

3. Акатова Н.С. Социально-экономическая политика и современное государство / Н.С. Акатова, А.А. Артемьев, М.И. Архипов [и др.]. Тверь : Тверской государственный ун-т, 2018. 278 с.
 4. Дюжилова О.М. Теория и методология обеспечения экономической безопасности / О.М. Дюжилова, И.В. Вякина, Г.Г. Скворцова [и др.]. Тверь : Тверской государственный технический ун-т, 2019. 164 с.
 5. Керимов А.Д. Критерии силы государства / А.Д. Керимов, И.Н. Куксин // Право и образование. 2016. № 6. С. 4–16.
 6. Керимов А.Д. Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса : монография / А.Д. Керимов, И.Н. Куксин. Москва : Норма, 2018. 96 с.
 7. Матвеев П.А. Административно-правовые процедуры национальной модели государственной недвижимости / П.А. Матвеев // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса : выступления и доклады участников Всероссийской научно-практической конференции памяти Н.Г. Салищевой (г. Москва, 19 октября 2017 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор А.И. Стахов. Москва : РГУП, 2018. С. 288–297.
 8. Матвеев П.А. Изъятие земельного участка у собственника ввиду его нецелевого или ненадлежащего использования как самостоятельное основание прекращения права собственности / П.А. Матвеев // Правовые вопросы недвижимости. 2019. № 1. С. 22–25.
 9. Матвеев П.А. Понятие и классификация оснований прекращения права собственности на земельные участки / П.А. Матвеев // Новеллы права и политики 2017 : материалы международной научно-практической конференции (г. Гатчина, 1 декабря 2017 г.). В 2 томах. Т. 1 : сборник научных трудов / научное редактирование: Т.О. Бозиев, Л.А. Голубева. Гатчина : Государственный ин-т экономики, права и технологий, 2018. С. 137–141.
 10. Матвеев П.А. Теоретико-правовая характеристика изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд / П.А. Матвеев // Юрист. 2017. № 13. С. 40–46.
 11. Рыженков А.Я. О некоторых проблемах изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в России: проблемы теории и практики / А.Я. Рыженков // Бизнес. Образование. Право. 2015. № 3 (32). С. 228–232.
-

Публичное управление: от городского к государственному

Авдеев Дмитрий Александрович,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
d.a.avdeev@utmn.ru

В статье проводится аналогия между городским управлением и государственным, как разновидностями публичного управления. Обосновывается, что управление государством берет свое начало именно с управления городом, как одной из первых многофункциональных социально-экономических систем, требующих политико-правового регулирования. Как показывает историческое развитие, постепенно городское управление трансформируется в государственное.

Отмечается, что для публичного управления, как городского, так и государственного, характерна диалектика процессов централизации и децентрализации, что в итоге и определяет тип (поликратический или монархический) и форму государственного правления.

Ключевые слова: город, конституция города, городское управление, государственное управление, монархия, поликратия, публичное управление, форма правления.

Public Administration: From City to State

Avdeev Dmitry A.
Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Tyumen State University
PhD (Law), Associate Professor

The article draws an analogy between city government and state, as varieties of public administration. It is substantiated that the management of the state originates precisely from the management of the city, as one of the first multifunctional socio-economic systems requiring political and legal regulation. As historical development shows, gradually urban governance is transformed into state.

It is noted that for public administration, both urban and state, the dialectic of centralization and decentralization processes is characteristic, which ultimately determines the type (polycratic or monocratic) and the form of government.

Keywords: city, city constitution, city government, public administration, monarchy, polycracy, public administration, form of government.

В настоящее время в Российской Федерации публичное управление осуществляется на трех уровнях — федеральном, региональном (субъектном) и местном (муниципальном). Для

каждого уровня характерна собственная специфика, обусловленная не только системой органов власти и управления, принципами их функционирования и деятельности, но и

соответствующим назначением и выполняемыми задачами.

Управление может отличаться способами и методами, используемыми в процессе регуляции общественных отношений. Однако, несмотря на общие и отличительные черты, сущность самого публичного управления остается неизменной и заключается, по нашему мнению, в решении вопросов жизнеобеспечения населения на соответствующей территории.

Управление является неотъемлемым свойством человеческого социума, без которого невозможно представить развитие самого общества и его эволюцию. Публичное управление, как деятельность соответствующих органов власти, зависит от ряда факторов и условий, воздействующих на их организацию и функционирование. Одними из важных обстоятельств, определяющих методы и способы управления, являются, на наш взгляд, экономика и возникающие на основе ее хозяйственно-материальные отношения. Например, управленческие процессы, характерные для присваивающей экономики, существенно отличаются от публичного управления экономики производящей. Ярким тому подтверждением являются существующие в современном мире племена и народности, которые до сих пор не перешли к государству как политической организации, а довольствуются родоплеменным общественным укладом жизни в силу того, что у них не изменился характер экономических отношений. Следовательно, производящая экономика, разделение труда, разветвление различного рода социальных функций, внешняя охрана границ и многое другое способствуют становлению публичного управления, которое изначально формировалось как городское управление, а в дальнейшем трансформировалось и выросло в публичное управление общегосударственного уровня, пройдя достаточно длинный путь своего эволюционирования.

Публичное управление берет свое начало с древних родов-поселений, в которых, по сути, начинается образовываться основа будущего государственного устройства России. Зачатки публичного управления государственного свойства стали закладываться в эпоху становления Древнерусского государства.

Первыми органами власти и управления являлись *вече* (как коллегиальный орган народного представительства) и *князь*, выполняющий функции главы государства. В Древней Руси власть князя была производна от власти *веча*, что дает основание говорить о демократической основе княжеской власти. Однако дальнейшее развитие государственного управления позволяет характеризовать его как единодержавную форму правления¹. Деятельность князя и *веча* фактически была взаимосвязана и взаимообусловлена, так как *вече* не могло собираться без князя, а последний не мог принимать решения без одобрения или при отсутствии согласия *веча*.

¹ История государства и права России : учебник. В 2 т. / под общ. ред. В.М. Сырых. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 16.

Следует отметить, что период формирования государственности в то время породил множество споров среди правоведов относительно характеристики формы правления, которая оценивается как «раннефеодальная монархия», «раннесредневековая монархия», «варварское государство», «военная демократия», «дружинный период», «норманнский период», «военно-торговое государство» и т.д. Это позволяет говорить о том, что Киевскую Русь следует рассматривать как государство переходного типа, в котором переход шел от родового строя к феодализму с той спецификой, которую придает формирование феодальных отношений при значительных остатках первобытнообщинного строя (*вече*, кровная месть, язычество и т.д.)»².

В период удельного правления (XII в. — начало XIV в.) продолжился процесс структуризации органов власти и управления, оперируя современной юридической терминологией, можно сказать, что происходило становление и правовое оформление статуса органов, осуществляющих публичное управление, шел процесс распределения компетенционных полномочий между ними, закладывались основы государственного управления территориями, устанавливалось взаимодействие между центральными и органами власти на местах.

В конце XII — начала XIII века на Руси определились три основных политических центра, каждый из которых оказывал решающее влияние на политическую жизнь в соседних с ними землях и княжествах: Владимиро-Суздальское княжество (для Северо-Восточной и Западной Руси), Галицко-Волынское княжество (для Южной и Юго-Западной Руси) и Новгородская феодальная республика (для Северо-Западной Руси)³.

Особенности организации публичной власти и управления в этих центрах заключались в основном в распределении властных полномочий и сосредоточении преобладающего их объема в тех или иных центрах, которыми могли выступать или князь, или *вече*. Например, для организации публичной власти и управления Северо-Восточной Руси было характерно незначительное влияние *веча*, в отличие от князя. В Северо-Западной Руси в отличие от Северо-Восточной преобладала *вечевая* форма публичного управления. Для политической системы Юго-Западной Руси характерно было государственное управление со слабой монархической властью и чрезмерным влиянием боярства⁴. В Новгороде государственное управление основывалось на сочетании элементов монархического, олигархического и демократического строя, хотя государственный строй Новгорода характеризуется как феодальная (боярская) республика⁵.

² Там же. С. 20.

³ Носова Н.П. Государственные институты России в IX–XX вв. (опыт истории государственного управления) : учебник. 2-е изд., доп. Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2010. С. 57.

⁴ История государства и права России : учебник / под общ. ред. В.М. Сырых. С. 54–64.

⁵ История государства и права России : учебник / под ред. Ю.П. Титова. М. : Проспект, 2001. С. 40.

Публичное управление в вышеприведенных княжествах отличалось, по нашему мнению, типами управления (поликратическое (поликратия) или же монархическое (монархия))⁶. Разница между поликратией и монархией заключается в существовании двух или одного политического центра управления общественными процессами. Например, политическое противостояние князя, с одной стороны, бояр и народного веча, с другой, определяли степень концентрации властных полномочий в тех или иных руках по управлению городом. Происходило распределение компетенции между ними, устанавливались меры ответственности за результаты и эффективность своего управления.

Полагаем, что на особенности публичного управления, которое сложилось в рассматриваемый выше период времени, оказывали свое влияние различного рода факторы и условия, что находило свое отражение в политическом устройстве того или иного княжества. К числу таких факторов следует отнести и размеры территорий, родственные связи князей, их политические амбиции, основанные на этом субъективное видение процесса управления.

Объединение древнерусских земель и образование Московского государства содействуют консолидации всех институтов власти и органов управления. В период правления Ивана III и Василия III происходит централизация государственного строя. В 1547 году великий князь Иван IV получает титул царя и становится вседержителем и единственным центром власти. Как пишет В.В. Захаров, централизация государственного управления могла пойти по созданию монархии, основанной на законе, однако построение единого государства происходило путем принятия неограниченного самодержавия. Опричнина, введенная при Иване Грозном, ускорила формирование в России самодержавной модели власти⁷. Таким образом, начинается утверждаться монархическая модель публичного управления.

Период от появления древнерусских княжеств до образования Московского государства можно охарактеризовать как время становления начал централизации в государственном управлении, сосредоточение основных властных прерогатив и полномочий в руках князя, образование всевозможных консультативно-совещательных органов при нем.

Следует отметить, что до образования централизованного Московского государства наблюдается различие системы и методов управления, сочетающего в себе как единоличное, так и коллегиальное управление. Происходило перераспределение тех или иных полномочий, однако четко прослеживалась тенденция к выделению самостоятельной власти князя и вечевых, а также боярских собраний как прообразов органов народного представительства.

⁶ Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 114–121; Его же. Современная форма правления // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 6 (96). С. 25–28.

⁷ История государства и права России / под общ. ред. В.М. Сырых. С. 102.

Государственное управление, сложившееся в России XV–XVII веков, характеризуется тенденцией к сосредоточению властных полномочий и функций в руках единоличного органа публичной власти — князя, получившего в дальнейшем статус самодержца, опирающегося в своей деятельности на Боярскую думу, являющуюся, по сути, совещательно-консультативным органом, представляющим интересы привилегированного класса (сословия).

По мере становления и развития самого Российского государства происходила модернизация органов публичной власти, совершенствовалась система публичного управления по вертикали и горизонтали. Обуславливалась такая трансформация происходящими как социально-экономическими причинами (расширение территорий, рост и развитие торговли (внутренней и внешней)), так и политическими, выходом России на международную арену, становление ее державой мирового уровня. Определенный качественный рывок в развитии Российского государства связывают с реформами Петра I, внесшего значительный вклад в модернизацию организации публичного управления. Процессы централизации вытесняли тенденции децентрализации, и после провозглашения Петром I в 1721 году России империей форма правления стала характеризоваться как абсолютная монархия, то есть исключаящую какую бы то ни было децентрализацию государственного управления. Государственное управление сосредоточивалось в руках монарха, а управление обширными территориями происходило через назначаемых из центра наместников (генерал-губернаторов).

Обращает на себя внимание тот факт, что образованные при монархе органы всегда играли роль консультативно-вспомогательного характера и наделялись лишь делегированным нормотворчеством (Сенат при Петре I, Верховный тайный совет при Екатерине I и Петре II, Кабинет при Анне Иоанновне, Конференция при Елизавете Петровне, Совет при Петре III). Эти органы были небольшими по количеству входящих в них человек. Как показал опыт их функционирования, они не могли вести полномасштабное и оперативное управление государственными делами, что приводило к появлению новых специальных учреждений узкой направленности. Образование отдельного ведомства, специализировавшегося на определенном круге вопросов, способствовало их оперативному рассмотрению и принятию незамедлительных мер. Полагаем, что именно с этого времени (начало XIX в.) и началось формирование в России разветвленной самостоятельной системы органов исполнительной власти, имеющих собственную структуру и иерархию по функциональному принципу организации и деятельности⁸.

Таким образом, анализ исторического образования Российского государства позволяет прийти к выводу, что публичное управление городского типа, формировавшееся в период становления первых городов-княжеств на Руси, получило

⁸ См.: Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк) : монография. Тюмень : Издательство Тюменского государственного университета, 2015. С. 66–68.

развитие, став своего рода эталонной моделью управления общественными процессами уже централизованного государства с монархическим типом управления, исключая существование каких бы то ни было иных политических центров, могущих выступать как оппозиция по вопросам государственному управлению. Нельзя не отметить в этой связи, что на всем протяжении формирования отечественной государственности выделяется противостояние коллективного и единоличного управления делами города в частности, а затем и государства вообще.

Практикой реализации управленческих процессов была выработана некая парадигма публичного управления, которая для любого уровня власти и во все времена является неизменной. Так, к числу характерных признаков публичного управления относят то, что оно осуществляется на определенной территории, есть субъект и объект управления, имеются целеполагания и, собственно, сама деятельность органов власти⁹.

Проблематика публичного управления с учетом политико-правовых процессов, происходящих в Российской Федерации в сфере государственного строительства и местного самоуправления, не теряет своей актуальности и значимости. И в настоящее время большинством ученых справедливо выдвигаются идеи о рассмотрении города как первоначальной системы публичного управления, имеющего непосредственное влияние и оказывающего воздействие на процесс государственного управления, то есть на управление государством в целом. По верному замечанию А.Н. Костюкова, «актуальным представляется аналитический подход к рассмотрению города как объекта в системе публичного управления в целях определения приемлемых форм и методов управленческого воздействия на каждый из элементов такой системы и последующего синтеза принципов управления городом»¹⁰.

В этой связи можно говорить о непосредственной связи, а даже какой-то тождественности процесса управления городом и государством. Полагаем, что город как таковой не следует рассматривать только как вид муниципального образования и населенный пункт. Город является сложной полифункциональной системой, является первоосновой жизнедеятельности человека, имеющей собственные закономерности развития. Можно с уверенностью говорить о так называемой конституции города, под которой можно понимать социально-политическое устройство, складывающееся под влиянием различного рода факторов и условий, определяющее особенность публичного управления всеми сферами жизнедеятельности города на основании и с учетом мнения большинства горожан, регламентированное правовыми нормами на основании местных традиций, культурных и исто-

рических условий развития. В этом смысле А.Н. Костюков справедливо говорит о том, что «город в рамках системного подхода следует рассматривать как единство следующих ключевых подсистем, находящихся во взаимодействии: территории, инфраструктуры, населения, экономики, органов управления городом»¹¹.

По нашему убеждению, именно управление городом является первичной моделью публичного управления. Упомянем в этом контексте патриархальную теорию происхождения государства, обосновывая которую, Аристотель полагал, что раз человек животное политическое, то он стремится к объединению с себе подобными (процесс социализации). Первичным таким социальным объединением является семья, в свою очередь, увеличение числа семей приводит к образованию государства, где управление происходит по образу и подобию управления в семье. Естественная потребность человека к общению приводит к тому, что из нескольких семей складывается селение или род, а из всех селений или родов образуется государство. Следовательно, государство является высшей формой общения, обнимающей собой все другие образования и формы общения¹². В этом, на наш взгляд, и проявляется непосредственная связь публичного управления городом, с одной стороны, и государством — с другой.

Таким образом, увеличение численности городов приводит к появлению государственного управления, в основе которого лежит, по сути, управление городом, только в несколько ином, более крупном масштабе. Как верно замечает В.В. Таболин и М.В. Мархгейм, «город как единственно возможная территориальная форма, позволяющая создать государство»¹³. Иными словами, городское управление есть не что иное, как модель-копия государственного управления. Справедливо мнение Г.В. Мальцева, что «город был многофункциональной структурой, которая иногда прямо перерастала в государство (государство-полис) либо служила платформой для консолидации сил, способных создавать крупные империи, централизованные политические образования, контролирующие огромные территории нередко в разных частях света»¹⁴.

Видимо, поэтому в настоящее время, в период глобализации и влияния целого комплекса факторов и условий как на государственное, так и на муниципальное управление, вызывает повышенный интерес развитие городского управления. Нель-

⁹ Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления : учебник. М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. С. 9.

¹⁰ Костюков А.Н. Город как объект управленческого воздействия // Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты : монография / коллектив авторов ; под общ. ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2020. С. 35.

¹¹ Костюков А.Н. Указ. соч. С. 37.

¹² Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебник. М. : Проспект, 2001. С. 121.

¹³ Таболин В.В., Мархгейм М.В. Город как объект исследования государства // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции — VI Международные «Мальцевские чтения» памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (Белгород, 26–27 апреля 2017 г.). Белгород, 2017. С. 31.

¹⁴ Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства : монография. М. : Издательство РАГС, 2010. С. 211.

зя не согласиться с В.В. Таболиным и М.В. Мархгейм, что развитие российского государства «прямо зависит от состояния наших городов... Отсутствие четкой теоретической политико-правовой концепции развития городов в России, полагаем, является причиной отсутствия внятных стратегических целей и за-

дач развития государства»¹⁵. Настало время выработать такую концепцию, которая позволит сформировать общие цели стратегического развития государства в целом.

¹⁵ Таболин В.В., Мархгейм М.В. Указ. соч. С. 35–36.

Литература

1. Авдеев Д.А. Классификация форм правления: новый взгляд или поиск критериев / Д.А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 114–121.
2. Авдеев Д.А. Современная форма правления / Д.А. Авдеев // Российское право: образование, практика, наука. 2016. № 6 (96). С. 25–28.
3. Авдеев Д.А. Форма правления в России (краткий конституционный очерк) : монография / Д.А. Авдеев. Тюмень : Изд-во Тюменского государственного ун-та, 2015. 242 с.
4. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления : учебник для студентов вузов / Н.И. Глазунова. Москва : ТК Велби, Проспект, 2006. 630 с.
5. История государства и права России : учебник / под редакцией Ю.П. Титова. Москва : Проспект, 2001. 541 с.
6. История государства и права России : учебник. В 2 томах / под общей редакцией В.М. Сырых. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2014.
7. Костюков А.Н. Город как объект управленческого воздействия / А.Н. Костюков // Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты : монография / коллектив авторов ; под общей редакцией В.В. Таболина. Москва : Юстицинформ, 2020. 351 с.
8. Мальцев Г.В. Очерки истории раннего права и государства : монография / Г.В. Мальцев. Москва : РАГС, 2010. 317 с.
9. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебник / М.Н. Марченко. Москва : Проспект, 2001. 755 с.
10. Носова Н.П. Государственные институты России в IX–XX вв. (опыт истории государственного управления) : учебник / Н.П. Носова. 2-е изд., доп. Тюмень : Изд-во Тюменского государственного ун-та, 2010. 413 с.
11. Таболин В.В. Город как объект исследования государства / В.В. Таболин, М.В. Мархгейм // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития : материалы международной научно-теоретической конференции — VI Международные «Мальцевские чтения» памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук, профессора Мальцева Геннадия Васильевича (г. Белгород, 26–27 апреля 2017 г.) : сборник научных статей. Белгород, 2017.

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Подписан закон, направленный на обеспечение взаимосвязки и согласованности документов территориального планирования всех уровней с документами стратегического планирования

Уточнено, что подготовка документов территориального планирования РФ осуществляется на основании отраслевых документов стратегического планирования РФ, в том числе генеральных схем в топливно-энергетических и транспортных отраслях, стратегии национальной безопасности РФ, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения безопасности с учетом положений стратегии социально-экономического развития РФ, стратегии пространственного развития РФ, нацпроектов, межгосударственных программ, госпрограмм РФ, инвестпрограмм субъектов естественных монополий, решений органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, а также сведений, содержащихся в ФГИС ТП.

Сокращены сроки согласования изменений в утвержденные документы территориального планирования всех уровней.

Предусмотрена возможность установить в законодательстве субъектов РФ о градостроительной деятельности, что утверждение правил землепользования и застройки, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, внесение изменений в указанные документы осуществляются местными администрациями.

Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»