Статус столицы как категория российского конституционного права

ПОСТНИКОВ Александр Евгеньевич, заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Статус столицы является значимой категорией конституционного права. Вопросы определения столицы и установления ее статуса — это предмет конституционного регулирования, что не случайно, принимая во внимание необходимость создания стабильной правовой среды для формирования всей системы организации публичной власти в стране, функционирования высших органов государственной власти. При этом вопросы статуса столицы особенно важны для государств, имеющих высокоцентрализованную систему государственной власти и управления, поскольку именно в столице принимаются политические, правовые, экономические и иные решения, определяющие жизнь государства в целом.

В России столица государства не меняется многие десятилетия, отсутствует серьезная общественная дискуссия о ее переносе или изменении статуса, и поэтому может сложиться впечатление о второстепенности вопросов конституционного статуса столицы, возможности их произвольного решения в соответствии с потребностями текущего момента, что имело место при принятии в 2017 г. Федерального закона о реновации жилищного фонда в г. Москве. Таким образом, требуется выявить четкие конституционные ориентиры законодательного регулирования статуса столицы.

Рассматривается история становления категории «статус столицы» в российской научной и официальной доктрине. Доказывается, что в условиях правового государства статус столицы должен определяться только в связи с осуществлением функций столицы в узком смысле этого понятия как обеспечение деятельности высших органов государственной власти.

Статус столицы должен обеспечивать дальнейшее развитие федеративных отношений, основанных на единстве правового пространства страны и равноправии субъектов Российской Федерации, а не являться предлогом для особенного решения частных задач социально-экономического развития Москвы как одного из субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: статус столицы, функции столицы, единство правовой системы, равноправие субъектов Российской Федерации, реновация жилищного фонда, конституционность, категория конституционного права, договор о разграничении полномочий.

The Status of Capital as a Category of Constitutional Law

A. E. POSTNIKOV, head of the Department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: const@izak.ru

The status of capital is a meaningful category of constitutional law. The determination of capital and establishing its status are the subject of constitutional regulation that is no disputing, taking into account the need to create a stable legal environment for the formation of the public authority in the country and functioning of the supreme bodies of state power. Thus, the issue of the status of capital is especially important for the countries with a highly centralized system of government as political, legal, economic and other decisions allotting the life of the state as a whole are made in the capital of state.

In the context of the Russian Federation when the capital of state has not been changed for many decades and currently there is no serious public debate about its transfer or change of its status, it could lead to the impression that there is low-priority of issues concerning the constitutional status of capital, the possibility of making arbitrary decisions in accordance with the current needs, that took place during the adoption of the Federal law “On amendments to the Law of the Russian Federation «On the status of the capital of the Russian Federation» and certain legislative acts of the Russian Federation regarding the establishment of specific regulation of certain legal relations with a view to renovating the housing stock in the subject of the Russian Federation — a city of federal significance of Moscow”: Federal Law No. 141-FZ of July 1, 2017. Thus, there is necessary to identify clear constitutional guidelines for legislative regulation of the status of capital.

The author is considering the history of the formation of the category “status of capital” in academic and official doctrine. It is proved that in the framework of legal state the “status of capital” must be determined only in connection with the exercise of the functions of the capital in a narrow sense as the activity of the supreme bodies of state power.

The status of the capital as the most important attribute of a federal state should ensure the further development of federal relations, based on the unity of legal space of state and the equality of the subjects of the Russian Federation, and should not be a pretext for a special solution of specific tasks of social and economic development of Moscow as one of the subjects of the Russian Federation.

Keywords: status of capital, functions of capital, unity of legal system, equality of the subjects of the Russian Federation, renovation of the housing stock, constitutionality, category of constitutional law, treaty on the delineation of powers.

DOI: 10.12737/art_2018_4_1

Столица страны — важнейший атрибут государства. Столица является его административным и политическим центром. Наделение одного из городов страны статусом столицы имеет большое геополитическое, внутривластное, экономическое и юридическое значение. Столица государства идентифицирует государство в целом, его высшие органы государственной власти.

Выбор столицы всегда не случаен, поскольку при этом происходит пространственное выстраивание властных, управленческих отношений с учетом определенных приоритетов развития государства. Как показывает всемирный опыт, определение столицы государства, как правило, преследует цели обеспечения сбалансированности территориального устройства страны, достижение наиболее эффективных условий для осуществления государственной власти и управления, создания безопасных условий для развития государства с учетом различного рода внешних и внутренних угроз.

Статус столицы является значимой категорией конституционного права. Вопросы определения сто-

лицы и установления ее статуса являются предметом конституционного регулирования, что неслучайно, принимая во внимание необходимость создания стабильной правовой среды для формирования всей системы организации публичной власти в стране, функционирования высших органов государственной власти. При этом вопросы статуса столицы особенно важны для государств, имеющих высокоцентрализованную систему государственной власти и управления, поскольку именно в столице принимаются политические, правовые, экономические и иные решения, определяющие жизнь государства в целом.

В российских условиях, когда столица государства не меняется многие десятки лет и в настоящее время отсутствует серьезная общественная дискуссия о ее переносе или изменении статуса¹, может сложиться впечатление о второстепенности

¹ Об общественном и научном обсуждении возможности переноса столицы России см.: Россия, Москва и альтернативная столица: материалы дискуссии о возможности переноса российской столицы. М., 1995.

вопросов конституционного статуса столицы, возможности их произвольного решения в соответствии с потребностями текущего момента. С учетом этого обстоятельства представляется необходимым выявить четкие конституционные ориентиры законодательного регулирования статуса столицы. Данная задача приобрела особую актуальность в связи с принятием Федерального закона от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве». Этот Закон внес существенные коррективы в нормативное содержание категории статуса столицы Российской Федерации, требующие объективной научной оценки.

Обратимся к современной истории законодательного регулирования статуса столицы Российской Федерации.

Конституция (Основной Закон) РСФСР 1978 г. в ст. 183 устанавливала, что столицей Российской Советской Федеративной Социалистической Республики является город Москва. Отдельного закона, регулирующего статус столицы РСФСР, принято не было. Вопросы функционирования высших органов власти и управления в г. Москве и их взаимодействия с местными органами власти и управления решались на уровне подзаконных актов в административно-правовом порядке.

В начале 1990-х гг. проблематика статуса Москвы как столицы СССР и РСФСР получила активное развитие. Это было связано с формированием в Москве демократически избранных органов представительной и исполнительной власти в результате выборов, проведенных на аль-

тернативной основе в 1990 г. Привычная для центральных органов власти «вертикаль власти» была разрушена. В ряде случаев органы власти Москвы занимали самостоятельную позицию, затрудняющую осуществление полномочий центральных органов власти и управления. Ситуация усугублялась наличием существенных коллизий во взаимоотношениях органов власти СССР и РСФСР. В этих условиях была начата работа по законодательному оформлению положения г. Москвы как столицы СССР и Российской Федерации. Президентом СССР был издан Указ от 23 января 1991 г. № УП-1344 «О совершенствовании управления г. Москвой», которым было постановлено для рассмотрения материалов, подготовленных комиссией Президента СССР, предложений Московского городского Совета народных депутатов, трудовых коллективов и отдельных граждан по вопросам совершенствования управления г. Москвой как столицей СССР и РСФСР образовать совместную комиссию из представителей Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР во главе с председателем Комитета Верховного Совета СССР Н. Д. Пивоваровым. Комиссии было поручено в месячный срок разработать проект Закона СССР о статусе г. Москвы — столицы СССР и РСФСР².

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (в то время — ВНИИ советского государственного строительства и законодательства) участвовал в подготовке материалов для указанной комиссии. Обсуждались два основных подхода к концепции данного закона: узкий, состоя-

² Данная комиссия была сформирована из народных депутатов СССР и РСФСР и провела заседание. Однако разногласия между органами власти СССР и РСФСР не позволили подготовить и, соответственно, принять закон, регулирующий статус Москвы как столицы СССР и РСФСР.

ций в понимании функций столицы как реализации полномочий, непосредственно связанных с обеспечением деятельности высших органов государственной власти и управления, и широкий, включающий, помимо решения указанных вопросов, специальный порядок решения социальных, экономических вопросов на территории г. Москвы с целью формирования особого, столичного уровня инфраструктуры и жизнеобеспечения. В результате дискуссий был поддержан первый подход, предложенный автором настоящей статьи. Основное возражение против использования широкого подхода заключалось в том, что установление законом обширных исключений для территории г. Москвы, прямо не связанных с обеспечением деятельности высших органов государственной власти и управления, нарушает единство правового пространства страны, способно исказить действие принципа равноправия граждан. Впоследствии теоретические вопросы статуса столицы Российской Федерации крайне редко поднимались в российской юридической литературе³. При этом ключевой вопрос о соотношении широкого и узкого подходов в понимании статуса столицы не утрачивал своей актуальности.

Так, С. В. Сабаева, выделяя признаки столицы, в числе прочих указывала, что это «объективно привилегированный город, о развитии которого государство проявляет особую заботу... вследствие его особой социально-экономической и политической роли»⁴. В качестве публично значимых целей правового регулирования современного статуса столицы указанным автором называются в том числе: консолидирую-

щая роль столицы в реализации государственной политики поднятия духовности, патриотизма, морально нравственных основ самосознания, национальной идеи; регулирование сбалансированного распределения трудовых ресурсов по территории страны, снижение сверхконцентрации населения в столице; создание предпосылок для рациональной специализации и комплексной реинтеграции народнохозяйственных комплексов субъектов РФ, сокращения и ликвидации излишне встречных и других неоправданных межрегиональных связей в государственных интересах и т. д.⁵ По нашему мнению, такой подход к статусу столицы демонстрирует его внутреннюю противоречивость: именно привилегированный статус столицы, создание условий для реализации столицей особой социально-экономической и политической роли и порождают сверхконцентрацию населения в столице, усугубляют несбалансированность в развитии российских регионов.

Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» ст. 183 Конституции была дополнена положением: «Статус столицы, структура и компетенция органов власти и управления города Москвы устанавливаются законом РСФСР». Постановлением Верховного Совета России от 18 декабря 1991 г. «О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР» было определено, что компетенция, порядок организации и деятельности органов власти и управления г. Москвы регулируются Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-I «О местном самоуправлении в РСФСР». Этим постановлением также было предусмотрено, что органы власти и управления г. Москвы наделяются полномочиями краевых, областных органов власти и управления в соответствии с Конституцией и за-

³ Исключение составляют отдельные публикации С. А. Авакьяна, С. В. Сабаевой, Т. А. Рабко, А. В. Федорова.

⁴ Сабаева С. В. Статус столицы Российской Федерации как объект конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 34.

⁵ См.: Сабаева С. В. Указ. соч. С. 35.

конами Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции РФ. При этом устанавливалось, что «правоотношения, связанные со статусом г. Москвы как столицы РСФСР, в том числе взаимные права и обязательства органов государственной власти и управления РСФСР и г. Москвы, регулируются отдельным законом РСФСР».

Указанное постановление Верховного Совета по ходатайству группы его депутатов было рассмотрено Конституционным Судом РФ на предмет проверки его конституционности. По мнению заявителей, употребление в ст. 183 Конституции РСФСР термина «закон» в единственном числе свидетельствует о том, что законодатель одним актом, а именно законом Российской Федерации, должен закрепить и статус Москвы — столицы, и структуру органов власти и управления Москвы как города. Постановление Верховного Совета России от 18 декабря 1991 г., как полагают авторы ходатайства, напротив, исходит из того, что нет единого статуса Москвы, а есть статус Москвы — города и статус Москвы — столицы. Последний довод очень характеризует позицию сторонников широкого подхода к статусу столицы и вытекающего из него признания обоснованности исключительного, неделимого статуса г. Москвы, который должен устанавливаться в особом порядке, например путем принятия отдельного закона.

Конституционный Суд признал рассматриваемое толкование, данное Верховным Советом РСФСР, не соответствующим Конституции РФ⁶, в том числе на том основании, что Верховный Совет дал толкование нормы в форме постанов-

ления, а нормы, которые в нем содержались, можно было издавать только в форме закона⁷. Согласно высказанной позиции Конституционного Суда Верховный Совет вправе устанавливать статус столицы, структуру и компетенции органов власти и управления города Москвы только в форме закона.

В условиях, когда происходило активное развитие федеративных отношений на фоне обостряющейся конкуренции Верховного Совета и Президента России, вопрос о статусе столицы постоянно сохранял свою актуальность. В отсутствии федерального закона о статусе столицы, предусмотренного действующей Конституцией, пробел в конституционном праве стал заполняться указами Президента России, что являлось достаточно распространенной практикой того времени⁸. В этом плане были приняты, в частности, указы Президента РФ от 29 декабря 1991 г. № 334 «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», от 12 января 1992 г. № 16 «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», в которых было предусмотрено значительное расширение полномочий мэра и иных органов управления г. Москвы, что не предусматривалось действовавшими законами. Кроме того, было издано совместное постановление Президента РФ и Председателя Верховного Совета РФ от 3 января 1992 г. № 7 «Об админи-

⁷ На это обращал внимание Б. А. Страшун. См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев: в 2 т. М., 2000. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. С. 253.

⁶ См.: Постановление КС РФ от 19 мая 1992 г. № 5-П по делу о проверке конституционности постановления Верховного Совета РФ от 18 декабря 1991 г. № 2053-1 «О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации».

⁸ Об этом см.: Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 98—103; Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000. С. 108—126.

стративно-территориальном делении города Москвы». Указанные акты стали предметом конституционного контроля и признаны неконституционными⁹. Таким образом, попытки реализовать установление на территории г. Москвы особого правового режима деятельности городских органов власти и управления разбивались об общую конституционную логику, заданную основами федерального устройства страны в соответствии с действовавшей Конституцией и Федеративным договором.

Тем не менее статус Москвы как столицы Российской Федерации требовал законодательного регулирования. Отсутствие соответствующего закона при наличии требований ст. 183 Конституции РСФСР являлось явным пробелом в правовой системе. Известно, что после оглашения постановления Конституционного Суда от 19 мая 1992 г. Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин направил Президенту РФ Б. Н. Ельцину и Председателю Верховного Совета РФ Р. И. Хаббулатову письма с предложением ускорить принятие закона о статусе столицы России¹⁰.

Подготовка законопроекта проходила в рамках Комитета Верховно-

го Совета РФ по межреспубликанским отношениям, региональной политике и сотрудничеству. Разработка концепции текста законопроекта была поручена двум научным коллективам, которые представили различные варианты регулирования статуса столицы. М. А. Краснов, И. И. Овчинников предложили законопроект, в котором наряду с решением вопросов взаимодействия органов власти Российской Федерации и органов власти г. Москвы довольно подробно излагались вопросы компетенции городских органов власти, что вызвало у депутатов вопросы о соотношении нового перечня полномочий московских органов власти с теми их полномочиями, которые уже установлены в законодательстве. На заседании депутатской комиссии под председательством заместителя Председателя вышеуказанного Комитета Верховного Совета в результате бурной дискуссии было принято решение поддержать концепцию законопроекта, разработанного В. Б. Пастуховым и А. Е. Постниковым. Данный законопроект исходил из необходимости урегулирования в законопроекте вопросов, относящихся исключительно к осуществлению органами власти и управления г. Москвы полномочий по обеспечению функционирования органов власти Российской Федерации, а также определяющих общий порядок взаимодействия органов власти и управления Российской Федерации и органов власти и управления г. Москвы при осуществлении данных полномочий. Данная концепция, основанная на узком понимании функций столицы, впоследствии получила закрепление в Законе РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-І «О статусе столицы Российской Федерации»¹¹.

⁹ Постановление КС РФ от 2 апреля 1993 г. № 6-П по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного постановления Президента РФ и Председателя Верховного Совета РФ от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указа Президента РФ от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», ст. 10 Закона РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

¹⁰ См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев. С. 253.

¹¹ Значимую роль в принятии данного Закона сыграла депутатская фракция Верховного Совета «Смена. Новая политика». Лидеры этой фракции А. Г. Головин, И. В. Муравьев также отстаивали идеи, впоследствии реализованные в Законе, на засе-

Этот Закон наряду с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации» является одним из немногих законов, изданных до принятия в 1993 г. новой Конституции¹², которые действуют до настоящего времени, причем его концепция долгие годы практически не менялась. Наиболее значимым изменением стало исключение из Закона ст. 6, предусматривавшей порядок компенсации затрат г. Москвы в связи с осуществлением им функций столицы Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ.

Вместе с тем в ряде случаев федеральный законодатель как бы не замечал существование данного Закона. Примечательно, что переезд Конституционного Суда РФ из Москвы в Санкт-Петербург на основании Федерального конституционного закона от 5 февраля 2007 г. № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» не сопровождался внесением каких-либо коррективов в Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации». Соответствующее изменение, допускающее расположение федеральных органов власти вне г. Москвы, было внесено в Закон только в 2014 г.¹³ В новой ре-

дакции Закона определено, что столица Российской Федерации — место нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральными законами, представительств республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации.

Как уже отмечалось, концепцию Закона существенно изменил вышеназванный Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ. При этом большинство изменений в связи с реновацией жилищного фонда были внесены в Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации». Полагаем, что такого рода решение вопроса связано с намерением авторов законопроекта обосновать отступления от общего порядка решения имущественных, земельных, градостроительных и иных вопросов особенностями статуса г. Москвы как столицы Российской Федерации. При этом выбранная форма осуществления реновации жилищного фонда в г. Москве не вполне корректна с точки зрения Конституции и сложившейся системы законодательства Российской Федерации.

Первоначально в соответствии со ст. 2 Закона РФ «О статусе столицы Российской Федерации» под статусом столицы Российской Федерации понималось правовое положение г. Москвы, обусловленное установленными настоящим Законом особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти г. Москвы в связи с осуществлением г. Москвой функций столицы Российской

даниях Конституционного Суда РФ, рассматривавшего вопросы статуса столицы РФ.

¹² Как отмечал С. А. Авакьян, «хотя формально Закон принят на несколько месяцев раньше Конституции Российской Федерации 1993 г. ... понятие столицы в данном Законе и по официальному толкованию, и по юридическому содержанию соответствует Конституции Российской Федерации 1993 г.» (Авакьян С. А. Конституционная нелегитимность. Опус первый: исход Конституционного Суда Российской Федерации из столицы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 4).

¹³ См. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 475-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О стату-

се столицы Российской Федерации” и Федеральный закон “О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации”».

Федерации. Указанная статья была дополнена текстом, в соответствии с которым статус столицы обуславливается не только осуществлением г. Москвой функций столицы Российской Федерации, но и особенностями регулирования отдельных правоотношений, устанавливаемыми настоящим Законом в целях реновации жилищного фонда. Такое решение вопроса не может не вызывать удивления. Получается, что понятие статуса столицы и, соответственно, цели правового регулирования статуса столицы находятся в зависимости от определенной социально-экономической программы, осуществляемой в г. Москве.

Установление многочисленных особенностей правового регулирования отношений на территории г. Москвы, связанных с реновацией жилищного фонда, в отступление от общего порядка, установленное федеральными законами, объективно ведет к нарушению единства правовой системы Российской Федерации. Это единство обеспечивается разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, принципы которого определены в Конституции РФ (ч. 3 ст. 11, ст. 71, 72, 73, 76).

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, помимо Конституции РФ и Федеративного договора, может осуществляться и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий установлены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и являются общими для всех субъектов РФ.

Согласно п. 1 ст. 26⁷ данного Закона установлено, что заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта РФ, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Если органы государственной власти г. Москвы полагали необходимым для реализации программы реновации жилищного фонда в г. Москве введение собственного правового регулирования в отступление от общего порядка, установленного федеральными законами, принятыми по предметам совместного ведения (Градостроительный, Земельный, Жилищный кодексы РФ и др.), в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством эту задачу можно было решить путем заключения договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти г. Москвы. Однако данный путь, прямо предусмотренный Конституцией и вышеназванным Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, не был использован.

Узаконенный столь необычным способом, путем законодательной

манипуляции содержанием конституционной категории «статус столицы», принципиально новый режим правового регулирования отношений в достаточно широкой сфере социально-экономических отношений, затрагивающих интересы огромного числа людей, объективно направлен на разрушение единства правового пространства страны, усиливает асимметрию Российский Федерации вопреки конституционному принципу равноправия субъектов РФ (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ). В этих условиях Москва как столица Российской Федерации выступает в роли псевдометрополии, для которой продолжают действовать и созда-

ются новые особые правила в отличие от других частей страны.

Рассматриваемое проявление развития правовой системы страны является очевидным отступлением от провозглашенной Конституцией РФ линии на формирование правового федеративного государства. Статус столицы как важнейшего атрибута федеративного государства должен обеспечивать дальнейшее развитие федеративных отношений, основанных на единстве правового пространства страны и равноправии субъектов РФ, а не являться предлогом для особенного решения частных задач социально-экономического развития Москвы как одного из субъектов РФ.

Библиографический список

Авакьян С. А. Конституционная нелегитимность. Опус первый: исход Конституционного Суда Российской Федерации из столицы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1.

Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев: в 2 т. М., 2000. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление.

Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.

Россия, Москва и альтернативная столица: материалы дискуссии о возможности переноса российской столицы. М., 1995.

Сабаева С. В. Статус столицы Российской Федерации как объект конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.