

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»**

**НАУЧНЫЙ ДОКЛАД**

по результатам подготовленной научно-квалификационной работы  
(диссертации)

тема диссертации:

**«Статус столиц современных государств: сравнительное  
конституционно-правовое исследование»**

**ФИО: Сафин Ильгиз Наилевич**

Направление подготовки: **40.06.01 Юриспруденция**

Профиль (направленность) программы: **12.00.02. Конституционное право;  
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

Аспирантская школа по праву

Аспирант \_\_\_\_\_/Сафин

И.Н./

Научный  
руководитель \_\_\_\_\_/д.ю.н., профессор Виноградов В.А./

Москва – 2021

### Актуальность

Вопросы территориальной организации публичной власти, разграничения компетенции между государством и отдельными частями его территории, статуса территориальных единиц получают особое внимание исследователей. Важность данных вопросов объясняется тем, что эффективность государственного управления во многом зависит от территориальной организации публичной власти<sup>1</sup>. Также с точки зрения Г. Кельзена основными элементами государства являются население, государственная власть и территория<sup>2</sup>.

Территория государства может рассматриваться в различных аспектах, например, с точки зрения различий между территориальными единицами либо соподчиненности и иерархичности между ними. Например, город Москва, который является в соответствии с частью 2 статьи 70 Конституции Российской Федерации столицей Российской Федерации, выделяется среди других территориальных единиц по ряду аспектов.

Исторически, Московское княжество являлось флагманом процесса интеграции раздробленных княжеств, при Иване III стало столицей Русского государства. Даже с переносом столицы в Санкт-Петербург Москва оставалась местом коронации императоров, а Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон называли Москву «первопрестольной»<sup>3</sup>. В 1918 г. Москва стала столицей РСФСР, а в 1922 г. – столицей СССР. Особое символическое значение Москва принимает в эпоху Великой Отечественной войны (первая крупная победа, переломный момент в ходе войны, парад 7 ноября 1941 г. и парад Победы). Эти обстоятельства указывают на историческую роль Москвы.

В экономическом аспекте по показателю валового регионального продукта экономика Москвы опережает все другие субъекты Российской

---

<sup>1</sup> Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Норма, Инфра-М, 2013. 320 с.

<sup>2</sup> Г. Кельзен. Чистое учение о праве. М., 2015. С. 355. URL: [http://ivka.rsuh.ru/binary/78809\\_76.1462732758.46936.pdf](http://ivka.rsuh.ru/binary/78809_76.1462732758.46936.pdf).

<sup>3</sup> Москва // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890—1907.

Федерации (20% от суммарного валового регионального продукта всей страны). На мировом уровне Москва входит в число крупнейших городских экономик. В столицу привлекается колоссальный объем инвестиций, в том числе иностранных, по данному показателю также у Москвы лидерство среди субъектов Российской Федерации. В Москве расположены штаб-квартиры большинства ведущих российских компаний, представительства крупных зарубежных организаций, банков, международных финансовых организаций, большая доля торговли ценными бумагами сосредоточена в столице<sup>4</sup>. Наконец, Москва концентрирует различные функции (управленческие, научно-образовательные, транспортные) и по сути является ядром инфраструктуры Центрального федерального округа. В Москве отмечается высокий уровень безопасности, низкий уровень безработицы, лучшие вузы страны также расположены в столице. Высокие экономические показатели отчасти могут быть объяснены так называемой рентой столичного статуса, например, в бюджет города поступают доходы от налога на прибыль, что объясняется расположением штаб-квартир крупнейших компаний<sup>5</sup>.

В рамках политического аспекта Москва является центром принятия решений, поскольку здесь расположены федеральные органы государственной власти, представительства субъектов Российской Федерации. На примере государственной политики по борьбе с коронавирусной инфекцией видно, что решения, принимаемые в Москве, тиражируются другими субъектами Российской Федерации<sup>6</sup>. В российском политическом сознании, как отмечают исследователи, Москва прочно связана с функцией политического объединения<sup>7</sup>. В Москве сосредоточены политические и интеллектуальные элиты, здесь активнее выражается

---

<sup>4</sup> Москва в цифрах // Инвестиционный портал города Москвы. URL: <https://investmoscow.ru/about-moscow/moscow-in-numbers/> (дата обращения: 15.09.2021).

<sup>5</sup> Рента столичного статуса // Pro et Contra. URL: [https://carnegieendowment.org/files/ProEtContra\\_57\\_6-18.pdf](https://carnegieendowment.org/files/ProEtContra_57_6-18.pdf) (дата обращения: 15.09.2021).

<sup>6</sup> Волна за волной: как мэр Москвы Сергей Собянин боролся с коронавирусом // FORBES. URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/417065-volna-za-volnoy-kak-mer-moskvy-sergey-sobyanin-borolsya-s-koronavirusom> (дата обращения: 15.09.2021).

<sup>7</sup> Третьяков В.П. Москва — Петербург, два города, две функции // Полития. 2002. № 3.

деятельность политических лобби, гражданского общества, других общественных либо политических объединений<sup>8</sup>. Москва является своеобразным камертоном происходящего в стране, вектор активности жителей столицы указывает на происходящие в стране процессы. Наконец, в научных статьях отмечается активная роль властей города в политических процессах, происходящих на постсоветском пространстве<sup>9</sup>.

Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» был принят еще до вступления в силу Конституции Российской Федерации. С.М. Шахрай указывает, что данный закон должен быть заменен федеральным законом в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, а также отмечает наличие дополнительных прав и обязанностей в связи со столичным статусом<sup>10</sup>. Возникает вопрос, насколько такая точка зрения разработчика Основного закона соотносится с конституционными положениями о равноправии субъектов Российской Федерации. Существенную путаницу в конституционно-правовое содержание статуса столицы внес Федеральный закон от 1 июля 2017 г. № 141-ФЗ<sup>11</sup>. Данный федеральный закон искажил изначально заложенную Законом РФ от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации» концепцию статуса столицы и в очередной раз поставил под сомнение реализацию конституционного принципа равноправия субъектов РФ<sup>12</sup>. В связи с этим, обоснованно принятие нового закона о статусе столицы, для чего необходимо в первую очередь определить концепцию статуса столицы.

---

<sup>8</sup> Анохин М.Г., Д.С. Чумаков. Москва как политический субъект: проблемы и перспективы // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2014. № 2.

<sup>9</sup> Заякина А.С. Политические аспекты формирования международного имиджа мегаполиса (на примере Москвы). URL: [http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov\\_2009/17.pdf](http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2009/17.pdf).

<sup>10</sup> Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М., 2017. 624 с.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 01.07.2017 № 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» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Постников А.Е. Статус столицы как категория российского конституционного права // Журнал российского права. 2018. №4 (256). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ctatus-stolitsy-kak-kategoriya-rossijskogo-konstitutsionnogo-prava> (дата обращения: 29.09.2021).

Наконец, продолжается общественная дискуссия о переносе столицы Российской Федерации. Совсем недавно такое предложение озвучил министр обороны С.К. Шойгу<sup>13</sup>. Споры вызывал также перевода Конституционного Суда Российской Федерации в Санкт-Петербург, поскольку тем самым функции столицы возлагались еще на один город<sup>14</sup>.

Изложенные выше рассуждения обосновывают исследовательский интерес к столице Российской Федерации и характеризуют актуальность исследования. В рамках исследования будут рассмотрены перспективы по дальнейшему развитию законодательства о статусе столицы и возможность заимствования опыта зарубежных стран.

Объектом исследования является комплекс общественных отношений, складывающихся по поводу закрепления статуса столицы как Российской Федерации, так и столиц зарубежных государств.

Предметом исследования являются нормы права, работы исследователей, материалы судебной и правоприменительной практики в сфере регулирования статуса столиц различных государств.

### **Степень проработанности темы**

Теоретические вопросы статуса столицы в российской юридической литературе поднимались достаточно редко. Среди подобных работ можно выделить работы С. А. Авакьяна, С.В. Сабаевой, Т. А. Рабко, А. В. Федорова. При этом исследование С.А. Авакьяна в большей степени посвящено вопросам организации и деятельности государственной власти и местного самоуправления в Москве с учетом новой редакции Устава города Москвы (13 июля 2001 г.). Аналогичное исследование проводилось Д.Б. Агафонкиным.

Основным исследованием следует считать диссертацию С.В. Сабаевой, посвященную конституционно-правовому статусу административных

---

<sup>13</sup> Эксперты оценили предложение Шойгу перенести столицу в Сибирь // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/610d33d89a79472e3ce8f6d4> (дата обращения: 15.09.2021).

<sup>14</sup> Авакьян С.А. Конституционная нелегитимность. Опус первый: исход Конституционного Суда РФ из столицы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1.

центров и столиц в Российской Федерации. В большей степени внимание уделяется административным центрам и столицам субъектов Российской Федерации, однако исследование также затрагивает вопросы конституционно-правового статуса столицы Российской Федерации – города Москвы. Одним из ключевых тезисов в диссертации С.В. Сабаевой является положение о том, что функции столицы являются основным элементом ее конституционно-правового статуса<sup>15</sup>.

Также можно выделить диссертационное исследование А.А. Александрова, в котором автор исследует вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Москвой, возможности для совершенствования конституционно-правового статуса г. Москвы, а также опыт зарубежных стран в сфере правового регулирования статуса столицы государства<sup>16</sup>.

Ретроспективный опыт управления столицей, городского хозяйства становился предметом исследования в работах И.А. Азовкина, В.В. Бакушева, В.А. Ивановского, Л.А. Молчановой, Л.А. Велихова, Б.М. Лазарева, О.Е. Кутафина.

Особенности государственного устройства Российской Федерации, в том числе статуса субъектов Российской Федерации рассматривались в работах Р.Г. Абдулатипова, В.Н. Афонькина, Н.И. Барцица, Р.А. Исляева, А.К. Лабутина, В.В. Невинского, П.А. Ромашова, И.А. Умновой, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина, М.А. Шафира, С.М. Шахрая, А.С. Ященко.

Вопросы местного самоуправления и деятельности местных городских органов власти, в том числе на территории Москвы рассматривались в исследованиях Н.П. Медведева, В.В. Таболина, И.А. Алебастровой.

Отдельные вопросы, касающиеся конституционно-правового статуса столиц, поднимались в комплексных работах по конституционному праву М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Е.И.

---

<sup>15</sup> Сабаева С.В. Конституционно-правовой статус административных центров и столиц в Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. — Москва, 2011. — 345 с.

<sup>16</sup> Александров А.А. Правовой статус города Москвы: конституционно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. — Москва, 2008. — 206 с.

Козловой, О.Е. Кутафина, В.Д. Мазаева, Н.А. Михалевой, Р.О. Халфиной, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева.

В гораздо большей степени внимание политико-правовому характеру столиц уделили исследователи-политологи. В связи с этим, в политологии выделяется отдельный институт – столицеведение<sup>17</sup>. Термин «столичность» получил свое распространение в политологии и социологии. В этой связи интересна работа М.М. Гордеевой, которая рассматривала понятие и сущностные черты столиц, ключевые подходы к определению политико-правового статуса столиц в федеративных государствах, а также политику органов государственной власти в отношении города Москвы<sup>18</sup>. Также в своем исследовании М.М. Гордеева предлагает собственную типологию столиц.

И.Ю. Окунев в диссертационном исследовании рассматривает столицу государства как политический институт, функции столицы, уделяет внимание феномену «столичность», также приводит собственную типологию столиц<sup>19</sup>. Предметом исследования в том числе становится многостоличность в государстве. Данное исследование представляет особую ценность в сравнении с другими приведенными работами, так как проведено сравнительно недавно и содержит более актуальную информацию.

Теория столиц в принципе обязана своим созданием французскому политологу Жану Готтману (труд «Столичные города»). Другими успешными попытками осмысления понятия столичности в зарубежной доктрине являются работы Х. Элдриджа, Ж. Тирвитта, Г. Терборна, в России –В. Россмана («Столицы. Их многообразие, закономерности развития и перемещения»), Д.Н. Замятина, С.А. Тархова.

---

<sup>17</sup> Таболин В.В. Столицеведение: правовые подходы к исследованию // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 8. С. 3 - 9.

<sup>18</sup> Гордеева М.М. Столица федеративного государства в системе взаимоотношений "центр - регионы": политологический анализ зарубежного и российского опыта: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02. — Москва, 2008. — 192 с.

<sup>19</sup> Окунев И.Ю. Столица государства как политический институт: типы и функции: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02. — Москва, 2019. — 378 с.

### **Научная новизна диссертационного исследования**

- предложены авторские определения понятий «столица», «многостоличность»;
- выделены основные элементы конституционно-правового статуса столицы;
- выявлены основные тенденции развития правового статуса города Москвы;
- рассмотрены особенности избирательных систем, применяемых на выборах представительных органов публичной власти в столицах различных государств;
- проанализированы имеющиеся концепции подходов к пониманию сущности столиц в иностранной научной литературе;
- в качестве отдельных блоков для рассмотрения выделены государства на постсоветском пространстве, столиц европейских государств;
- уделено внимание вопросу конституционно-правового регулирования столичных агломераций.

**Целью диссертационного исследования** является комплексное рассмотрение столицы как объекта конституционного права, сущностных элементов и ключевых особенностей конституционно-правового статуса столиц, зарубежного опыта правового регулирования в указанной сфере, а также выработка предложений по совершенствованию правового статуса города Москвы.

Для достижения **цели диссертационного исследования были поставлены следующие задачи:**

- разработать и предложить определения понятий «столица», «статус столицы», «многостоличность»;
- рассмотреть сущностные черты столицы как объекта конституционного права и выделить важнейшие элементы конституционно-правового статуса столиц;

- проанализировать участие органов государственной власти в управлении столицей, взаимоотношение столицы с органами государственной власти;
- выделить ключевые параметры взаимоотношений столицы с другими территориальными единицами;
- проанализировать особенности конституционно-правового статуса столицы Российской Федерации – города Москвы, предложить изменения в Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», сформулировать иные предложения по совершенствованию правового регулирования;
- изучить опыт зарубежных государств и выделить основные подходы к правовому регулированию статуса столиц;
- выявить основные направления развития столичных агломераций в сфере конституционного права;
- исследовать феномен многостоличности, рассмотреть основные способы закрепления многостоличности в законодательстве.
- рассмотреть особенности избирательного права для столичных территорий.

### **Основные выводы и положения, выносимые на защиту**

1. Содержание норм конституций, касающихся вопросов о статусе столицы, в большей степени указывает на некоторое размывание столичного статуса, приравнивание столиц к областям и аналогичным административно-территориальным единицам, лишь в отдельных случаях свидетельствует об особом статусе или повышенном внимании органов государственной власти к столицам. Национальные конституции, как правило, воздерживаются от уточнения статуса столицы. В большинстве стран СНГ, тем не менее, имеет место повышенное внимание органов государственной власти к столичным городам. Также для стран СНГ характерна унификация законодательства, касающегося закрепления статуса столиц.

2. Статус столиц унитарных государств Содружества Независимых Государств позволяет характеризовать их как особенные территориальные единицы со своим подходом к решению местных задач, финансированию и управлению из центра. В то же время выводы о децентрализации унитарных государств Содружества Независимых Государств не могут быть сделаны на основе изучения статуса столичных городов.

3. Основными тенденциями закрепления правового статуса столичных городов стран Содружества Независимых Государств являются: 1) установление правил территориального управления и местного самоуправления в столичных городах; 2) расширение вопросов местного значения в столичных городах; 3) создание материальных условий и обеспечение гарантий столичного статуса; 4) принятие специального закона, регламентирующего статус столичных городов.

4. Изменение границ между субъектами РФ Москвой и Московской областью в 2011 - 2012 гг. обуславливает выводы о преимущественном положении Москвы во взаимоотношениях с другими территориальными единицами. Ситуация с изменением границ показала, что столица получила значительные ресурсы территорий, финансовые поступления, возможности для дальнейшего развития. Очевидно, что для достижения целей развития одного региона было задействовано огромное количество ресурсов другого региона. Такая тенденция развития города Москвы продолжается на протяжении многих лет и может свидетельствовать о практическом воплощении непропорционального приоритета столицы во взаимоотношениях с соседним субъектом Федерации<sup>20</sup>.

5. Для города Москвы в большей степени подходит смешанная избирательная система с точки зрения функций представительного органа (представительство интересов жителей и правотворчество). Внедрение пропорциональной составляющей создаст предпосылки для большей

---

<sup>20</sup> Сафин И.Н. Особенности взаимодействия Москвы и Московской области на примере изменения границ в 2011 - 2012 гг. // Конституционное и муниципальное право. 2020. N 10. С. 65 - 70.

активности партий на региональном уровне, более высокого качества работы парламента. Одновременно следует увеличить численность представителей в Московской городской Думе до 90 человек. Указанные меры актуальны не только в силу внутренних обстоятельств, но и в силу наличия положительных примеров, реализованных в европейских столицах. Во-первых, в столицах европейских государств пропорциональная избирательная система получила широкое распространение, более того, реформы избирательных систем направлены в сторону внедрения пропорциональности. Во-вторых, по численности представителей столичный парламент серьезно уступает представительным органам европейских столиц.

6. Опыт зарубежных федеративных государств показывает, что выбор столицы федерации всегда является трудной задачей, поскольку возникает конфликт интересов между центральными органами власти и жителями столицы. Жители столицы, как правило, заинтересованы в получении максимально высокой степени самоуправления, в то время как органы федеральной власти уделяют столице особенное внимание и не желают предоставлять широкую автономию. Столица не рассматривается как составная часть федерации, а как обособленный от других структурных единиц административный центр. Такой подход обусловлен нежеланием предоставлять более крупные инвестиции столице и создавать ситуации, при которых столица получит неоправданное влияние. Важно определить жизнеспособный подход к столице и целесообразную степень самоуправления в столице.

7. Сложившиеся тенденции существования столичной агломерации негативно сказываются на перспективах развития Московской области, препятствуют формированию полицентричной структуры Московской агломерации. агломерации. Необходима дальнейшая разработка эффективных способов взаимодействия в целях динамичного,

координированного развития двух рассматриваемых субъектов Российской Федерации.

### **Методология исследования**

Для достижения цели диссертационного исследования используются общенаучные методы познания (например, логический, системный, структурно-функциональный), методы изучения в отношении правовых явлений (формально-юридический, сравнительно-правовой). Общенаучные методы в рамках диссертационного исследования были использованы при рассмотрении и анализе понятий «столица», «многостоличность», а также выявления основных элементов понятия, имеющих сущностное значение. Для решения поставленных задач широко используются сведения других наук, в частности политологии.

Диссертационное исследование предполагает широкое использование сравнительно-правового метода. Так, для решения отдельных задач исследования рассматривалось законодательства стран Содружества Независимых государств, нормы избирательного права столиц европейских государств, правовые акты, регулирующие местное самоуправление в столицах различных государств. Сравнительно-правовой подход позволил отобрать наиболее ценные достижения зарубежного опыта и отразить их в работе.