

ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАТИВНЫХ СТОЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Р.Т. Рзаев,
магистрант ИГиП ТюмГУ,
rrt-gulo@yandex.ru**

**Научный руководитель:
Д.О.Тепляков,
доцент кафедры**

**конституционного и муниципального
права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук**

Конституция Российской Федерации в п. 2 статьи 70 использует термин «столица» только по отношению к административному центру Российской Федерации [1]. Законодательство республик, входящих в состав Федерации, называет административные центры этих субъектов Российской Федерации также столицами. В Псковской области [10; 18] и Забайкальском крае [11; 23], для наименования административных центров в качестве синонима также используется термин «столица». Наряду с названием «административный центр» законодательством субъектов Федерации используются другие наименования: «административно-политический центр», «областной центр», «областной административный центр».

В связи с этим в федеральном законодательстве, как правило, используется общая формулировка «административный центр (столица) субъекта Российской Федерации». В частности, в Федеральном законе от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» автомобильные дороги, соединяющие столицу Российской Федерации - город Москву с административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации относятся к автомобильным дорогам общего пользования федерального значения (пункт 1 части 5 статьи 5), а автомобильные дороги, соединяющие между собой административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации могут относиться к таким дорогам (пункт 1 части 6 статьи 5) [4].

Вместе с тем в некоторых законодательных актах Российской Федерации встречается формулировка «административные центры субъектов Российской Федерации» [Там же].

Законодательно установлены особенности порядка присвоения наименований и переименования столиц и административных центров субъектов Российской Федерации: согласно абзацу второму части 5 статьи 9 Федерального закона от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» (с последующими изменениями) присвоение наименований столицам и административным центрам субъектов Российской Федерации и переименование столиц и административных центров субъектов Российской Федерации осуществляются федеральными законами по представлениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации [5]. Примером присвоения наименования административному центру (столице) субъекта Российской Федерации является Федеральный закон от 26.12.2000 № 149-ФЗ «О присвоении столице Республики Ингушетия наименования - Магас» [6], а примером переименования административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации - Федеральный закон от 11.06.1999 года № 111-ФЗ «О переименовании города Новгорода - административного центра Новгородской области в город Великий Новгород» [7].

Частями 2 - 4 статьи 24 Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» установлены специальные правила и требования к розничным рынкам, находящимся на территориях городов с численностью населения более 500 тысяч человек, являющихся столицами или административными центрами субъектов Российской Федерации [7]. Таким образом, под административным центром (столицей) субъекта Российской Федерации понимается населенный пункт: муниципальное образование городской округ и город федерального значения Российской Федерации.

В соответствии с абзацем третьим пункта 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (с последующими изменениями) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответ-

ствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Из приведенной нормы федерального законодательства следует, что административным центром (столицей) субъекта Российской Федерации является поселение (как муниципальное образование) [8].

Такое терминологическое разнообразие вносит неопределенность в понимание положения административных центров и столиц, что не вполне соответствует принципу равноправия субъектов Российской Федерации, предусмотренному ст. 5 Конституции России [1].

Неясность вносит отраженная в законе двойственная характеристика столицы, с одной стороны, как «места нахождения» [2] органов государственной власти субъектов Федерации, территориальных органов федеральных органов власти, а с другой, - как территории соответствующих населенных пунктов. Из этого вытекает, что территория административных центров и столиц несет двойную функциональную нагрузку, являясь пространственным пределом соответствующего уровня власти и ее «материальным субстратом», а также территорией, законодательно закрепленной для выполнения функций административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации. В связи с этим необходимо показать соотношение статусов рассматриваемых населенных пунктов: статус муниципального образования (для города Москвы - субъекта Российской Федерации) и статус административного центра (столицы) субъектов Федерации и столицы Российской Федерации соответственно.

Статус административных центров и столиц закрепляется разными способами. Примерно половина субъектов в своих конституциях и уставах даже не предусматривают необходимость принятия соответствующих законов, а правовой статус их административных центров и столиц определяется только уставами соответствующих муниципальных образований.

Пробельное правовое регулирование проявляется в отсутствии на уровне целого ряда субъектов Российской Федерации специальных законов об их административных центрах и столицах (около 30 субъектов Российской Федерации), а при наличии таких законов их качество далеко от совершенства.

Законы субъектов Российской Федерации о статусе административного центра (столицы) приняты как на основании бланкетных норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Татарстан, Республики Хакасия, Чеченской Республики, Забайкальского, Краснодарского, Красноярского, Приморского краев, Амурской, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Иркутской, Кировской, Орловской, Ростовской и Тульской областей, где такие законы не приняты), так и при отсутствии таких бланкетных норм (Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Ставропольский край, Брянская, Рязанская, Саратовская, Тюменская, Челябинская области, Ненецкий и Чукотский автономные округа). При этом в ряде субъектов Российской Федерации (например, в Ивановской и Калининградской областях) такие законы признаны утратившими силу [16; 11 - 13].

В законах субъектов Российской Федерации о статусе административных центров (столиц) административный центр (столица) субъекта Российской Федерации понимается как место нахождения высших и центральных государственных органов субъекта Российской Федерации, место возможного нахождения представительств иных субъектов Российской Федерации, субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, а также территориальных органов федеральных органов государственной власти.

При этом территорией административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации считается территория города в пределах его границ (Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Алтайский, Ставропольский края, Брянская, Владимирская, Вологодская, Калужская, Кемеровская, Костромская, Курская, Мурманская, Оренбургская, Псковская, Саратовская, Свердловская, Смоленская области, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ) или территория муниципального образования (Хабаровский край, Волгоградская, Рязанская, Тверская, Тюменская, Челябинская области, Чукотский автономный округ) [16; 14]. При этом во всех субъектах Российской Федерации такое муниципальное образование имеет статус городского округа.

Отметим также, что название муниципального образования, наделенного статусом административного центра (столицы) субъекта России, зачастую становится титульным наименованием для субъекта Российской Федерации. В иных случаях наименование субъекта производится по основному этносу, населяющему (населявшему) территорию данного субъекта, либо по ключевой характеристике территории. Первое характерно для республик, автономных округов и Еврейской автономной области. Второе встречается в наименовании краев и Амурской области. Данный вывод можно сделать из таблицы в Приложении № 1.

В некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Мордовия, Республика Северная Осетия - Алания) закреплено правило о том, что изменение места нахождения административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации может быть осуществлено после внесения соответствующих изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения субъекта Российской Федерации, выраженное на референдуме субъекта Российской Федерации.

Законы многих субъектов Российской Федерации во многом копируют еще доконституционный Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации», принятый 15.04.1993г., который использует понятие «функции столицы» (ст. ст. 2-5, 7), однако, не дает определения таких функций и не раскрывает их [2]. Отсутствие законодательно закрепленных функций административных центров (столиц) снижает эффективность взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления и развития региональной политики.

Данные противоречия требуют решения на законодательном уровне, что позволит повысить эффективность отношений административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации с другими публичными образованиями (субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями).

Острота сложившейся ситуации вызвана еще и тем, что в Российской Федерации административные центры (столицы) являются системообразующими муниципальными образованиями и несут основную функциональную нагрузку в развитии субъекта [16; 45].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 11 апреля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 15. - Ст. 1691.
2. О статусе столицы Российской Федерации: закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 30. - Ст. 2863.
3. О федеральной фельдъегерской связи: федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 34. - Ст. 3547.
4. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 46. - Ст. 5553.
5. О наименованиях географических объектов: федеральный закон от 18 декабря 1997 г. № 152-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 51. - Ст. 5718.
6. О присвоении столице Республики Ингушетия наименования – Магас: федеральный закон от 26 декабря 2000 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 1. - Ст. 1.
7. О переименовании города Новгорода - административного центра Новгородской области в город Великий Новгород: федеральный закон от 11 июня 1999 г. № 111-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 24. - Ст. 2892.
8. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 44. - Ст. 4148.
9. О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 1. - Ст. 34.
10. Устав Псковской области от 12.04.2001 N 1-У // «Губернские ведомости». - 18.04.2001. - № 11
11. Устав Забайкальского края: закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-33К // «Забайкальский рабочий». - 18.02.2009. - № 30.

Научная литература

12. Горный М., Ошурков А. Основы муниципальной экономики, под редакцией М. Горного и А. Ошуркова. - Изд-во «Весь мир», 2010. - 234 с.
13. Иванов В.В., Коробова А.Н. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие / В.В.Иванов, А.Н. Коробова - М.: ИНФРА-М, 2012. - 718 с.
14. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М., 2010. - 342 с.

15. Местное самоуправление в современной России: аналитический доклад «Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России». - М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2005. - 240 с.

16. Сабаева С.В. Статус отдельных административно-территориальных единиц в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / С.В. Сабаева // Конституционные чтения. Вып. 5: Проблемы науки конституционного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / под ред. Т.Д. Зражевской. - Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. - 234 с.

ЗАРУБЕЖНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СРЕДСТВ ПРИНУЖДЕНИЯ ДОЛЖНИКА К ИСПОЛНЕНИЮ СУДЕБНЫХ АКТОВ

В. Э. Рудер,
магистрант ИГиП ТюмГУ
valera_ruder@mail.ru
Научный руководитель:
С.В.Горovenko,
и.о. заведующего кафедрой административного
и финансового права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук

Системы принудительного исполнения Германии, Нидерландов, Греции и Эстонии объединяет применение такой меры, как тюремное заключение. В Германии должник может быть подвергнут аресту в исключительных случаях во исполнение требований неимущественного характера при условии, что иные меры обеспечения исполнения обязательства не принесли должного результата [1;43].

Если должник уклоняется от исполнения судебного решения, взыскатель вправе ходатайствовать перед судом об обеспечении исполнения наложением штрафа. И только если штраф не может быть взыскан, должник может быть принужден к исполнению обязательств посредством гражданского ареста. Согласно § 909 Гражданского уложения Германии срок содержания должника под стражей не может превышать шести месяцев [2].

В Нидерландах до 2002 г. тюремное заключение широко применялось в целях обеспечения погашения всех денежных обязательств, однако в настоящее время данная мера является крайней, преимущественным является принуждение должника к исполнению судебного решения посредством наложения штрафа. Применение гражданского ареста допускается только при взыскании алиментов на содержание детей. Тюремное заключение налагается судом по инициативе взыскателя сроком до одного года, при этом суд вправе отказать в применении данной меры, если сочтет ее неэффективной в конкретных обстоятельствах. Если должник является неплатежеспособным, то содержание его под стражей является недопустимым [3].

В Греции должник подлежит аресту в случае отказа от предоставления информации о местонахождении его имущества, подлежащего взысканию. В Эстонии тюремное заключение применяется в качестве альтернативы выплате долга: за каждые сутки, проведенные под стражей, установлена определенная сумма. Наложение ареста освобождает должника от уплаты долга, и обязательство считается исполненным [4;44].

Исполнительное производство США также предусматривает применение в отношении должника гражданского ареста, но наиболее часто применяемой мерой в этой стране является изъятие у должника водительских прав и лицензий на определенные виды деятельности. Что касается гражданского ареста, то он допускается в двух случаях. Во-первых, если кредитор не знает, где находится имущество должника, на которое должно быть обращено взыскание, а должник уклоняется от предоставления этой информации.

В этом случае кредитор обращается с ходатайством в суд, который направляет должнику повестку о вызове его в судебное заседание, в ходе которого должник обязан сообщить о местонахождении имущества. Если в ходе рассмотрения дела должник не раскрывает такую информацию или вообще не является в суд, то к нему может быть применено тюремное заключение, при этом конкретный срок содержания должника под стражей не назначается. Суд принимает решение об освобождении должника тогда, когда он представит требуемую информацию.