

Рахмон Багдадович МУТАЛИПОВ¹

УДК 662.5

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННЫМ ГОРОДОМ

¹ помощник судьи,
Арбитражный суд Западно-Сибирского округа (г. Тюмень)
rakhmon.mutalipov@mail.ru

Аннотация

Публичное управление современным городом является основным моментом в определении вектора становления отечественной страны и права. Осуществление государственного и городского управления имеет общие закономерности исходя из истории становления и развития государственно-правовых институтов. Это, в свою очередь, позволяет по-новому взглянуть на понимание концепции региональной политики и государственного управления.

Вопросы публичного управления современным городом являются дискуссионными в юридической литературе. В данной статье автор рассматривает публичное управление современным городом, анализирует его юридическую природу и место в системе государственного и муниципального управления, предлагает авторское видение понимания публичного управления современным городом. В статье также рассматривается публичное управление на примере российских городов, исследуются признаки самого понятия города, которые характерны не только для российской правовой системы.

Анализируя нормативно-правовые документы, а также отечественную литературу можно сделать вывод о том, что публичное управление рассматривается в двух аспектах, как деятельность и как правоотношение. По мнению автора, публичное управление современным городом следует рассматривать, как совокупность действий органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц по обеспечению жизнедеятельности жителей города с целью устойчивого

Цитирование: Муталипов Р. Б. 2021. Публичное управление современным городом / Р. Б. Муталипов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 3 (27). С. 116-130.
DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-116-130

его развития. Правовое регулирование публичного городского управления в российском законодательстве происходит опосредованно через регламентацию осуществления местного самоуправления.

Делается вывод о том, что определение конкретных целей и задач публичного управления российскими городами влияет на их социально-экономическое развитие, однако в настоящее время, российским законодателем не определены цели и задачи городского управления, вопросам стратегического развития современных городов в России уделяется недостаточное внимание.

В базе методологии исследования лежит диалектический метод, который позволил определить особенности публичного управления современным городом и его место в системе государственного и муниципального управления. Использование компаративистского (сравнительно-правового) метода способствовало выявлению отличительных признаков, которыми характеризуется публичное управление современным городом. С помощью исторического и прогностического методов была обоснована и доказана общность закономерностей осуществления государственного и городского управления. Применение формально-юридического метода позволило исследовать публичное городское управление отдельно от иной правовой деятельности.

Ключевые слова

Публичное управление, управление городом, современный город, государственное управление, муниципальное управление, устойчивое развитие города, классификации городов.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-116-130

Введение

В системе публичного управления особую роль играет управление городом, так как исследование городского управления позволяет переосмыслить существующие проблемы государственного управления, найти новые пути для их решения. Исходя из общности закономерностей осуществления государственного и городского управления, город может стать местом для совершенствования публичного управления и апробации инновационных управленческих решений. Без сомнения, принятие поспешных и не апробированных государственных управленческих решений способно привести к возникновению новых общественных проблем и негативно отразиться на социально-экономическом развитии региона и (или) государства.

В настоящее время проблематика исследований публичного управления городом становится востребованной. К примеру, С. Э. Мартынова в своей статье рассматривает партисипативное принятие городских решений [9]. О. В. Федорова на примере местного самоуправления в городе Новосибирске приходит к выводу о дуализме правовой природы местного самоуправления [17]. В коллективной монографии под общей редакцией В. В. Таболина, исследуются основные

концептуальные подходы к управлению городами, отмечается, в частности, что действующая турбулентность в экономике и управлении, упадки — связаны и с коронавирусом интернационального масштаба, и их последствиями. При этом данные обстоятельства, безусловно, влияют на состояние городского управления, его правовые основы [16, с. 475, 479].

По нашему мнению, понимание природы и содержания публичного управления городом имеет первостепенное значение в современном обществе. Ежегодно число городского населения увеличивается, растет количество городов. Согласно отчету от 23 октября 2020 г. ООН-Хабитат о городах мира 2020 «Ценность устойчивой урбанизации», в городских районах проживает 55% населения мира, прогнозируется, что к 2050 г. эта величина вырастет до 68% [18]. Такие набирающие темпы урбанизации и миграции, по сути, бросают вызов действующей системе городского управления, требуют от нее изменения структуры, методов управления. В этой связи важно определить сущностные признаки публичного управления современным городом, которые являлись бы универсальными для большинства городов.

Однако, в настоящее время продолжают оставаться дискуссионными вопросы: что следует понимать под публичным управлением? Какими отличительными признаками характеризуется публичное управление современным городом? Эти и другие вопросы требуют исследования, и ответы на них помогут прояснить сложившуюся ситуацию, связанную с проблематикой публичного управления современным городом, их ролью в правоприменительной практике и повседневной жизни граждан.

Что есть публичное управление?

Публичное управление берет свое начало с управления древними городами-поселениями, в которых, по сути, начинается формироваться основа будущего государственного устройства. Первыми органами власти и управления в Древней Руси стали вече в качестве коллегиального представительного органа и выполняющего функции главы государства князя. До образования Московского государства система управления сочетала в себе единоличное и коллегиальное управление, формировалась тенденция к выделению самостоятельной власти князя и таких представительных органов, как вече и боярские собрания. В дальнейшем становлении Российского государства публичное управление концентрировалось в руках монарха, управление территориями происходило через наместников, назначаемых из центра. По итогам анализа истории России можно отметить, что публичное управление, начав свое развитие в период становления первых городов-княжеств на Руси, в дальнейшем стало моделью управления социальными процессами уже целого государства. При этом, как отмечает Д. А. Авдеев, в ходе развития российской государственности «...выделяется противостояние единоличного и коллективного управления делами города в частности, а затем и государства вообще» [2, с. 17-19].

С момента появления первых городов и их дальнейшего развития использовались различные методы управления, соответствующие действовавшему на тот

момент общественному укладу и потребностям. Очевидно, что управление городами, где существовало рабовладение, отличалось от управления феодальных городов и т. п.

Исследование городского управления следует начать с рассмотрения понятия «публичного управления». В настоящее время в нормах международного права и российском законодательстве указанное понятие не закреплено. На наш взгляд, легальное закрепление понятия «публичного управления» способствовало бы улучшению его понимания среди населения и, по верному замечанию О. Н. Мигущенко, позволило бы сформировать жителям востребованный в будущем образ системы публичного управления и роль публичных органов в становлении и функционировании такой системы [10, с. 4].

Анализ различного рода публикаций по вопросам публичного управления позволяют говорить о многоаспектности понятия «публичного управления». В частности, публичное управление понимается в различных значениях: как деятельность, как правоотношение, как процесс, как функция и т. п. Если говорить о публичном управлении как о деятельности, то О. Н. Мигущенко ссылается на возможность рассматривать данное понятие в двух аспектах (де-юре и де-факто), где под фактически публичным управлением можно воспринимать работу государственных и муниципальных органов по обеспечению общей жизнедеятельности людей [10, с. 4]. С точки зрения де-юре публичное управление также осуществляется иными субъектами публичного управления, в том числе общественными организациями и объединениями, политической партией и т. д.

При раскрытии публичного управления как правоотношения возникают сложности с разграничением объекта, субъекта и содержания управления. Если исходить из того, что публичное управление воздействует на поведение людей, то непонятным становится, кого определять в качестве субъектов. В свою очередь, если признавать объектом управления физических лиц, то потребуется пересмотреть понимание субъекта и содержания управления, классическую структуру правоотношений.

По мнению О. Н. Мигущенко, при множественности подходов к определению понятия публичное управление нераскрытым остается суть публичного управления, поскольку сущность публичной власти заключается в конкретных интересах господствующего класса, которые сформировались в ходе развития экономических отношений. Содержанием публичной власти считаются конкретные требования властвующего класса, выраженные в принципах права и основах деятельности субъектов публичного управления. Раскрытие публичного управления через интерес господствующего класса позволяет образовать логичную и жизнеспособную теорию публичного управления [10, с. 6].

Рассматривая публичное управление как системный процесс, В. В. Кафидов выделяет в нем субъекта, объекта, механизм управления, миссию города. Процессом управления занимается руководитель соответствующего территориального органа власти на уровне государства и муниципального образования или коллегиального органа нескольких муниципальных образований. В. В. Кафидов

объектами управления называет организации, которые обеспечивают работу подсистем хозяйства города и управление процессами городской жизнедеятельности и влияния на его среду. Механизм управления, по его мнению, состоит из социальных институтов, инфраструктуры города, принципов и методов управления. Миссия города, с одной стороны, определяет значение города среди других городов и в системах более высокого уровня, с другой стороны, заключается в обеспечении благосостояния городского населения [4, с. 188-191].

Исходя из анализа федерального законодательства, можно заключить, что в России публичное управление подразделяется на уровни управления: государственное и муниципальное. Государственное управление осуществляют государственные органы и их должностные лица. Муниципальное управление является основной функцией муниципальных органов, а также их должностных лиц. Следует подчеркнуть, что в установленных законом случаях население самостоятельно (непосредственно) может участвовать в муниципальном управлении. Так, в соответствии с частью 1 статьи 25 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в поселении с численностью жителей не более ста человек для решения вопросов муниципального управления образуется сход граждан. В то же время сход граждан может проводиться в поселении в случае если численность жителей поселения более ста и не более трехсот человек [12].

В статье 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [13] содержатся два понятия «государственное управление» и «муниципальное управление». Первое понятие понимается как «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». А второй термин законодатель раскрывает как «деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития». Итак, в обоих терминах управление оказывается раскрытым в качестве деятельности органов при осуществлении их полномочий в сфере общественно-экономического становления. Управление государством отличается от управления муниципальным образованием по данному закону тем, что оно направлено на обеспечение национальной безопасности России.

Указывая на недостатки в приведенных выше понятиях государственного и муниципального управления О. Н. Мигущенко отмечает, такое управление также является задачей должностных лиц, а в установленных законом случаях — населения. К тому же, предмет управления муниципальными образованиями не стоит отождествлять с общественно-экономическим территориальным развитием, потому что органы, должностные лица, в ряде случаев жители, в общем занимаются вопросами местного значения [10, с. 3].

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные органы наделены полномочиями по решению вопросов

местного значения, а именно вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности местного населения. В этой связи законодательное закрепление понятий «государственного и муниципального управления» не соответствует их фактическому содержанию.

Таким образом, исследование понятия публичного управления дает все основания говорить о том, что оно имеет несколько значений. При этом публичное управление в российском законодательстве используется в значении как деятельность и подразделяется на уровни управления: государственное и муниципальное. Следует отметить, что публичное управление, в том числе городское, невозможно без указания цели, как стратегического вектора, определяющего параметры и модели деятельности соответствующих органов.

Город как низовой уровень публичного управления

Основы городского управления содержатся в международных правовых документах, к которым можно отнести различные декларации и хартии ООН. Например, Ванкуверская декларация о населенных пунктах 1976 г., Лейпцигская хартия устойчивого европейского города 2007 г.

Ванкуверская декларация о населенных пунктах 1976 г. [3] состоит из трех частей. В начале декларации указывается проблематика мест проживания граждан. В первой части декларации содержатся возможности и решения данных проблем, которые должны решаться под ответственностью национальных правительств и международного сообщества. Предлагаются принимать эффективную и целенаправленную политику в области территориального планирования, конструировать более подходящие для жизни и комфортные поселения, создавать возможности для результативного участия населения в местном управлении, вырабатывать новые методы в ходе воплощения программ на уровне населенных пунктов, организовывать финансовые возможности для полной занятости. В второй части декларации закреплены общие принципы, которыми должны руководствоваться органы местного самоуправления. Третья часть декларации определяет основополагающие принципы действий национальных правительств и международных организаций.

В Лейпцигской хартии об устойчивом развитии европейского города 2007 г. [8] министрами взяты на себя следующие обязательства: развивать политическую инициативу для интеграции основных принципов данной хартии в политику регионального и местного развития, совершенствовать средства в целях интегрированного городского развития, содействовать совершенствованию управленческих структур для их осуществления и создавать необходимые для этого рамочные условия на национальном уровне, оказывать содействие сбалансированному пространственному развитию на базе европейской полицентрической системы городов. В указанной хартии содержатся следующие рекомендации государствам-участникам Европейского Союза, направленные на:

- расширение применения комплексного подхода в политике развития городов;

- формирование и гарантирование высокого качества социальных пространств, которые имеют важное значение для условия жизни жителей городов;
- усовершенствование инфраструктуры сетей и возрастание эффективности расходования энергии;
- стимуляцию передовой и образовательной политики;
- привлечение внимания к бедным городским районам;
- улучшение качества физической городской среды;
- поддержку муниципальной экономики и политики на рынке труда;
- динамичное осуществление политики в сфере образования и профессиональной подготовки для детей и молодежи в бедных районах;
- способствование развитию эффективного и доступного городского транспорта.

Следует отметить, что в международных хартиях и декларациях, как правило, закрепляются задачи городских органов и принципы развития городов в безопасные и продуктивные места обитания [15, с. 70].

В целом международным сообществом в качестве основной цели городского управления определено обеспечение устойчивого развития городов согласно Новой программе развития городов 2016 г. ООН [11]. Для реализации указанной цели был создан Центр ООН по населенным пунктам (Хабитат).

Новая программа развития городов 2016 г. ООН включает две части. Первая часть — это «Декларация Кито об экологически устойчивых городах и населенных пунктах для всех», а вторая часть называется «Принятый в Кито план осуществления новой программы развития городов». К основным положениям изучаемой программы можно отнести: принятие мер для обеспечения здоровой среды в городах; предоставление основных услуг всем жителям; обеспечение устойчивости городов; обеспечение равных возможностей для всех людей и недопущение дискриминации; борьба с изменением климата с помощью снижения выброса парниковых газов; уменьшение опасности бедствий; укрепление взаимодействия и сотрудничества; соблюдение прав беженцев, мигрантов и внутренне перемещенных лиц; конструирование надежных, публичных для лиц с ограниченными возможностями парковых зон; обеспечение передового подхода и утверждение мер по озеленению городов.

Переходя к национальному законодательству, можно отметить, что в Конституции Российской Федерации прямо не закрепляются основы городского управления, но указывается на наделение особыми правовыми статусами городов федерального значения и столицы России (статьи 66 и 70 Конституции Российской Федерации) [6]. К тому же, глава 8 Конституции России посвящена основам системы местного самоуправления.

На федеральном уровне приняты федеральные законы от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом

планировании в Российской Федерации». Утверждена 13 февраля 2019 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 207-р Стратегия пространственного развития России на период до 2025 г. (далее — Стратегия), в которой к основным проблемам городов относятся: невысокая степень комфортности городской среды, невысокая степень активности хозяйствующих субъектов в большинстве городов, несбалансированное пространственное развитие больших городских агломераций, плохое состояние окружающей среды в городах с населением более пятисот тысяч человек и промышленных городах [14]. В качестве принципов пространственного развития России в Стратегии выделены: дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки общественно-экономического территориального развития; комплексный подход к общественно-экономическому территориальному развитию; учет интересов и позиции населения и хозяйствующих субъектов при планировании общественно-экономического территориального развития и т. д. Также Стратегией определены перспективные центры экономического роста некоторых российских городов.

Анализируя Конституцию России, федеральные законы и Стратегию можно заключить, что городское управление в отечественном законодательстве регулируется опосредованно через осуществление местного самоуправления.

Представляет интерес классификация городов по содержанию деятельности по управлению городом. Так, профессор В. В. Таболин, взяв за критерий «социально-экономическую функцию», выделяет следующие виды города: финансово-торговые, промышленные, сырьевые, промышленно-торговые, лечебно-курортные, портовые, научные, административные, войсковые, учебные. По юридическому статусу можно выделить такие виды городов, как: столица государства; столицы субъектов или штатов; города-региональные центры; прочие [16, с. 65].

Также есть и иные классификации городов. Так, по географическому положению выделяют: города, находящиеся в узлах скрещения транспортных путей; города в крупных горнодобывающих районах; города районов крупной обрабатывающей промышленности; города, которые находятся в районах интенсивного сельского хозяйства [17, с. 10].

В зависимости от значимости архитектурно-градостроительного наследия исторические города делятся на четыре категории ценности наследия. К первой категории относятся исторические города интернационального ценности, наследие которых имеет общепризнанный на международном уровне неповторимый характер. Для населенных пунктов этой категории нужно разрабатывать и использовать отдельные меры и процедуры для его полноценного и цельного сохранения.

Вторую категорию имеют исторические города общегосударственного ценности, наследие которых носит незаурядный характер для страны. Для сохранения таких населенных пунктов потребуется принятие всеохватывающих программ и специальных проектов всесторонней реконструкции и регенерации.

В третью категорию входят исторические города регионального значения. В этих населенных пунктах следует разрабатывать программы сохранения их градостроительного наследия.

И к городам четвертой категории относятся все остальные исторические населенные пункты «местного значения». В таких городах достаточно реализации историко-архитектурного плана и проекта зон охраны памятников [15].

Наряду с классификациями городов существуют различного рода концепции развития городов. Так, например, выделяют «компактные города или города коротких расстояний», концепция которого появилась в целях снижения расхода энергии и загрязнения окружающей среды в крупных городах. Создатели указанной концепции поощряют пешеходное и велосипедное движение, а также рассчитывают на уменьшение зависимости горожан от автомобилей, инфраструктуры. В компактных городах застройка отличается высокой плотностью, виды землепользования являются смешанными, сформирована эффективная система городского транспорта [5].

Еще одной концепцией развития городов является концепция «умного города». Особенностью данной концепции является ее реализация российским законодателем. Согласно Концепции проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город», утвержденной приказом Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр, умный город — это подход к развитию города, который применяет цифровые инструменты для улучшения жизни, качества услуг и производительности управления при неотъемлемом удовлетворении потребностей поколений во всех важных жизненных аспектах [7]. В умных городах высокоинтеллектуальные системы включены и работают по следующим направлениям: городская среда, безопасный город, цифровое городское управление, инвестиционный климат, благосостояние людей. Таким образом, концепций развития городов, классификаций городов множество.

Город как низовой уровень публичного управления становится объектом правового регулирования как на международном уровне, так и уровне Российской Федерации. На наш взгляд, цель городского управления можно определить, как обеспечение устойчивого развития городов в соответствии с Новой программой развития городов 2016 г. ООН. Городское управление в России регулируется через осуществление местного самоуправления.

Заключение

Публичное управление в отечественной литературе понимается в различных значениях: как деятельность, как правоотношение, как процесс, как функция и т. п. По нашему мнению, публичное управление является деятельностью. Цель городского управления можно определить, как обеспечение устойчивого развития городов в соответствии с Новой программой развития городов 2016 г. ООН. В теории городского управления существует множество классификаций городов и концепций их развития. Публичное управление современным городом можно определить как деятельность органов государственной власти и местного

самоуправления и должностных лиц по обеспечению совместной жизнедеятельности людей для устойчивого его развития.

Правовое регулирование публичного городского управления в российском законодательстве происходит опосредованно через регламентацию осуществления местного самоуправления. Публичное управление городами осуществляют государственные и муниципальные органы и их должностные лица, а в установленных законом случаях — население самостоятельно (непосредственно). Публичное управление осуществляется на двух уровнях — государственном, включающим федеральный и региональный подуровни, и муниципальном.

Закрепление в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» понятий «государственного и муниципального управления» не соответствует их фактическому содержанию, поскольку в данных понятиях субъектами управления указаны только органы, тогда как публичное управление осуществляют также и должностные лица, а в установленных законом случаях — население. Кроме того, содержание муниципального управления нельзя сводить только к социально-экономическому развитию территории, поскольку субъекты муниципального управления решают в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Как известно, одним из элементов управления являются цели и задачи управления, однако в настоящее время, законодателем не определены конкретные цели и задачи управления российскими городами, что существенно снижает социально-экономическое развитие городов. По сути, деятельность городских органов и должностных лиц сведена к решению текущих и краткосрочных вопросов местного значения, а вопросам долгосрочного развития современных городов в России уделяется недостаточное внимание. Методы городского управления, вопросы стратегического развития современных городов, недостаточно регламентированы нормами права, не исследованы в теории управления, полномасштабно не развиты и повсеместно не используются. Кроме того, отсутствует единое научно обоснованное понимание публичного управления современным городом.

Так, например, вопросы местного значения исходя из статей 2, 14-17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не являются стратегическими, поскольку связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности местного населения (организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения; создание и обеспечение функционирования парковок; обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями и т. д.). Как следует из Стратегии пространственного развития России на период до 2025 г., повсеместно не используется в российских городах комплексный подход к общественно-экономическому территориальному развитию, не развит механизм учета

интересов и позиции населения и хозяйствующих субъектов при планировании общественно-экономического территориального развития и т. п.

Для решения данных проблем предлагается разработать концепцию публичного управления современным городом. Под концепцией управления мы имеем в виду определение конечного вида города и выстраивание за счет этого системы управления. В отличие от классификации городов концепция городского управления является программой развития городов, а не разновидностью города. Концепция публичного управления современным городом могла бы быть разработана на федеральном уровне и принята в качестве программного документа. Так, следует согласиться с предложением Д. А. Авдеева, который применительно к региональной политике говорит о «необходимости разработки полноценной концепции региональной правовой политики, отсутствие которой заметным образом сказывается в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации» [1, с. 9]. Соответственно, разработка подобной концепции уже для публичного управления городом, способствовало бы совершенствованию деятельности субъектов городского управления.

В заключении можно сказать, что публичное управление современным городом осуществляется недостаточно эффективно вследствие отсутствия ее концептуальных основ, хотя для этого имеются все основания и условия для исследования и развития публичного управления современным городом, что, в свою очередь, позволит обобщать практику, которая в дальнейшем позволит разработать меры, направленные на совершенствование регионального и федерального публичного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д. А. Конституционная концепция региональной политики в Российской Федерации / Д. А. Авдеев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Том 4. № 3. С. 152-163.
2. Авдеев Д. А. Публичное управление: от городского к государственному / Д. А. Авдеев // Градостроительное право. 2020. № 3. С. 16-20.
3. Ванкуверская декларация о населенных пунктах 1976 года. URL: <https://www.un.org/ru> (дата обращения: 12.04.2021).
4. Кафидов В. В. Современные концепции управления. / В. В. Кафидов. М.: Креативная экономика, 2020. 442 с.
5. Компактный город. URL: <https://ru.wikipedia.org/> (дата обращения: 23.05.2021).
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993; по сост. на 01.07.2020. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.05.2021).
7. Концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город»: утверждена приказом Минстроя России от 25.12.2020 № 866/пр // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации, № 1-2, 2021 (Приказ).

8. Лейпцигская хартия устойчивого европейского города 2007 года.
URL: <https://2030.zhitomir.ua/upload/iblock/929/9292d18aa2382e619d2eb8925defb7dc.pdf>
(дата обращения: 23.05.2021).
9. Мартынова С. Э. Партиципативное принятие городских решений: правовые ожидания граждан / С. Э. Мартынова // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 50-56.
10. Мигущенко О. Н. К вопросу об основной проблеме теории публичного управления / О. Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 3. С. 3-6.
11. Новая программа развития городов 2016 года ООН. URL: <http://unhabitat.ru>
(дата обращения: 23.05.2021).
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ: по сост. на 29.12.2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
13. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ: по сост. на 31.07.2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
14. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р: по сост. на 23.03.2021 г. // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.
15. Суворова Л. Б. 2013. Перспективы развития городов Центрального Казахстана / Л. Б. Суворова, Л. А. Цемко // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ. С. 178-184.
16. Таболин В. В. Правовая теория современного российского города: монография / В. В. Таболин. М.: Юрист, 2012. 390 с.
17. Таболин В. В. Правовые основы типологии населенных пунктов и классификации городов / В. В. Таболин // Градостроительное право. 2018. № 1. С. 9-11.
18. Таболин В. В. Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория: монография: в 2 т. / коллектив авторов / под общ. ред. В. В. Таболина. М.: Юстицинформ, 2021. 824 с.
19. Федорова О. В. Дуализм правовой природы местного самоуправления в контексте конституционной реформы Российской Федерации (на примере местного самоуправления в городе Новосибирске) / О. В. Федорова // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1. С. 22-25.
20. World Cities Report 2020 The Value of Sustainable Urbanization. URL: <https://unhabitat.org/wcr>
(дата обращения: 23.05.2021).

Rakhmon B. MUTALIPOV¹

UDC 662.5

PUBLIC ADMINISTRATION OF A MODERN CITY

¹ Assistant Judge, The Arbitration Court of the West Siberian District (Tyumen)
rakhmon.mutalipov@mail.ru

Abstract

Public administration of a modern city is the main point in determining the formation vector of the national country and law. The implementation of state and urban governance has common patterns based on the history of the formation and development of state and legal institutions. This, in turn, allows for a fresh look at the understanding of the concept of regional policy and public administration.

The public administration issues of a modern city are controversial in the legal literature. In this article, the author examines the public administration of a modern city, analyzes its legal nature and place in the system of state and municipal government, and offers the author's vision of understanding the public administration of a modern city. In the present research, the author examines public administration using the example of Russian cities and also studies features of a city as a concept itself, these features are not exclusive for the Russian legal system.

Analyzing regulatory documents, as well as domestic literature, we can conclude that public administration is considered in two aspects, as an activity and as a legal relationship. According to the author, the public administration of a modern city should be considered as a set of actions by state and local authorities, self-government bodies and their officials to ensure the life of the city's residents with the aim of its sustainable development. Legal regulation of public urban management in Russian legislation occurs indirectly through the regulation of implementation of local self-government.

It is concluded that the definition of specific goals and objectives of Russian cities public administration affects their socio-economic development, however, at present, the Russian legislator has not defined the goals and objectives of urban management, and insufficient attention is paid to the strategic development of modern cities in Russia.

Citation: Mutalipov R. B. 2021. "Public administration of a modern city". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 7, no. 3 (27), pp. 116-130.
DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-116-130

The research methodology is based on the dialectical method, which made it possible to determine the public administration features of a modern city and its place in the system of state and municipal administration. The use of the comparative (comparative legal) method helped to identify the distinctive features that characterize the public administration of a modern city. With the help of historical and prognostic methods, the generality of the implementation laws of state and city government was substantiated and proved. The use of the formal legal method made it possible to study public urban governance separately from other legal activities.

Keywords

Public administration, city management, modern city, public administration, municipal government, sustainable city development, city classifications.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-116-130

REFERENCES

1. Avdeev D. A. 2018. "The constitutional concept of regional policy in the Russian Federation". Tyumen State University Herald. Socio-economic and legal research, vol. 4, no. 3, pp. 152-163. [In Russian]
2. Avdeev D. A. 2020. "Public management: from urban to state". Urban planning law, no. 3, pp. 16-20. [In Russian]
3. Vancouver Declaration on Human Settlements. 1976. Accessed on 12 April 2021. <https://www.un.org/ru> [In Russian]
4. Kafidov V. V. 2020. Modern management concepts. Moscow: Creative Economy. 442 p. [In Russian]
5. Compact city. Accessed on 23 May 2021. <https://ru.wikipedia.org/> [In Russian]
6. Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote 12 December 1993: according to comp. on 01 July 2020. Accessed on 23 May 2021. <http://www.consultant.ru> [In Russian]
7. Information bulletin on regulatory, methodological and typical design documentation. 2021. Concept of the project for digitalization of the urban economy "Smart City": approved by order of the Ministry of Construction of Russia dated 25 December 2020 No. 866/pr. No. 1-2 (Order) [In Russian]
8. Leipzig Charter for a Sustainable European City 2007. Accessed on 23 May 2021. <https://2030.zhitomir.ua/upload/iblock/929/9292d18aa2382e619d2eb8925defb7dc.pdf> [In Russian]
9. Martynova S. E. 2020. "Participative adoption of city decisions: legal expectations of citizens". State power and local self-government, no. 12, pp. 50-56. [In Russian]
10. Migushchenko O. N. 2019. "To the question of the main problem of the theory of public administration". Municipal service: legal issues, no. 3, pp. 3-6. [In Russian]
11. New Urban Development Agenda 2016 by the United Nations. Accessed on 23 May 2021. <http://unhabitat.ru> [In Russian]
12. Collected Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40, art. 3822. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003, No. 131-FZ: according to comp. as of 29 December 2020. [In Russian]

13. Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 26 (part 1), art. 3378. On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law of 28 June 2014, No. 172-FZ: according to comp. as of 31 July 2020. [In Russian]
14. Collected Legislation of the Russian Federation. 2019. No. 7 (part 2), art. 702. The strategy of spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025: approved by the order of the Government of the Russian Federation of 13 February 2019, No. 207-r: according to comp. as of 23 March 2021. [In Russian]
15. Suvorova L. B., Tsemko L. A. 2013. "Prospects for the development of cities in Central Kazakhstan". Materials of the International scientific-practical conference dedicated to the 20th anniversary of the Constitution of the Russian Federation. Pp. 178-184. [In Russian]
16. Tabolin V. V. 2012. Legal theory of a modern Russian city: monograph. Moscow: Jurist. 390 p. [In Russian]
17. Tabolin V. V. 2018. "Legal foundations of typology of settlements and classification of cities". Urban planning law, no. 1, pp. 9-11. [In Russian]
18. Tabolin V. V. 2021. Legal Urbanology. Urbanological theory: monograph: in 2 volumes. Moscow: Yustitsinform. 824 p. [In Russian]
19. Fedorova O. V. 2021. "Dualism of the legal nature of local self-government in the context of the constitutional reform of the Russian Federation (on the example of local self-government in the city of Novosibirsk)". State power and local self-government, no. 1, pp. 22-25. [In Russian]
20. World Cities Report 2020 The Value of Sustainable Urbanization. Accessed on 23 May 2021. <https://unhabitat.org/wcr>