

## Организационно-правовые основы развития концепции публичного управления городом

Рахмон Багдадович Муталипов

Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия  
Контакт для переписки: rakhmon.mutalipov@mail.ru

**Аннотация.** В настоящее время большинство отечественных ученых исходят из того, что не существует единой концепции публичного управления городом. Унификация концепции публичного управления городами, в т. ч. частичная унификация, в отечественной науке является дискуссионным вопросом. В настоящей работе выдвинута и проверена гипотеза о том, что можно выделить единые основы концепции публичного управления городом, несмотря на ее специфичность. Также автором определено содержание основ концепции публичного управления городом. Понятия «публичное управление» и «город» в настоящее время в нормах международного права и российском законодательстве не закреплены, в связи с чем предлагается придать им нормативно-правовой характер. Концепции публичного управления городов объединяет то, что они являются документальным выражением публичного управления как единой деятельности, а также направлены на реализацию в городах. В содержание основ изучаемой концепции входят основные цели города и принципы публичного управления городом, которые рекомендуется включить в федеральное законодательство. В базе методологии исследования лежит диалектический метод, который позволил определить основы концепции публичного управления городом. Использование компаративистского (сравнительно-правового) метода способствовало выявлению отличительных признаков, которыми характеризуется концепция публичного управления городом.

**Ключевые слова:** концепция публичного управления городом, унификация концепции, понятие город, единые основы концепции, цели города, принципы публичного управления, моногорода

**Цитирование:** Муталипов Р. Б. 2023. Организационно-правовые основы развития концепции публичного управления городом // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 9. № 2 (34). С. 109–127. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-2-109-127>

Поступила 10.04.2023; одобрена 27.04.2023; принята 11.05.2023

## **Organizational and legal basis for the development of the concept city public administration**

**Rakhmon B. Mutalipov**

University of Tyumen, Tyumen, Russia  
Corresponding author: [rakhmon.mutalipov@mail.ru](mailto:rakhmon.mutalipov@mail.ru)

**Abstract.** Currently, few Russian scholars agree on a single concept of public city administration. The unification of the concept of public administration of cities, including partial unification, in Russian science is a debatable issue. In this paper, we put forward and test the hypothesis that it is possible to find common foundations of the concept of public city administration, despite its specificity. The author also determines the content foundations of this concept. The concepts of “public administration” and “city” are not currently fixed in the norms of international law and Russian legislation, therefore, it is proposed to provide them with a legal definition. The concepts of cities’ public administration are united by the fact that they are a documentary expression of public administration as a single activity, and they also aim at implementation in cities. The content of the foundations of the studied concept includes the city’s main goals and the principles of public city administration, which are recommended to be included into the federal legislation. The methodology of the study is based on the dialectical method, which has helped determine the foundations of the concept of public administration of the city. The use of the comparative legal method has contributed to identifying the distinctive features that characterize the concept of public administration of the city.

**Keywords:** concept of public city administration, unification of concept, concept of city, unified foundations of concept, city goals, principles of public administration, single-industry towns

**Citation:** Mutalipov, R. B. (2023). Organizational and legal basis for the development of the concept city public administration. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, 9(2), 109–127. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2023-9-2-109-127>

Submitted Apr. 10, 2023; Reviewed Apr. 27, 2023; Accepted May 11, 2023

## Введение

В настоящее время проблематика исследований публичного управления городом становится востребованной. К примеру, С. Э. Мартынова рассматривает партисипативное принятие городских решений [Мартынова, 2020]. На примере местного самоуправления в городе Новосибирске О. В. Федорова приходит к выводу о дуализме правовой природы местного самоуправления [Федорова, 2021]. В коллективной монографии «Юридическая урбаноология. Урбанологическая теория» исследуются основные концептуальные подходы к управлению городами, отмечается, в частности, что

«современная турбулентность в экономике и управлении, кризисы — связаны и с ситуацией с коронавирусом международного масштаба и их последствиями. Данные реалии не могут не отразиться на состоянии городского управления, его правовых основ» [Астафичев, Волох, Воронина, 2021].

Важность исследуемой тематики также обусловлена продолжающимся реформированием системы местного самоуправления. К примеру, 1.05.2019 г. принят Федеральный закон № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“», в соответствии с которым вводится понятие «муниципальный округ», которое определено как несколько населенных пунктов, не относящихся к муниципальным образованиям, на общей территории [О внесении изменений...]. Также этим законом предусмотрена возможность создания муниципального округа в результате объединения всех поселений из состава муниципального района и его самого. Как следует из пояснительной записки «К проекту федерального закона „О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»», муниципальный округ позволит консолидировать представительские и административные ресурсы, в т. ч. на сельских территориях, для оптимизации расходов на содержание местных органов посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления, там, где это целесообразно [Пояснительная записка «К проекту...»]. Приведенные законодательные новеллы свидетельствуют о повышении внимания законодателя к территориальной организации местного самоуправления, о его стремлении к процессу оптимизации управления на местах. Кроме того, согласно новым поправкам 2020 г. к Конституции России органы местного самоуправления включены в единую систему публичной власти в России, органы государственной власти имеют возможность участвовать в формировании местных органов и должностных лиц [О совершенствовании

регулирования ...]. В развитии новых положений Конституции России 25.01.2022 г. принят в первом чтении Государственной Думой Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Законопроект № 40361-8].

С 2017 г. поводится рейтинг эффективности управления в городских округах России Агентством политических и экономических коммуникаций. Указанным Агентством по итогам 2022 г. признаны наиболее эффективными городские власти Тюмени (1-е место), Салехарда (2-е) и Казани (3-е), а самыми неэффективными — Биробиджана (90-е), Архангельска (91-е) и Улан-Удэ (92-е). Магадан с 42-го места в 2021 г. опустился в рейтинге на 52-е место в 2022 г., а Курган с 47-го — на 59-е место. Кроме того, на 9 позиций упали Петропавловск-Камчатский и Красноярск, находящиеся в середине рейтинга, а также Абакан (значительно потерявший и в прошлом году) и Новосибирск, занимающие места в нижней половине [Шестой рейтинг эффективности ...]. Указанные сведения свидетельствуют о том, что в ряде российских городов публичное управление осуществляется неэффективно.

По нашему мнению, понимание природы и содержания концепции 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» (The Value of Sustainable Urbanization), «в городских районах проживает 55% населения мира, и ожидается, что к 2050 г. эта цифра вырастет до 68%» [World Cities Report 2020]. Такие набирающие темпы урбанизации и миграции, по сути, бросают вызов действующей системе городского управления, требуют от нее изменения структуры и методов управления.

В настоящее время большинство отечественных ученых исходят из того, что не существует единой концепции публичного управления городом, поскольку подобные концепции зависят от самого города и его характеристик: географическое положение, экономическое состояние, численность населения, среди прочих. Городское население лично или через соответствующих органов и должностных лиц определяет, как правило, цели города, его задачи, направления развития и т. п. Федеральным законодателем принимаются концепции публичного управления отдельными аспектами городов (концепции «Безопасный город», «Умный город») или публичного управления отдельных видов городов (например, моногородов).

В этой связи предметом обсуждения ученых становятся принятые на федеральном уровне концепции, а также иные не закрепленные в подзаконных нормативных правовых актах РФ концепции: экологический город, малые и средние города, мегаполисы, агломерации и т. д. Унификация концепции публичного управления городами, в т. ч. частичная унификация, в отечественной науке является дискуссионным вопросом.

В ходе настоящего исследования планируется рассмотреть вопросы унификации концепции публичного управления городами, а именно проверить следующую гипотезу. Несмотря на индивидуальность каждого города а, следовательно, и специфичность

концепции публичного управления в нем, можно выделить единые основы концепции публичного управления городом.

В случае, если данная гипотеза подтвердится, следует определить содержание основ концепции публичного управления городом. В целях проверки гипотезы следует рассмотреть понятия «публичное управление» и «город», действующее правовое регулирование в исследуемой области, проанализировать концепции в системе публичного управления городом.

### **Научная дискуссия о правовых основах развития концепции публичного управления городом**

Понятия «публичное управление» и «город» в настоящее время в нормах международного права и российском законодательстве не закреплены. Вместе с тем есть понятие единой системой публичной власти. В силу [Конституция РФ, ч. 3 ст. 132], органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Приведенное положение дальнейшее раскрытие получило в Федеральном законе от 8.12.2020 г. № 394-ФЗ [О Государственном Совете РФ..., ст. 2], где под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в т. ч. по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Кроме того, в Федеральном законе от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ [О стратегическом планировании..., ст. 3] (далее — 172-ФЗ) закрепляются два понятия «государственное управление» и «муниципальное управление».

Если же переходить к самому понятию «город», то можно отметить, что в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации не закрепляется данного термина. При этом на основе словосочетаний «городской округ», «городское поселение» формируются целые правовые институты, например, в градостроительстве. В Федеральном законе от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (далее — 131-ФЗ) [Об общих принципах..., ст. 2] «городское поселение» раскрывается как «город или поселок». Соответственно, «город» используется как бессодержательный термин.

Обобщая различные взгляды, В. В. Таболин раскрывает содержание города с точки зрения современного городского права:

«город — населенный пункт, правовой статус и территория которого в соответствии с законодательством определены уставом города, где с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности и в интересах городского населения, осуществляются государственная власть и местное самоуправление» [Таболин, 2012].

Из данного определения можно перечислить следующие признаки города:

- населенный пункт (часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы и служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей);
- юридическое закрепление положения города в уставе; наличие жизнедеятельности населения; функционирование системы государственных и муниципальных органов, действующих в интересах населения и в соответствии с законом.

Каждый из данных признаков важен — при отсутствии одного из них город теряет свой юридический статус: не принят устав или он не содержит статуса города; если всё население покинет город, то прекратится любая жизнедеятельность; не будет никаких органов власти. По мнению Таболина, общественно-экономические, градостроительные, демографические, географические и другие признаки существенного значения не имеют, поскольку носят временный или юридически неопределенный характер [Таболин, 2012, с. 53–56].

Следующим элементом концепции публичного управления городом являются цели и задачи города. Определение указанных векторов традиционно в научной литературе относится к компетенции городских органов и должностных лиц, осуществляемой с участием заинтересованных лиц [Кафидов, 2020, с. 190–194; Шумилова и др., 2022, с. 10–11].

Вместе с тем есть точка зрения, что цель города может быть едина. Так, например, в Новой программе развития городов 2016 г. ООН в качестве основной цели городского управления определено обеспечение устойчивого развития городов [Новая программа развития...].

Оставляя дискуссию о возможности закрепления единой цели городов на следующий раздел статьи, отметим следующее. Как отмечают Е. Б. Шумилова, Е. О. Авдеева и С. А. Мхитарян, цель города можно сформулировать следующим образом: как и в качестве чего город будет себя позиционировать в течение длительного периода времени. Чтобы не ошибиться при выборе приоритетов развития, выгоднее будет постановка долгоиграющих планов вместо множества узкоформатных целей [Шумилова и др., 2022, с. 10–11].

Также в содержание концепции публичного управления городом входят принципы публичного управления, которые по определению предполагаются универсальными в данной сфере. Согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Стратегия пространственного развития), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, к принципам пространственного развития России отнесены: дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий; комплексный подход к социально-экономическому развитию территорий; учет интересов и мнения населения и бизнеса при планировании социально-экономического развития территорий и т. д. [Об утверждении стратегии...].

Кроме того, Стратегией пространственного развития определены перспективные центры экономического роста некоторых российских городов. Необходимо отметить, что для развития данного подхода в России можно использовать опыт Германии. Как отмечают Э. Маркварт, Н. Н. Киселева, Д. П. Соснин, в Германии города подразделяются на центры трех или четырех уровней в зависимости от возможности города удовлетворять окружающие населенные пункты услугами и товарами разной степени спроса. Если в городе можно получить услуги и товары всех видов спроса (повседневного, средней периодичности, редкого и эпизодического), то такой город относится к центрам верхнего уровня (Oberzentren). Центры среднего уровня (Mittelzentren) способны предоставить товары и услуги средней периодичности спроса. В центрах базового уровня (Kleinzentren) жители одного или нескольких близлежащих поселений могут получить товары и услуги повседневного спроса. Unterzentren представляет собой особый тип центральных мест и занимает промежуточное место между базовым и средним уровнями центральных мест. Также в Германии ведется мониторинг центральных мест, результаты которого отражаются в виде карты центральных мест [Маркварт и др., 2022, с. 99–100].

Взаимодействие с окружающими город селами и иными населенными пунктами является одним из аспектов публичного управления городом. Как отмечают С. А. Кожевников и С. С. Патракова, в России на сегодняшний момент развитие фактического межмуниципального сотрудничества осуществляется преимущественно в социальной области (проведение выставок и ярмарок, совместное решение вопросов местного значения: водо-, теплоснабжение, транспортное обслуживание населения и т. п.) и формально закрепляется в виде договоров и соглашений, создании ассоциаций, реже — в создании хозяйственных и некоммерческих межмуниципальных организаций для решения вопросов местного значения.

В области экономики подобные проекты единичны. Одним из удачных примеров является общество с ограниченной ответственностью «Кигинская швейная фабрика», деятельность которого стало возможной благодаря межмуниципальной кооперации. На основании соглашения о сотрудничестве со стороны Саткинского района Челябинской области были привлечены инвестиции и технологии, а со стороны Кигинского района Республики Башкортостан — квалифицированные трудовые ресурсы и необходимая инфраструктура.

По мнению С. А. Кожевникова и С. С. Патраковой, необходимо закрепить основы (цели, приоритеты, механизмы) развития межтерриториальных взаимодействий на федеральном уровне в виде отдельной концепции или одного из приоритетных направлений Стратегии пространственного развития. Одновременно на уровне субъектов РФ важно обеспечить координацию целей развития муниципалитетов, городов, сел, работы некоммерческих организаций общей концепции/стратегии социально-экономического развития. Именно на региональном уровне можно раскрыть потенциал и возможности кооперации городов и сел, заинтересовать стороны и привлечь участников, дать импульс образованию общих сельско-городских структур [Кожевников, Патракова, 2022, с. 85–87].

## Анализ концепции в системе публичного управления городом

В настоящее время для публичного управления городом предусмотрено принятие разнообразных документов:

- 1) «документы стратегического планирования» (стратегия социально-экономического развития, план мероприятий по реализации стратегии, прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период, муниципальные программы), которые разрабатываются согласно ст. 11 172-ФЗ;
- 2) «документы территориального планирования» (схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов) и «документация по планировке территории» (проект планировки территории и проект межевания территории), перечисленные в ст. 18 и 41 Градостроительного кодекса РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ) [Градостроительный кодекс РФ...];
- 3) программы комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур городских округов (утверждаются согласно ст. 17 № 131-ФЗ).

Хотя названия данных документов в некоторой степени созвучны, фактически их содержание отличается друг от друга. Тем самым сфера публичного управления городом становится менее простой для понимания жителей. Ситуация усугубляется тем, что в некоторых российских городах разрабатываются городские концепции, принятие которых федеральными законами прямо не предусмотрено. Соответственно, не понятно, является ли концепция действительно специфическим документом; либо это документ, указанный в федеральном законе, но на практике поменявший название. Неясным становится определение норм права, которыми следует руководствоваться при разработке и утверждении данного документа.

Можно предположить, что концепция близка к документам стратегического планирования. Перечень документов стратегического планирования указан в 172-ФЗ. Данный перечень закрытый и концепция в него не включена. Примерное содержание стратегии развития муниципального образования в документе не приведено. Вместе с тем основные положения стратегии развития России перечислены в ст. 16 172-ФЗ, стратегии развития субъекта России — в ст. 32 172-ФЗ.

Если проанализировать положения конкретных концепций (например, архитектурно-градостроительная концепция развития территории в северо-восточной части Краснодара, концепция архитектурно-градостроительного развития Пионерского проспекта в городе Анапа [Архитектурно-градостроительная концепция...; Концепция архитектурно-градостроительного развития...]), то можно выявить, что в них подобно положениям стратегии развития России и стратегиям развития субъекта России (ст. 16 и 32 172-ФЗ):

- дана оценка территории — Северо-восточная часть Краснодара — территория нового района «Новознаменский» площадью в 3000 га и т. п.; Пионер-

ский проспект — центральная улица города-курорта Анапа протяженностью 10,4 км и т. п.;

- определены задачи —
  - создание условий для поступательного градостроительного освоения северо-восточной части Краснодара и т. д.;
  - формирование благоприятной курортной среды Пионерского проспекта в городе Анапа и т. д.;
- указаны направления развития —
  - создание медицинского кластера в северо-восточной части Краснодара и др.;
  - расширение мощностей лечебно-оздоровительного комплекса Пионерского проспекта и др.;
- предложены основные мероприятия по реализации концепции —
  - размещение 5 учреждений профессионального образования в северо-восточной части Краснодара и др.;
  - реконструкция ул. Гулаева Пионерского проспекта в городе Анапа с повышением класса до магистральной улицы районного значения и др.

В ряде городов, как правило, в моногородах, концепция публичного управления принимается в виде соглашения о сотрудничестве с градообразующим предприятием. Например, между акционерным обществом «Горнорудная компания „Партомчорр“» (входит в Группу «Акрон») и Администрацией г. Апатиты заключено соглашение о социально-экономическом партнерстве, взаимодействии и сотрудничестве с целью развития и поддержания социальной среды и общественной инфраструктуры Апатиты. По условиям данного соглашения в бюджет города перечислено 152 млн. руб., из них [Предприятие Группы «Акрон» ... ]:

> 24 млн. руб.	бюджет направлено	на улучшение материально-технического обеспечения образовательных учреждений города;
> 27 млн. руб.	выделено	на приведение дорог города в состояние, отвечающее требованиям безопасности дорожного движения;
24 млн. руб.		на капитальный ремонт сетей наружного уличного освещения;
> 27 млн. руб.	планируется потратить	на проведение капитального ремонта кровли и фасада ряда зданий (детской музыкальной школы, городского дворца культуры и др. зданий) и т. д.

Вместе с тем участие градообразующих предприятий в комплексном развитии моногородов не системно и не повсеместно. К примеру, В. В. Дядик, А. С. Калугина и В. Н. Борзых полагают, что несистемность политики градообразующей компании

может быть следствием недостаточной взаимной координации работы менеджмента компаний и публичных органов региона и моногорода при определении приоритетов развития и наиболее острой социально-экономической проблематики территорий. Основным мотивом градообразующих компаний при организации и освещении ответственной деятельности на территориях присутствия является не столько целенаправленная работа по решению наиболее значимых муниципальных проблем, сколько валидизация мандата на работу на соответствующей территории путем формирования благоприятного информационного поля. Так, преобладающим типом поведения градообразующих компаний в моногородах присутствия является благотворительность [Дядик и др., 2022, с. 38].

При этом осуществляемые благотворительные мероприятия являются недостаточно системными. По мнению Дядика с соавторами, для реализации потенциала градообразующих компаний в решении вопросов социально-экономического развития моногородов необходимо обеспечить конвергенцию целей бизнеса и публичных органов моногородов в области развития местных сообществ. Для обеих сторон стратегической управленческой задачей должно стать формирование совместной политики развития территорий [Дядик и др., 2022, с. 38]. Степень участия градообразующих предприятий в комплексном развитии моногородов зависит от политических амбиций руководства предприятия, экономического благосостояния компании.

Очевидно, что не все градообразующие предприятия экономически стабильны, входят в группу компаний (например, «Акрон» или др. группы). Кроме того, при наступлении экономического кризиса или материальных проблем, градообразующие компании обычно снижают свою политическую активность. Как отмечает Т. Б. Витковская, низкая степень участия градообразующих компаний в политической и социальной жизни, дистанцирование от публичной политики являются типичной адаптивной стратегией предприятий в условиях экономического кризиса или финансовых и производственных проблем [Витковская, 2022, с. 84].

Наряду с практикой привлечения градообразующих предприятий к участию в развитии моногородов представляет научный интерес и зарубежная практика поддержки моногородов. Исследовав зарубежную практику (Германии, Великобритании, Франции, Японии, Чехии, Австралии и США), С. В. Кулай отмечает, что иностранные государства в большинстве своем пошли по пути модернизации «старых» отраслей и промышленных территорий, создания технологических музеев на базе предприятий [Кулай, 2019, с. 236–242]. В монопромышленных регионах Кулай предлагает

«подготавливать кадры для базовых отраслей экономики с применением практико-ориентированной технологии обучения — дуального образования. Суть заключается в том, что учебное заведение подготавливает работников по заказанным предприятием направлениям обучения, формируя учебный график следующим образом: примерно 50% — обучение, 50% — практика на производстве, на время которой предприятие трудоустраивает обучающихся» [Кулай, 2019, с. 241].

Такая система образования применяется с 2011 г. в моногороде Экибастуз (Республика Казахстан), где подготавливаются инженеры и энергетики для предприятий

угольной промышленности [Кулай, 2019, с. 241]. Международный опыт модернизации «старых» отраслей и промышленных территорий, создания технологических музеев на базе предприятий заслуживают внимания при определении основных направлений развития концепции публичного управления моногородами. По нашему мнению, применение практико-ориентированного обучения для градообразующих организаций моногородов способно обеспечить градообразующую организацию квалифицированными специалистами, снизить уровень безработицы.

## Результаты и обсуждение

Полагаем, что концепции публичного управления городов объединяет то, что данные концепции, по сути, являются документальным выражением публичного управления как единой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, в установленных законом случаях — населения.

В развитии данного вывода и на основе анализа приведенных в статье федеральных законов можно сформулировать понятие «публичное управление», под которым следует понимать деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, в установленных законом случаях — населения, направленная на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства, осуществляемая в соответствии Конституцией РФ и законодательством на основании принципов согласованного функционирования и организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия.

Данное понятие следует закрепить в ст. 3 172-ФЗ, потому что там уже изложены понятия «государственное управление» и «муниципальное управление». Легальное раскрытие содержания «публичного управления» на уровне федерального закона позволяет сформировать единое понимание данной категории на уровнях субъектов РФ и муниципальных образований, сформировать гармоничную внутренне непротиворечивую систему правового регулирования публичного управления.

Одной из основных категорий публичного управления городом является «город». Учитывая набирающие темпы процессов урбанизации и миграции, город, по сути, становится основным муниципальным образованием наряду с селами. Вместе с тем в 131-ФЗ, который устанавливает виды муниципальных образований и систему управления в них, отсутствует легальное раскрытие содержания «города». При этом на уровне подзаконных нормативных правовых актов РФ принимаются концепции публичного управления отдельными аспектами городов (концепции «Безопасный город», «Умный город») или публичного управления отдельных видов городов (например, моногородов). В каждой из данных концепций содержится свое понимание города, что приводит к выборочному, несогласованному правовому регулированию концепций публичного управления городом.

Для формирования гармоничной системы правового регулирования концепций публичного управления городом в Законопроекте № 40361-8 полагаем необходимым определить понятие «город». Кроме того, законодательное раскрытие содержания

термина «город» позволит определить территорию реализации соответствующей концепции публичного управления. За основу понятия «город» можно использовать определение В. В. Таболина:

город — это населенный пункт, правовой статус и территория которого в соответствии с законодательством определены уставом города, где с целью обеспечения необходимого уровня жизнедеятельности и в интересах городского населения, осуществляются государственная власть и местное самоуправление [Таболин, 2012, с. 54].

Если переходить к содержанию основ концепции публичного управления городом, то считаем нецелесообразным закрепление единой цели городов — устойчивое развитие как это указано в Новой программе развития городов 2016 г. ООН, потому что «устойчивое развитие» — это «размытая» цель. Под устойчивым развитием можно понимать и сохранение статуса города, и диверсификацию экономики города, и строительство парков, и т. п. Вместе с тем, безусловно, каждый город имеет свои проблемы и перспективы развития, обусловленные историей, географическим и экономическим положением, и иными детерминантами.

Для решения данных проблем и использования перспектив развития формулируются цели города, выстраивается соответствующая концепция публичного управления. Следовательно, цель города должна быть более конкретной, в каждом городе можно определить одну или несколько целей. При этом в Законопроекте № 40361-8 можно закрепить основные цели города: экономически устойчивый город, экологический город, умный город, компактный город, безопасный город, туристический город, санаторно-курортный город и другие цели, указанные в законодательстве или нормативных правовых актах.

Каждую из данных целей следует описать в законе. Формулировки «умный город», «безопасный город» взяты из соответствующих концепций, принятых на уровне федеральных подзаконных нормативных правовых актов. Иные предложенные основные цели города используются в научной литературе, например, при классификации городов [Таболин, 2012, с. 65, 202].

Предлагается перечень основных целей города сделать открытым, чтобы на уровне субъектов РФ или на уровне городов была возможность устанавливать свои специфические цели с учетом социально-экономического состояния, истории и местоположения города. На наш взгляд, публичным органам городов с учетом имеющихся проблем города, социально-экономического состояния, истории и географического положения города после консультаций с публичными органами субъектов России (в целях скоординированного развития региона) стоит выбрать одну-две законодательно определенные цели города, сформулировать к ним примерные задачи. Затем эти варианты целей и задач необходимо вынести на публичное обсуждение с местными жителями посредством, в т. ч. путем их размещения на сайте города и его публичных органов. Провести местный референдум или интернет-голосование, по их итогам выбрать цели и задачи, набравшие наибольшее количество голосов. Выбор целей и задач города по итогам местного референдума или интернет-голосования обусловлено социальной значимостью данных вопросов. По сути, концепция публичного управления городом формируется

на основе выбранных целей и задач города. И реализация данной концепции способна повлиять на жизнь каждого жителя города.

Также в элементы основ концепции публичного управления городом следует включить принципы публичного управления, которые можно закрепить в Законопроекте № 40361-8. Это будут принципы 1) учета интересов и мнения населения и бизнеса (аналогичный принцип закреплен в Стратегии пространственного развития); и 2) сотрудничества между городской и сельской местностями. Указанные принципы признаются автором важными, потому что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения [Конституция РФ, ст. 132, ч. 3]. Соответственно, Основным российским законом при публичном управлении городом признаются существенными два аспекта: взаимодействие органов и учет интересов населения.

Кроме того, использование предложенных к закреплению в федеральном законе принципов (учет интересов и мнения населения и бизнеса, сотрудничества между городской и сельской местностями) позволяет, в итоге, привлечь инвестиции населения и бизнеса, ресурсы села (материальные и трудовые) к реализации в полном объеме концепции публичного управления городом.

В условиях действия различных федеральных законов, регулирующих публичное управление городом (ГрК РФ; а также 131-ФЗ, 172-ФЗ), этот институт для понимания жителей усложняется. В этой связи рекомендуем нормы о публичном управлении городом изложить в одном нормативном правовом акте (в Законопроекте № 40361-8). Это позволит сформировать понятную и прозрачную систему правового регулирования публичного управления городом.

По итогам проведенного анализа федеральных законов и концепций конкретных городов полагаем, что концепции по содержанию близки к стратегии социально-экономического развития муниципального образования. И если стратегии определяют долгосрочное изменение в целом города, то концепции разрабатываются применительно к части территории города или некоторых городских сфер. На наш взгляд, «концепцию развития города» следует включить в перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования путем внесения соответствующих изменений в ст. 11 172-ФЗ. Что будет соответствовать политике поддержки стратегического развития городов, приводить к упорядочиванию отношений в сфере городского управления.

По нашему мнению, необходимо повсеместно привлекать градообразующие компании к развитию моногородов путем заключения соглашений о сотрудничестве между ними, городскими администрациями и субъектами РФ, на территории которых расположены соответствующие моногорода с предприятиями. Участие субъектов РФ в таком соглашении может выступить гарантией сохранения независимости публичных городских органов от «поглощения» градообразующими компаниями. Соглашения о сотрудничестве могут быть взаимовыгодными. Субъекты России в отличие от моногородов имеют больше возможностей для удовлетворения потребностей градообразующих предприятий (извлечение прибыли, получение налоговых и иных льгот, доступные рынки сбыта, квалифицированные кадры, устойчивый кадровый резерв).

С учетом практики применения соглашений при развитии местных территорий предлагаем следующий алгоритм заключения соглашений о сотрудничестве, который следует включить в 131-ФЗ или в Законопроект № 40361-8.

*Первый этап* — это определение целей и задач моногорода. Публичные органы моногорода с учетом имеющихся проблем города, социально-экономического состояния, истории и географического положения города после консультаций с публичными органами субъектов России (в целях скоординированного развития региона) выбирают одну-две законодательно определенные цели города, формулируют к ним примерные задачи. При этом основной целью моногорода должно быть «становление города экономически устойчивым». Затем эти варианты целей и задач необходимо вынести на публичное обсуждение с местными жителями посредством, в т. ч. путем их размещения на сайте моногорода и его публичных органов. Провести местный референдум или интернет-голосование, по их итогам выбрать цели и задачи, набравшие наибольшее количество голосов. С учетом дефицитности местного бюджета предпочтительнее проведение интернет-голосования, чем местного референдума.

*Второй этап* — это проведение переговоров. Следует обозначить, каким образом градообразующая компания может помочь (поучаствовать) в достижении выбранных целей и задач моногорода. Главе моногорода или иному уполномоченному органу следует провести переговоры с градообразующим предприятием, органом субъекта России. В рамках трехсторонних переговоров стоит обсудить участие градообразующей организации в достижении целей и задач моногорода, а также условия такого участия.

*Третий этап* — заключение и исполнение соглашения. Итогом переговоров должно стать заключение соглашения между участниками переговоров.

На наш взгляд, при организации и осуществлении публичного управления городам необходима комплексная поддержка субъектов РФ. В этой связи считаем целесообразным создание на уровне субъектов РФ государственного органа или наделение действующего органа следующими функциями:

- обеспечение согласованности документов стратегического планирования, разрабатываемых в муниципальных образованиях, с иными документами стратегического планирования субъекта РФ;
- координация развития моногородов (ведение переговоров, заключение соглашений о сотрудничестве, поддержка градообразующих организаций);
- оказание методической, консультационной помощи муниципальным образованиям.

## Заключение

Без сомнения, концепции публичного управления городов направлены на реализацию в городах, поэтому понятия «публичное управление» и «город» составляют определенную базу концепций публичного управления городом. Следовательно, можно сказать, что гипотеза о возможности выделения единых основ концепции публичного управления городом подтверждена в ходе работы.

Таким образом, несмотря на специфичность концепции публичного управления городом, выделены единые основы концепции, в которые входят основные цели города и принципы публичного управления городом. Понятие «публичное управление» следует закрепить в ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и определить его как

«деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, в установленных законом случаях — населения, направленная на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства, осуществляемая в соответствии Конституцией РФ и законодательством на основании принципов согласованного функционирования и организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия».

Термину «город» следует придать нормативно-правовой характер путем раскрытия его содержания в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или Законопроекте «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Единую базу концепции (основные цели города и принципы публичного управления городом) рекомендуется включить в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или Законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В заключении можно отметить, что определение единых организационно-правовых основ развития концепции публичного управления городом способно повысить качество публичного управления. Предложенные меры позволяют принять в каждом городе собственную и эффективную концепцию публичного управления.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Архитектурно-градостроительная концепция развития территории в северо-восточной части Краснодара. URL: <https://niipg.com/ru/projects/445> (дата обращения: 10.02.2023).
- Астафичев П. А., Волох В. А., Воронина Н. А. и др. 2021. Юридическая урбаноология. Урбано-логическая теория: в 2-х тт / под общей ред. В. В. Таболина; Научная школа «городское право и правовые проблемы урбанизации». М.: Юстицинформ. 824 с.
- Витковская Т. Б. 2022. Моногород: логика общественных ожиданий и практики политического участия бизнеса // Вестник Пермского федерального исследовательского центра. № 2. С. 79–85.
- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ; по сост. на 29.12.2022 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
- Дядик В. В., Калугина А. С., Борзых В. Н. 2022. Корпоративная социальная ответственность градообразующего бизнеса моногородов российской Арктики: анализ практик и мотивов (на примере моногородов Мурманской области) // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. № 1 (68). С. 29–41.
- Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»: Система обеспечения законодательной деятельно-

- сти Государственной автоматизированной системы «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 10.02.2023).
- Кафидов В. В. 2020. Современные концепции управления: учебник. М.: Креативная экономика. 442 с.
- Кожевников С. А., Патракова С. С. 2022. Приоритеты и инструменты обеспечения внутрирегиональной интеграции пространства по линии «город — село» // Вопросы управления. № 2(75). С. 76–90.
- Конституция Российской Федерации: от 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1.07.2020 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- Концепция архитектурно-градостроительного развития Пионерского проспекта в городе Анапа. URL: <https://niipg.com/ru/projects/444> (дата обращения: 10.02.2023).
- Кулай С. В. 2019. Зарубежный опыт модернизации и реструктуризации экономики моногородов // Государственное управление. Электронный вестник. № 73. С. 224–248.
- Маркварт Э., Киселева Н. Н., Соснин Д. П. 2022. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. Том 30. № 2. С. 95–111.
- Мартынова С. Э. 2020. Партисипативное принятие городских решений: правовые ожидания граждан // Государственная власть и местное самоуправление. № 12. С. 50–56.
- Новая программа развития городов 2016 года ООН. URL: <http://unhabitat.ru/publications/newurbanagenda> (дата обращения: 10.02.2023).
- О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 1.05.2019 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 18. Ст. 2211.
- О Государственном Совете Российской Федерации: федеральный закон от 8.12.2020 г. № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.
- О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
- О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ: по сост. на 17.02.2023 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
- Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ: по сост. на 6.02.2023 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- Об утверждении стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р: по сост. на 30.09.2022 г. // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.
- Пояснительная записка «К проекту федерального закона „О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»“. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2023).

- Предприятие Группы «Акрон» в рамках соглашения о социально-экономическом партнерстве перечислило Администрации г. Апатиты 152 млн рублей. <https://www.acron.ru/press-center/press-releases/200777/> (дата обращения: 10.02.2023).
- Таболин В. В. 2012. Правовая теория современного российского города: монография. М.: Издательство «Юрист». 390 с.
- Федорова О. В. 2021. Дуализм правовой природы местного самоуправления в контексте конституционной реформы Российской Федерации (на примере местного самоуправления в городе Новосибирске) // Государственная власть и местное самоуправление. № 1. С. 22–25.
- Шестой рейтинг эффективности управления в городских округах Российской Федерации: Официальный сайт Агентства политических и экономических коммуникаций. URL: [http://аресом.ru/projects/item.php?SECTION\\_ID=91&ELEMENT\\_ID=8382](http://аресом.ru/projects/item.php?SECTION_ID=91&ELEMENT_ID=8382) (дата обращения: 10.02.2023).
- Шумилова Е. Б., Авдеева Е. О., Мхитарян С. А. 2022. Арктические моногорода: вызовы нового времени на примере Воркуты // Арктика 2035: актуальные вопросы, проблемы, решения. № 2 (10). С. 4–12.
- World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr\\_2020\\_report.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf) (дата обращения: 10.02.2023).

## References

- NIIPG. (2022). *Architectural and urban planning concept for the development of the territory in the north-eastern part of Krasnodar*. Retrieved Feb. 10, 2023 from <https://niipg.com/ru/projects/445> [In Russian]
- Astafichev, P. A., Volokh, V. A., & Voronina, N. A. (2021). *Legal Urbanology. Urbanological Theory*. Yusticinform. [In Russian]
- Vitkovskaya, T. B. (2022). Monotown: the logic of public expectations and the practice of political participation of business. *Bulletin of the Perm Federal Research Center*, (2), 79–85. [In Russian]
- RF Urban Planning Code No. 190-FZ (2004). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (1), art. 16. [In Russian]
- Dyadik, V. V., Kalugina, A. S., & Borzykh V. N. (2022). Corporate social responsibility of the city-forming business of single-industry towns in the Russian Arctic: analysis of practices and motives (on the example of single-industry towns in the Murmansk region). *Economics of the North-West "Problems and Development Prospects"*, 1 (68), 29–41. [In Russian]
- On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Power, Draft Law No. 40361-8 (n.d.). *Zakonotvorchestvo*. Retrieved Feb. 10, 2023 from <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> [In Russian]
- Kafidov, V. V. (2020). *Textbook of Modern Management Concepts*. Kreativnaya ekonomika. [In Russian]
- Kozhevnikov, S. A., Patrakova, S. S. (2022). Priorities and tools for ensuring intra-regional space integration along the “city-rural” line. *Management Issues*, 2(75), 76–90. [In Russian]
- RF Constitution (1993). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (31), art. 4398. [In Russian]

- The concept of architectural and urban development of Pionersky Prospekt in the city of Anapa. Retrieved Feb. 10, 2023 from <https://niipg.com/ru/projects/444> [In Russian]
- Kulai, S. V. (2019). Foreign experience of modernization and restructuring of the economy of single-industry towns. *Public administration. Electronic Bulletin*, 73, 224-248. [In Russian]
- Markvart, E., Kiseleva, N. N., & Sosnin, D. P. (2022). The system of reference settlements as a mechanism for managing spatial development theoretical and practical aspects. *Power*, 30(2), 95–111. [In Russian]
- Martynova, S. E. (2020). Participatory urban decision-making: legal expectations of citizens. *State power and Local Self-Government*, 12, 50–56. [In Russian]
- UN. (2016). *New Agenda for Urban Development*. Retrieved Feb. 10, 2023 from <http://unhabitat.ru/publications/newurbanagenda> [In Russian]
- On Amendments to the Federal Law “On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the RF”, No. 87-FZ (2019). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (18), art. 2211. [In Russian]
- On the State Council of the RF, No. 394-FZ (2020). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (50), art. 8039. [In Russian]
- On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authorities: The RF law on the amendment to the RF Constitution, No. 1-FKZ (2020). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (11), art. 1416. [In Russian]
- On strategic planning in the RF, No. 172-FZ (2014). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (26), art. 3378. [In Russian]
- On the general principles of the organization of local self-government in the RF, No. 131-FZ (2003). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (40), art. 3822. [In Russian]
- On approval of the strategy for the RF spatial development for the period up to 2025: Decree of the RF Government, No. 207-r. (2019). *Sobranie zakonodatelstva RF*, (7), art. 702. [In Russian]
- To the draft federal law “On Amendments to the Federal Law ‘On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the RF;’” Explanatory note (n.d.). [Unpublished]. Retrieved Feb. 10, 2023 from *ConsultantPlus*. [In Russian]
- Acron. (n.d.). *An Acron Group company transferred RUB 152 million to the Administration of Apatity under the social and economic partnership agreement*. Retrieved Feb. 10, 2023 from <https://www.acron.ru/press-center/press-releases/200777/> [In Russian]
- Tabolin, V. V. (2012). *Legal Theory of the Modern Russian City*. Yurist. [In Russian]
- Fedorova, O. V. (2021). The dualism of the legal nature of local self-government in the context of the constitutional reform of the Russian Federation (the case of local self-government in the city of Novosibirsk). *State Power and Local Self-Government*, (1), 22–25. [In Russian]
- APEC. (2022). The sixth rating of management efficiency in urban districts of the Russian Federation. *Official website of the Agency for Political and Economic Communications*. Retrieved Feb. 10, 2023 from [http://apecom.ru/projects/item.php?SECTION\\_ID=91&ELEMENT\\_ID=8382](http://apecom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=91&ELEMENT_ID=8382) [In Russian]
- Shumilova, E. B., Avdeeva, E. O., & Mkhitarian, S. A. (2022). Arctic single-industry towns challenges of the new time on the example of Vorkuta. *Arktika 2035* topical issues, problems, solutions, (2), 4–12. [In Russian]

UN-Habitat. (2020). *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. Retrieved Feb. 10, 2023 from [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr\\_2020\\_report.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf) [In Russian]

## Информация об авторе

*Рахмон Багдадович Муталипов*, аспирант кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин, Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия  
[rakhmon.mutalipov@mail.ru](mailto:rakhmon.mutalipov@mail.ru)

## Information about the author

*Rakhmon B. Mutalipov*, Postgraduate Student, Department of Theoretical and Public Law Disciplines, University of Tyumen, Tyumen, Russia  
[rakhmon.mutalipov@mail.ru](mailto:rakhmon.mutalipov@mail.ru)