

# Государственная власть и местное самоуправление

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия ПИ № ФС77-30081 от 8 ноября 2007 г. ИЗДАЕТСЯ 6 РАЗ В ПОЛУГОДИЕ.

№ 8/2020

## Содержание

### ПРАВО. ОБЩЕСТВО. ГОСУДАРСТВО

**3 Таболин В.В.** Столицеведение: правовые подходы к исследованию

**10 Кутовой Д.А.** Цифровая коммуникация в современном государстве как фактор социального программирования: теоретико-правовой анализ

**14 Кошель А.С.** Бикамерализм и его влияние на парламентские процедуры

### КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ

**20 Плигин В.Н.** Конституционные основы легитимности власти

**27 Филиппова А.В.** Конституционные поправки о местном самоуправлении: анализ проекта и проблемы правоприменения

**32 Певцова Н.С.** Новые подходы к конституционному статусу личности в свете принятия поправок к Основному закону государства

### ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**37 Чертков А.Н.** Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы

**42 Гриб В.В., Акинина Н.Ю., Белан Н.А.** Участие граждан в подготовке и реализации проектов по благоустройству территории: анализ муниципальных нормативных актов муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа — Югры

**47 Дондоков Г.Р., Дондоков Ц.С.** О некоторых проблемах, стоящих перед органами местного самоуправления в сфере профилактики терроризма и экстремизма среди молодежи

### ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**51 Суворова Е.И., Зенин С.С., Никифоров В.В.** Страховщики против законодателя: к вопросу о конституционности ограничений прав страховщиков на использование данных генетических исследований при осуществлении личного страхования (позиция Конституционного Суда Австрии)

**56 Иксанов И.С.** Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

д.ю.н., проф. С.А. Авакьян,  
заведующий кафедрой  
Юридического факультета МГУ  
имени М.В. Ломоносова

д.ю.н., проф. Н.А. Боброва,  
профессор кафедры государственного  
права Самарского национального  
исследовательского университета имени  
С.П. Королева, заслуженный юрист РФ

д.ю.н., проф. Ван Чжи Хуа,  
Китайский университет политологии  
и юриспруденции,  
заместитель председателя Научно-  
исследовательского центра русского  
права, адвокат Пекинского городского  
адвокатского бюро «Юйжэн»

д.э.н., доц. А.А. Панарин, президент  
Некоммерческого партнерства  
«Образовательный консорциум  
"Среднерусский университет"»,  
руководитель Аппарата Российского  
профессорского собрания,  
директор Центра цифровых технологий  
в экономике РУДН

д.ю.н., проф. В.В. Таболин,  
заведующий кафедрой  
конституционного и международного  
права Государственного университета  
управления

проф. Д.Ю. Шапсугов,  
директор центра правовых исследований  
ЮРИУ РАНХиГС при Президенте РФ

## ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ:

д.ю.н. В.Б. Евдокимов,  
заведующий отделом НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

проф. М.Н. Марченко,  
заведующий кафедрой  
Юридического факультета  
МГУ имени М.В. Ломоносова

д.ю.н. В.С. Мокрый,  
заведующий сектором муниципального  
права и местного самоуправления  
ИГП РАН

д.э.н. А.В. Островский,  
заместитель директора Института  
Дальнего Востока РАН

### Главный редактор журнала:

д.ю.н., проф. А.В. Макаров,  
декан юридического факультета  
Забайкальского государственного  
университета

### Главный редактор ИГ «Юрист»:

д.ю.н., проф., чл.-корр. РАО,  
заслуженный юрист РФ В.В. Гриб

### Научное редактирование и корректура:

к.ю.н. О.А. Швечкова

Журнал рекомендован Высшей аттестационной  
комиссией при Министерстве науки и высшего  
образования Российской Федерации  
для публикаций основных результатов диссертаций  
на соискание ученых степеней кандидата и доктора  
наук (12.00.01; 12.00.02 (юридические науки))

Журнал включен в базу данных Российского  
индекса научного цитирования (РИНЦ)

---

### Учредитель:

#### Издательская группа «Юрист»

Центр редакционной подписки:  
Тел.: (495) 617-18-88;  
e-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

**Редакция:** Е.А. Лаптева,  
Д.В. Соловьева  
Тел. / факс редакции:  
(495) 953-91-08.

Адрес редакции / издателя:  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55,  
стр. 7.

E-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

Сайт: [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая  
группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2.  
Тел.: (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8.  
Печать офсетная.

Цена свободная.  
Физ. печ. л. 8,0.  
Усл. печ. л. 8,0.

Общий тираж 2000 экз.

Номер подписан в печать: 10.08.2020.  
Номер вышел в свет: 20.08.2020.  
ISSN 1813-1247

### Подписка по России:

Объединенный каталог.  
Пресса России: инд. 85489,  
Почта России. Электронный  
каталог: П 1685.

Вниманию наших авторов!  
Отдельные материалы журналов  
ИГ «Юрист» размещаются в электронной  
справочно-правовой системе  
«КонсультантПлюс»

**Таболин****Владимир Викторович,**

профессор кафедры публичного права  
и правового обеспечения управления  
Государственного университета  
управления (ГУУ),  
старший научный сотрудник  
Юридического института  
Южно-Уральского государственного  
университета (Национальный  
исследовательский университет),  
профессор, доктор юридических наук  
*tabolin@mail.ru*

DOI: 10.18572/1813-1247-2020-8-3-9

## Столицеведение: правовые подходы к исследованию\*

В статье рассмотрены политико-правовые особенности столицеведения как малоизученного в праве явления. Проанализированы различные подходы к понятиям «столица» и «столичность», политико-правовой статус столицы, признаки и функции столицы, приведена типология столиц с учетом зарубежного опыта. Затронуты правовые проблемы таких процессов, как перенос столиц и многостоличность.

**Ключевые слова:** город, столица, столичность, функции столицы, типология столиц, перенос столицы, многостоличность.

Юридическая наука не может «похвалиться» серьезными работами в области исследования правовых вопросов города как столицы. Хотя, конечно, в конституционном праве эта тема имеет свою актуальность. Политико-правовой характер столицы активно исследуется учеными-политологами, и можно сказать, что они добились весьма впечатляющих результатов — фактически столицеведение представляет собой один из институтов политологии.

Почему так случилось? Может быть, на фоне сложных и важных проблем государственного строительства правоведам эта тема показалась незначительной или вообще не имеющей правовой проблемности? Предлагаем на основе междисциплинарного подхода и анализа имеющихся работ по данной теме более внимательно исследовать институт столицеведения с юридической точки зрения.

Попробуем разобраться в этимологии главного термина — «столица» — и его производных терминах. В древнем русском языке слово «стол» означало «место, засланное ковром или тканью», а потом получило значение «стул, сиденье». Это существительное было образовано от глагола «стлать» (постелить). Со временем слово «стол» стали употреблять в значении «престол» — «княжеский трон». Город, где находился «стол» князя, стали называть «стольный град». А вот от прилагательного «стольный» было образовано существительное «столица».

Кроме того, согласно Большому юридическому словарю, «стол» — это низшая структурная часть государственных центральных и мест-

ных учреждений дореволюционной России или учреждение, занимающееся каким-либо узким кругом канцелярских дел (адресный стол, паспортный стол и др.). Отсюда появляются такие понятия, как «стольник» — достаточно высокий придворный чин — и «столначальник» — в России с 1811 г. должностное лицо, возглавлявшее эту низшую структурную часть государственного центра и местных учреждений<sup>1</sup>.

Корневой термин «стол» дает три важных с точки зрения права понятийных ответвления:

- понятие «столицы» как «главного, старшего» города в государстве;
- вид государственного учреждения;
- название должностей государственных чиновников сначала высокого, а потом низшего уровня.

Следует заметить, что термины «столица» и «стол» сохранились в первоначальном административно-правовом значении до настоящего времени, а должности переименовали после революции 1917 г. Но есть и другие суждения на этот счет.

По мнению И.Ю. Окунева, слово «столица» происходит от латинского слова «голова» (*caput*) и, соответственно, обозначает вовсе не город сам по себе, а наличие в нем центра управления. Еще более интересные смыслы имеет этот термин и в иностранных языках. Так, в английском языке столица — *capital* — это одновременно: самый важный город страны (региона), где работает

<sup>1</sup> Большой юридический словарь / под. ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 657.

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00720 «Разработка научных основ юридической урбанографии как нового комплексного направления в юридической науке о городах».

правительство; капитал (деньги), богатство или собственность; группа людей, которые используют свои деньги для начала бизнеса; заглавная буква, которая стоит в начале предложения или имени; ценный ресурс определенного вида (интеллектуальный, культурный)<sup>2</sup>. Бедность английского языка в данном случае требует дополнительных разъяснений при употреблении данного термина в тексте: например, *city capital* может означать столицу, городскую собственность, богатство города и группы горожан, желающих начать свой бизнес, не говоря уже о заглавной букве в названии города.

С другими европейскими языками несколько проще. Во французском языке «столица» — *la capitale*, в испанском — *capital, metrópoli*, в немецком — *die Hauptstadt, der Metropole* — главный город, метрополия, в итальянском — *la capitale*. Эти термины так или иначе тяготеют к греческой транскрипции слова «*metropolis*» (от *meter* — мать, *polis* — город) — «материнский, главный город», который, по нашему мнению, очень близок к русскому смысловому понятию «мать городов русских», используемому в самом широком политико-правовом и социально-психологическом аспекте.

Теперь рассмотрим, что же означает понятие «столица», какими признаками характеризуется.

С.А. Авакьян считает, что столица — официальный административный центр соответствующего государства, который предусматривается в конституции государства. Наряду с этим зачастую принимается специальный закон о столице. Столица Российской Федерации — место нахождения федеральных органов государственной власти РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами, представительств республик в составе РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации<sup>3</sup>.

Современная энциклопедия определяет столицу как главный город государства, в котором, как правило, находятся высшие органы власти и управления: резиденция главы государства (монарха, президента), парламент, центральные министерства и ведомства, Верховный Суд страны. Иногда столица выделяется по статусу в самостоятельную административную или федеративную единицу<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Oxford Learner's Dictionaries. URL: <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com> (дата обращения: 19.04.2020).

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 593–594.

<sup>4</sup> Современная энциклопедия. URL: <http://niv.ru/doc/encyclopedia/modern/index.htm> (дата обращения: 19.04.2020).

По мнению М. Дугласа, столица — это отчасти город мирового значения или глобальный город, центр накопления капитала; отчасти — место, где через капитал государства отображаются экономическое развитие, культурные традиции и политическая мощь страны; отчасти — город с местным самоуправлением, задача которого состоит в обустройстве жизненного пространства горожан<sup>5</sup>.

Французский географ Ж. Готтман определяет столицу как место размещения центральных органов власти и выделяет три категории факторов, определяющих роль столиц:

- характеристики территориальной единицы, которой управляет столица (численность населения, размер территории, степень урбанизации, плотность населения, уровень жизни, природные ресурсы и т.п.);

- осуществление внешней политики;

- степень контроля государственной власти над территорией и людьми, проживающими на ней<sup>6</sup>.

А.И. Трейвиш считает, что столица — важный административный командный центр по большей части национального или регионального уровня и столица — город, занимающий ключевое / доминирующее положение в артикулировании действий, осуществлении конкретных полномочий на глобальном или меньшем уровне<sup>7</sup>.

Подобные подходы выделяют главные юридические признаки города-столицы: административный центр страны или региона, место размещения центральных органов власти и разного рода национальных и международных представительств. С.В. Сабаева формулирует понятие столицы РФ как города федерального значения Москвы, исторический административно-политический центр РФ, принимающий участие в выполнении государственных функций и являющийся местом нахождения федеральных органов государственной власти, представительств субъектов РФ, дипломатических представительств иностранных государств на территории РФ<sup>8</sup>, добавляя такую характеристику, как историзм. Однако, как показывает мировая практика, далеко не все столицы являются историческими городами, и существует ряд фак-

<sup>5</sup> Douglass M. Local city, capital city or world city? // Pacific Affairs. 2006. Vol. 78. № 4. P. 543–558.

<sup>6</sup> Готтман Ж. Столичные города // Логос. 2013. № 4 (94). С. 15–38.

<sup>7</sup> Treivish A.I., Zotova M.V., Savchuk I.G. Types of Cities in Russia and Across the Globe // Regional Research of Russia. 2014. Vol. 4. № 2. P. 90–91.

<sup>8</sup> Сабаева С.В. Основы правового регулирования понятия и сущности столицы Российской Федерации // Конституционные чтения. 2008. № 4. С. 23–37.

торов, связанных с переносом столиц из одного города в другой, о которых пойдет речь ниже.

Проанализируем, какие признаки выделяют столицу из ряда других городов страны, почему «столичность» носит для провинции такой привлекательный характер. Нужно сразу оговориться, что это не могут быть исключительно политико-правовые признаки, о которых шла речь ранее. Как справедливо отмечает В.А. Комова, в вопросе о признаках, атрибутах столичности и столичной жизни выделяются несколько наиболее важных аспектов: социально-культурный, политический, экономический и цивилизационный<sup>9</sup>.

Термин «столичность», который употребляется в политологии и социологии, означает характеристику роли и места города, показывающую его формально-юридическую или брендовую приоритетность по отношению к другим городам регионального или общегосударственного уровня в экономической, политической, социальной, историко-культурной и иных сферах его жизнедеятельности.

М.Г. Манасян отмечает, что столичность — это в первую очередь скорее качественный признак, чем количественный, она представляет собой особое социально-экономическое и географическое явление. Ведущий признак столичности города — его особые функции, точнее, концентрация верхних этажей в иерархии функций. В широком смысле — это функции руководства обществом в целом. Этим функциям присущ «эталонный», «пионерный» характер в отношении остальных частей территории, тяготеющей к столице. По мнению автора, столичная среда селективно выбирает виды деятельности, развитие которых наиболее эффективно в столице (управление, международные связи, наука, культура, издательства и т.д.), и эти столичные функции по существу являются наиболее динамичными элементами градообразующей базы города, так как их развитие обусловлено потребностями всей республики<sup>10</sup>.

Ярким примером такого положения является город Москва, которая за последние десятилетия практически утратила свой промышленный потенциал, но существенно развила систему социально-культурных услуг, торговли, образования, медицины и досуга. Экономика перешла в сферу «белых воротничков» — офисных видов финансово-экономической деятельности. Так, на 1 января 2020 г. доходы от обрабатывающей

промышленности в бюджете города составили всего 5,6% от всех доходов. При этом больше половины доходов бюджета дают такие виды деятельности, как: торговля, страховая, финансовая, научно-техническая, информация и связь, операции с недвижимостью. Соотношение бюджета Москвы к бюджетам других крупных городов России также весьма показательны: бюджет Санкт-Петербурга меньше в 4 раза, бюджеты Екатеринбурга и Новосибирска меньше почти в 64 раза, Красноярска и Хабаровска — в 93 раза, а уж такой «богатый» город, как Сочи, беднее Москвы почти в 270 раз<sup>11</sup>.

Это связано еще с тем, что столичные города достаточно эффективно исполняют роль глобальных городов; в этом им способствует их обусловленное историческими причинами центральное положение в транспортной системе страны, сектор перспективных услуг, бурно развивающийся в непосредственной близости от институтов политической власти, и ряд лучших в стране образовательных учреждений, выпускающих высокопрофессиональных специалистов по экономике городов<sup>12</sup>.

Определяя политико-правовой статус столицы, необходимо согласиться с типологией, предложенной М.М. Гордеевой:

1) столица как самостоятельный субъект федерации;

2) столица как особая городская территория или часть города, находящаяся в непосредственном подчинении федеральному центру (федеральная территория) и не являющаяся субъектом федерации;

3) столица как административно-территориальное образование, являющееся составной частью субъекта федерации и находящееся в подчинении его властных структур<sup>13</sup>.

Весьма интересную классификацию столиц П. Холла приводит в своей статье И.Ю. Окунев, который считает, что тип столичности является не характеристикой самого города, зависящей от его размера, функционала или расположения, а характеристикой политико-территориального устройства государства, отражающего сложившуюся специфику отношений между центром и периферией<sup>14</sup> (табл. 1).

<sup>11</sup> Официальный сайт открытого бюджета Москвы. URL: [https://budget.mos.ru/income\\_sector](https://budget.mos.ru/income_sector) (дата обращения: 24.05.2020).

<sup>12</sup> Терборн Г., Чон Хо К. Столичные города и неоднозначность их роли в жизни государства // Логос. 2013. № 4. С. 39–56.

<sup>13</sup> Гордеева М.М. Столица федеративного государства в системе взаимоотношений «центр — регионы»: политологический анализ зарубежного и российского опыта : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2008. С. 10–12.

<sup>14</sup> Окунев И.Ю. Типология столиц и коэффициент столичности государства // Региональные исследования. 2016. № 3 (53). С. 32–39.

<sup>9</sup> Комова В.А. Столица как социокультурный феномен // Дискуссия. 2014. № 8 (49). С. 24–28.

<sup>10</sup> Манасян М.Г. Некоторые подходы к анализу влияния столичности на развитие и функционирование города // Вестник ТьГУ. 2016. № 2. С. 119–128.

## Классификация столиц по П. Холлу\*

Название типа столицы	Определение типа столицы	Примеры
Многофункциональные столицы (multi-function capitals)	Объединил в себе все или большинство высших государственных функций	Лондон, Париж, Москва
Глобальные столицы (global capitals)	Подтип функциональных, который также обладает наднациональной ролью в политике или экономике	Лондон, Токио
Политические столицы (political capitals)	Города, созданные как места заседания правительства, подобные столицы испытывают нехватку в других функциях, которые содержатся в ранее образованных городах страны	Гаага, Вашингтон, Бразилиа
Бывшие столицы (former capitals)	Потерявшие функцию содержания правительственных органов, но сохранившие остальные исторические функции	Берлин до 1991 г., Санкт-Петербург, Филадельфия, Рио-де-Жанейро
Бывшие столицы империй (ex-imperial capitals)	Подтип бывших столиц. Столицы с таким статусом когда-то являлись центрами империй. Они могут служить национальными столицами и заключать в себе другие функции для бывших подчиненных территорий	Лондон, Вена, Лиссабон
Провинциальные столицы (provincial capitals)	Особый случай для федеративных государств, пересекающийся с бывшими столицами. Такие города когда-то де-факто функционировали в качестве столицы, однако сейчас потеряли такой статус. Тем не менее функции для сопряженных территорий у них не исчезли	Милан, Мюнхен, Сидней, Нью-Йорк как глобальная провинциальная столица
Суперстолицы (Super-capitals)	Подобные столицы являются штаб-квартирами международных организаций; могут быть национальными столицами	Брюссель, Страсбург, Рим, Нью-Йорк

\* Hall P. The changing role of capital cities: Six types of capital cities // Capital cities: international perspectives. Ottawa : Carleton University Press, 1993. P. 69–84.

Однако нужно заметить, что данная классификация имеет серьезный недостаток — понятия столиц разделены по разным основаниям, и поэтому назвать ее научной проблематично.

Известный ученый-политолог, специалист в области столицеведения В.И. Росман приводит ряд классификаций столиц по различным основаниям:

— по географическому месторасположению и задачам, которые они решают, можно выделить центральные, тыловые и вперед смотрящие, или авангардные, столицы;

— по функциям выделяются административные, военные, культурные, деловые, религиозные, индустриальные, морские и транспортные и многофункциональные столицы;

— по своим историческим формам выделяются сакральные, отчужденные, религиозные, национальные, имперские и бывшие столицы;

— по масштабу можно различать периферийные, региональные, национальные и транснациональные столицы, а также сверхстолицы (например столица Европейского Союза);

— по истории возникновения и по характеру застройки выделяются естественные столицы, которые постепенно эволюционировали в столичные города, и специально отстроенные;

— по степени стабильности и долговечности можно выделить стационарные или постоянные столицы в противоположность временным (во время войны) и блуждающим столицам (в период гражданских войн и кочевого образа жизни);

— по уровню контроля можно выделить жесткие (доминируют в большинстве сфер жизни и часто являются громоздкими городами, объединяющими в себе сразу множество функций) и мягкие (характерны для небольших полицентрических государств) типы столиц<sup>15</sup>.

Оценивая данную развернутую типологию, можно сказать, что практически все виды столиц связаны с доминирующими политико-правовыми условиями существования государства, а значит, отражают систему общественных отношений, требующих соответствующего правового регулирования. Другими словами, в итоге политическая воля главы государства или народа по назначению того или иного города столицей реализуется в конкретных правовых актах, без которых этого просто не было.

Функции столицы во многом определяются той объективной ролью, которую она играет в различных сферах жизнедеятельности государства в разные исторические периоды. К основным можно отнести следующие функции:

— размещение органов власти и управления государством — политический и законодательский центр;

— общественная — место проведения крупных религиозных, спортивных, праздничных и других мероприятий;

— экономическая — центр деловой жизни, место размещения торговых, биржевых, банковских и других представительств;

— военно-оборонительная — центр военного управления и основание к прекращению войны в случае захвата столицы;

— брендовая — со столицей связано представление обо всей стране;

— научно-образовательная — место размещения ведущих научных центров и образовательных учреждений;

— социально-культурная — музеи, театры, выставки, воспитательно-патриотические комплексы, исторические памятники;

— социально-бытовая — высокий уровень и качество жизни, внедрение новых архитектурных и технологических проектов и т.п.

Конституционное закрепление статуса столицы за конкретным городом не означает его вечного существования в качестве такового (хотя есть и такие примеры: Рим, Лондон), и, как показывают мировая и российская практика, перенос столиц и многостоличность не являются исключительно редким событием в истории государств. Это связано с целым рядом объективных причин, которые политологи делят на негативные и позитивные.

К негативным причинам обычно относят:

— месторасположение старой столицы, ее уязвимость с точки зрения безопасности страны или природных катаклизмов;

— негативные символические коннотации (смыслы) или чрезмерная концентрация населения и ресурсов в одном городе;

— перегруженность главного города страны, транспортные пробки, недостаточная абсорбционная мощность крупных столичных городов;

— экологические проблемы.

Позитивные причины связаны:

— с преимуществами нового места, которое может иметь важное значение в консолидации нации или в стратегии национального и экономического развития;

— с возможностью мобилизовать и реструктурировать всю страну;

— с указанием новых координат внешней и внутренней политики;

— с введением страны в новый культурный, экономический или социально-экономический контекст.

Исследователи выделяют шесть стратегий в переносах столиц: пространственного компромисса, многополярной интеграции, исторической интеграции, альтернативного позиционирования, экономической интеграции, децентрализации<sup>16</sup>.

К субъективным причинам можно отнести уже упоминавшуюся волю руководителя государства, когда решение принимается на основе личных суждений (родовое «гнездо», не нравится природный ландшафт, смена климата по состоянию здоровья и т.п.).

Многостоличность — весьма интересный процесс с точки зрения конституционно-правового статуса столицы. Так сложились исторические обстоятельства и некоторые субъективные условия, что начиная с первого десятилетия XXI в. в России сначала вне правового поля, а потом и юридически (с переездом Конституционного Суда РФ в Санкт-Петербург) начала складываться дуалистическая модель столицы. Более того, недавно принятые поправки в ч. 2

<sup>15</sup> Россман В. Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения. М.: Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, 2013. С. 31–33.

<sup>16</sup> Там же. С. 133, 137.

ст. 70 Конституции Российской Федерации<sup>17</sup> фактически узаконили многостолочность, так как теперь местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город, определенный федеральным конституционным законом<sup>18</sup>. Это весьма непростой вопрос, требующий отдельного глубокого и комплексного исследования в связи с неочевидностью позитивных и негативных последствий.

Подводя некоторый итог вышеизложенным рассуждениям, необходимо отметить два об-

стоятельства: во-первых, конституционно-правовые и административно-правовые аспекты столичности юридической наукой еще мало изучены и сложившихся концептуальных критериев оценки этого явления нет; во-вторых, уже имеется российский и зарубежный опыт политологических, социологических и экономических исследований роли и места столиц и жизни тех или иных государств, который необходимо обобщить и проанализировать с правовой точки зрения; в-третьих, в основу подобных правовых исследований может быть положена концепция нового направления в юридической науке — юридической урбано-логии<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>19</sup> Подробнее: Таболин В.В. Основы юридической урбано-логии: введение в юридическую науку о городах // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 63–67.

## Литература

1. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. Москва : Юстицинформ, 2015. 640 с.
2. Большой юридический словарь / под редакцией А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. Москва : ИНФРА-М, 1999. 703 с.
3. Гордеева М.М. Столица федеративного государства в системе взаимоотношений «центр — регионы»: политологический анализ зарубежного и российского опыта : автореферат диссертации кандидата политических наук / М.М. Гордеева. Москва, 2008. 25 с.
4. Готтман Ж. Столичные города / Ж. Готтман // Логос. 2013. № 4 (94). С. 15–38.
5. Комова В.А. Столица как социокультурный феномен / В.А. Комова // Дискуссия. 2014. № 8 (49). С. 24–28.
6. Манасян М.Г. Некоторые подходы к анализу влияния столичности на развитие и функционирование города / М.Г. Манасян // Вестник Тверского государственного университета. Серия : География и геоэкология. 2016. № 2. С. 119–128.
7. Окунев И.Ю. Типология столиц и коэффициент столичности государства / И.Ю. Окунев // Региональные исследования. 2016. № 3 (53). С. 32–39.
8. Россман В. Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения / В. Россман. Москва : Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, 2013. С. 31–33.
9. Сабаева С.В. Основы правового регулирования понятия и сущности столицы Российской Федерации / С.В. Сабаева // Конституционные чтения. 2008. № 4. С. 23–37.
10. Таболин В.В. Основы юридической урбано-логии: введение в юридическую науку о городах / В.В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 63–67.
11. Терборн Г. Столичные города и неоднозначность их роли в жизни государства / Г. Терборн, Хо К. Чон // Логос. 2013. № 4. С. 39–56.
12. Douglass M. Local city, capital city or world city? / M. Douglass // Pacific Affairs. 2006. Vol. 78. Iss. 4. P. 543–558.
13. Hall P. The changing role of capital cities: Six types of capital cities / P. Hall // Capital cities: international perspectives / J. Taylor, J.G. Lengellé, C. Andrew. Ottawa : Carleton University Press, 1993. P. 69–84.
14. Treivish A.I. Types of Cities in Russia and Across the Globe / A.I. Treivish, M.V. Zotova, I.G. Savchuk // Regional Research of Russia. 2014. Vol. 4. Iss. 2. P. 90–91.

## References

1. Avakyan S.A. Konstitutsionny'y leksikon: Gosudarstvenno-pravovoy terminologicheskij slovar [Constitutional Lexicon: A State Law Terminological Dictionary] / S.A. Avakyan. Moskva : Yustitsinform — Moscow : Justice Inform, 2015. 640 s.



2. Bolshoy yuridicheskiy slovar [A Large Legal Dictionary] / pod redaktsiey A.Ya. Sukhareva, V.D. Zorkina, V.E. Krutskikh. Moskva : INFRA-M — edited by A.Ya. Sukharev, V.D. Zorkin, V.E. Krutskikh. Moscow : INFRA-M, 1999. 703 s.
3. Gordeeva M.M. Stolitsa federativnogo gosudarstva v sisteme vzaimootnosheniy «tsentr — regiony»: politologicheskiy analiz zarubezhnogo i rossiyskogo opy`ta : avtoreferat dissertatsii kandidata politicheskikh nauk [The Capital of a Federal State in the “Center-Hinterlands” Relations System: A Political Analysis of the Foreign and Russian Experience : author’s abstract of thesis of PhD in Politics] / M.M. Gordeeva. Moskva — Moscow, 2008. 25 s.
4. Gottmann J. Stolichny`e goroda [Capital Cities] / J. Gottmann // Logos — Logos. 2013. № 4 (94). S. 15–38.
5. Komova V.A. Stolitsa kak sotsiokulturny`y fenomen [A Capital as a Sociocultural Phenomenon] / V.A. Komova // Diskussiya — Discussion. 2014. № 8 (49). S. 24–28.
6. Manasyan M.G. Nekotory`e podkhody` k analizu vliyaniya stolichnosti na razvitie i funktsionirovanie goroda [Some Approaches to an Analysis of the Influence of Capitalness on the Development and Functioning of a City] / M.G. Manasyan // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya : Geografiya i geoekologiya — Bulletin of the Tver State University. Series : Geography and Geoecology. 2016. № 2. S. 119–128.
7. Okunev I.Yu. Tipologiya stolits i koeffitsient stolichnosti gosudarstva [Typology of Capitals and a Ratio of Capitalness of a State] / I.Yu. Okunev // Regionalny`e issledovaniya — Regional Research. 2016. № 3 (53). S. 32–39.
8. Rossman V. Stolitsy`. Ikh mnogoobrazie, zakonomernosti razvitiya i peremescheniya [Capitals. Their Variety, Development and Relocation Regularities] / V. Rossman. Moskva : Institut ekonomicheskoy politiki imeni E.T. Gaydara — Moscow : Gaidar Institute for Economic Policy, 2013. S. 31–33.
9. Sabaeva S.V. Osnovy` pravovogo regulirovaniya ponyatiya i suschnosti stolitsy` Rossiyskoy Federatsii [Bases of the Legal Regulation of the Concept and Essence of the Capital of the Russian Federation] / S.V. Sabaeva // Konstitutsionny`e chteniya — Constitutional Readings. 2008. № 4. S. 23–37.
10. Tabolin V.V. Osnovy` yuridicheskoy urbanologii: vvedenie v yuridicheskuyu nauku o gorodakh [Fundamentals of Legal Urbanology: An Introduction to the Legal Science on Cities] / V.V. Tabolin // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo — Constitutional and Municipal Law. 2018. № 1. S. 63–67.
11. Therborn G. Stolichny`e goroda i neodnoznachnost ikh roli v zhizni gosudarstva [Capital Cities and Their Contested Roles in the Life of Nations] / G. Therborn, Ho K. Chong // Logos — Logos. 2013. № 4. S. 39–56.
12. Douglass M. Local City, Capital City or World City? / M. Douglass // Pacific Affairs. 2006. Vol. 78. Iss. 4. S. 543–558.
13. Hall P. The Changing Role of Capital Cities: Six Types of Capital Cities / P. Hall // Capital Cities: International Perspectives / J. Taylor, J.G. Lengellé, C. Andrew. Ottava : Carleton University Press, 1993. S. 69–84.
14. Treivish A.I. Types of Cities in Russia and Across the Globe / A.I. Treivish, M.V. Zotova, I.G. Savchuk // Regional Research of Russia. 2014. Vol. 4. Iss. 2. S. 90–91.

## НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### **На официальном сайте Минфина России размещен сборник модельных актов в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях**

Сборник подготовлен в целях оказания органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления разных видов муниципальных образований методической помощи по разработке законодательных и иных нормативных правовых актов, необходимых для формирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, обеспечения реализации отдельных положений бюджетного законодательства.

В Сборнике учтен практический опыт 15 пилотных регионов, набравших в 2019 году наивысший балл среди субъектов РФ по качеству организации межбюджетных отношений на региональном уровне и взаимодействию с органами местного самоуправления.

См.: Письмо Минфина России от 31.07.2020 № 06-04-01/01/67438

*«О Сборнике модельных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в целях реализации положений Бюджетного кодекса РФ в сфере межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях»*

# State power and local self-government

SCIENTIFIC, PRACTICE AND INFORMATIONAL EDITION. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE FOR THE MONITORING OF COMPLIANCE WITH THE LEGISLATION IN THE SPHERE OF MASS COMMUNICATIONS AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE. PI No. FC77-30081 OF NOVEMBER 8, 2007. PUBLISHED MONTHLY.

No. 8/2020

## Contents

### LAW. SOCIETY. STATE

- 3 Tabolin V.V.** Country Capital Studies: Legal Approaches to Research  
**10 Kutovoy D.A.** Digital Communication in the Modern State as a Factor of Social Programming: A Theoretical and Legal Analysis  
**14 Koshel A.S.** Bicameralism and Its Influence on Parliamentary Procedures

### CONSTITUTIONAL GUARANTEES

- 20 Pligin V.N.** Constitutional Bases of Legitimacy of Power  
**27 Filippova A.V.** Constitutional Amendments Related to Local Self-Government: Project Analysis and Law Enforcement Issues  
**32 Pevtsova N.S.** New Approaches to the Constitutional Status of an Individual in View of the Adoption of Amendments to the Fundamental Law of the State

### THEORY AND PRACTICE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

- 37 Chertkov A.N.** Local Self-Government in Russia from the Standpoint of the Local Community: A Historical and Legal View of Modern Issues  
**42 Grib V.V., Akinina N.Yu., Belan N.A.** Involvement of Citizens in the Development and Implementation of Area Improvement Projects: An Analysis of Municipal Statutory Acts of Municipal Structures of the Khanty-Mansi Autonomous Area – Ugra  
**47 Dondokov G.R., Dondokov Ts.S.** On Some Issues Concerning the Prevention of Youth Terrorism and Extremism That Local Self-Government Authorities Are Facing

### FOREIGN EXPERIENCE

- 51 Suvorova E.I., Zenin S.S., Nikiforov V.V.** Insurers vs. the Legislator: On the Constitutionality of Restriction of Insurers' Rights to Use Genetic Research Data in Personal Insurance (the Position of the Austrian Constitutional Court)  
**56 Iksanov I.S.** Immigration Laws and the Migration Policy of the Netherlands

#### Editorial Board:

**Professor S.A. Avak'yan,** LL.D., Head of the Department of the Law Faculty at M.V. Lomonosov Moscow State University

**Professor N.A. Bobrova,** LL.D., Professor of the State Law Department of the Samara National Research University, Honored Lawyer of the Russian Federation

**Professor Wang Zhi Hua,** LL.D., Chinese University of Political Science and Law, Deputy Chairman of the Research Center of Russian Law, Lawyer of Beijing city the Law Office Wigan

**A.A. Panarin,** Doctor of Economics, Associate Professor, President of the Non-Commercial Partnership Educational Consortium Central Russian University, Head of the Administrative Office of the Russian Assembly of Professors, Director of the Center for Digital Technologies in Economics of the RUDN University

**Professor V.V. Tabolin,** LL.D., Head of the Department of Constitutional and International Law of State University of Management

**Professor D.Yu. Shapsugov,** Director of South-Russian Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

#### Expert Board:

**V.B. Evdokimov,** LL.D., Head of the Department of the Science Research Institute of the Academy of the General Prosecutor office of the RF

**Professor M.N. Marchenko,** Head of the Chair of the Law Faculty at M.V. Lomonosov Moscow State University

**V.S. Mokryj,** LL.D., Head of the Sector of Municipal Law and Local Self-government at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

**A.V. Ostrovskij,** Doctor of Economics, Deputy Director Institute for Far East studies of the Russian Academy of Sciences

#### Editor in Chief of the Journal:

**A.V. Makarov,** LL.D., Professor, Dean of the Law Faculty of Transbaikalian State University

#### Editor in Chief of Jurist Publishing Group:

**V.V. Grib,** LL.D., Professor, Corresponding Member of the RAE, Honored Lawyer of the RF

**Scientific editing and proofreading:**  
**O.A. Shvechkova,** PhD (Law)

Recommended by the Supreme Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication results of PhD and doctoral theses (12.00.01;12.00.02 (law science))

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index

Founder: Jurist Publishing Group

Centre drafting subscription:

Tel.: (495) 617-18-88;

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Editorial: E.A. Lapteva, D.V. Solovyova

Tel. / Fax: (495) 953-91-08.

Address edition / publisher:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya nab., Moscow, 115035.

E-mail: avtor@lawinfo.ru; www.lawinfo.ru

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031.

Tel.: (4842) 70-03-37.

Format 60x90/8. Offset printing. Free price

P. liter. 8.0. Conv. liter. 8.0.

The total circulation of 2000 copies.

Number signed print: 10.08.2020.

Issue was published: 20.08.2020.

ISSN 1813-1247

#### Subscription to Russia:

Unified Catalogue. Russian Press: ind. 85489, Russian Post. Digital Catalogue: П1685.

Attention of our authors!

Certain materials of our magazines are available in ConsultantPlus reference legal system

**Country Capital Studies: Legal Approaches to Research**

**Tabolin Vladimir V.**, Professor of the Department of Public Law and Legal Regulation of Management of the State University of Management (SUM), Senior Research Scientist of the Law Institute of the South Ural State University (National Research University), Professor, LL.D.

The article reviews political and legal peculiarities of country capital studies as a phenomenon insufficiently explored in law. The author analyzes various approaches to the capital and capitalness concepts, the political and legal status of a capital, attributes and functions of a capital, gives a classification of capitals taking into account the foreign experience. Legal issues of such processes as shift of capitals and multiple capitals are covered.

**Keywords:** city, capital, capitalness, functions of a capital, classification of capitals, shift of a capital, multiple capitals.

**Digital Communication in the Modern State as a Factor of Social Programming: A Theoretical and Legal Analysis**

**Kutovoy Danila A.**, Applicant for the Degree of PhD (Law)

The article analyzes the impact of digital communication on the institution of the modern state. A feature of modern social relations as a result of communications in the virtual space is their social programmability, which allows them to be transformed in various directions. The inaction of public authority in this area can lead to risks of political crises, a drop in public confidence in it, which can be overcome through public dialogue.

**Keywords:** state, state functions, management, joint management function, information society, digital communication, reforms.

**Bicameralism and Its Influence on Parliamentary Procedures**

**Koshel Aleksey S.**, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law School of the Far Eastern Federal University, PhD (Political Science), Associate Professor

Interest in the study of bicameralism, as a form of organization of the work of parliament, is increasing year-on-year. For Russia, in the context of the adoption of the Law on Amendment to the Constitution of 2020, which increased the scope of powers of the Council of Federation, the impact of the second chamber on parliamentary procedures is as relevant as ever. The article discusses the concept and significance of bicameralism. The article also discusses the features of the parliamentary procedure caused by bicameralism in different countries of the world. The article is comparative in nature, and the results of the study may be useful to lawyers when conducting bicameralism studies, preparing textbooks and teaching aids for law students.

**Keywords:** bicameralism, bicameral parliament, upper chamber, lower chamber, parliamentary procedures, legislative process, budget process, joint meeting.

**Constitutional Bases of Legitimacy of Power**

**Pligin Vladimir N.**, Leading Researcher of the Sector of Philosophy of Law, History and Theory of State and Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (ISL RAS), PhD (Law)

This article is devoted to studying the functioning of Constitutional bases of the legitimacy of state power. The Constitution is one of the main factors in the legitimation of state power, which can be traced at different levels (the level associated with the preparation and adoption of the constitution, the level of status legitimation, procedural legitimation, functional legitimation).

**Keywords:** state power, society, law legitimation, legitimacy of power, constitutional legality, constitution, constitutionalism.

**Constitutional Amendments Related to Local Self-Government: Project Analysis and Law Enforcement Issues**

**Filippova Anna V.**, Associate Professor of the Department of State, Criminal and Legal Disciplines of the Plekhanov Russian University of Economics, PhD (Law)

The author conducted a research content of amendments to the Russian Federation Constitution, submitted to the all-Russian vote, in terms of constitutional guarantees of local self-government and the principles of its organization. The concept of "public power" is analyzed. The conclusion that the interaction of state authorities and local self-government bodies in modern conditions acquires a natural character is substantiated. This principle will allow implementing mechanisms for joint actions to solve a single problem, without the need to make changes to existing legislation. However, attempts to use it as an argument and legal basis for reforming the legislation on local self-government in terms of expanding the powers of the state power of the subject of the Russian Federation in the processes of forming local self-government bodies, appointing or electing local government officials must be stopped. A study was conducted on the procedure for implementing the right of local self-government to compensate for additional expenses. The conclusion that the implementation of the right to compensation is permissible in the form of other inter-budget transfers is substantiated. It is proposed to make clarifying additions to the Budget code of the Russian Federation in order to eliminate ambiguity of interpretation. The problem