

Городское соуправление Якутии: готова ли власть к сотрудничеству с населением?

Эдуард Титов

Благодарность

Выражаю искреннюю благодарность всем информантам исследования и лично А. Г. Барабашеву, доктору философских наук, ординарному профессору, заведующему кафедрой государственной и муниципальной службы Департамента политики и управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ, за значимые замечания и важные советы при подготовке статьи.

Введение

Произошедший еще в начале 1990-х годов переход от управленческой концепции *government* к *governance* [Kooiman, 1993; Rhodes, 1997] значительно повлиял на модели управления городами: постепенно размываются границы между государственным и частным секторами, а управление все больше опирается на механизмы коллективного поиска решения проблем и установления вертикальных и горизонтальных отношений с новыми городскими стейкхолдерами [Stoker, 1998; Peters, Pierry, 2012]. Новый подход, названный *urban governance*, на данный момент является формирующейся теорией (прототеорией) [Edelendos, van Meerkerk, 2018; Pierre, 2014; Le Gales, 1995], его название дословно переводится на русский язык как «городское управление», что не вполне отражает содержание понятия. ООН-Хабитат дает следующее определение исследуемому подходу:

множество способов, которыми граждане и учреждения, государственные и частные институты, планируют общие дела города и управляют ими. Это непрерывный процесс, в ходе которого при совершении совместных действий могут учитываться конфликтующие или разнообразные интересы [The Global Campaign on Urban Governance, 2002, p. 14].

Титов Эдуард Александрович, аспирант, Департамент политики и управления, Факультет социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», эксперт Центра инициативного бюджетирования НИФИ Министерства финансов Российской Федерации; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: etitov@hse.ru

В последние десятилетия происходит трансформация моделей управления городами. На смену *urban government* («городское правительство», «городское управление») приходит концепция *urban governance* («городское соуправление»), в которой границы между государственным и частным секторами размываются, а управление сосредотачивается на механизмах, которые не опираются на исключительную власть городской администрации. На передний план выходит способность реализовывать коллективный поиск решения проблем, привлекать новых акторов и осваивать новые формы взаимодействия. Одними из главных стейкхолдеров в модели городского соуправления выступают горожане и частный бизнес. Вопросы участия горожан и бизнеса в принятии решений, организация и поиск эффективных механизмов являются важной областью изучения городского соуправления.

Однако исследуется городское соуправление и опыт внедрения его принципов в основном в зарубежных странах (опыт городов США, Европы, Южной Африки и др.) – российский опыт до сих пор остается малоизученным. В настоящей работе исследуется текущее состояние развития городского соуправления в городах России на примере Республики Саха (Якутия). Используются экспертные интервью и индекс городского соуправления, а само изучение ведется с точки зрения общественного участия в управлении городами и роли городских органов власти в этих процессах. В статье также оценивается готовность местных органов власти к вовлечению населения и частного бизнеса в управление городами Якутии и анализируется влияние размера города на эффективность принципов городского соуправления. Результаты исследования показывают, что в городах Якутии только начинают реализовываться принципы городского соуправления (чаще всего коллаборативные отношения развиваются в сфере благоустройства общественных территорий), при этом органы городской власти проявляют низкую активность в построении горизонтальных связей. Кроме того, в малых городах городское соуправление реализуется эффективнее, чем в крупных городах.

Таким образом, наиболее подходящим переводом urban governance выступает словосочетание «городское соуправление», отражающее деление, распределение и делегирование в управлении [Короткова и др., 2016].

Многие исследователи отмечают, что городское соуправление – это модель, в наибольшей степени соответствующая современным управленческим принципам и включающая в себя актуальные ценности подотчетности, участия, равенства и эффективности [Mossberger, Stoker, 2001]. В процессах городского соуправления возрастает роль городских стейкхолдеров (бизнес, гражданское общество, население) и меняется значение местных органов власти, в задачах которых появляется постановка коллективных целей и координация действий городских акторов [Peters, Pierry, 2012]. В связи с этим ключевыми вопросами городского соуправления становятся определение полномочий акторов в многоуровневом управлении, соблюдение баланса в отношениях и нахождение эффективных инструментов для коллаборативного решения городских проблем.

В российской практике можно обнаружить несколько точек зрения на проблемы развития взаимодействия органов власти, бизнеса и населения. Первая позиция сводится к тому, что органы власти, во-первых, зависят от особенностей государственной политики и характера работы основных административно-политических институтов страны, во-вторых, действуют в отношении бизнеса исходя из конкретных политических интересов, уводя в тень настоящие потребности экономического развития¹. В свою очередь, бизнес озабочен собственным выживанием и не связывает свои цели с развитием городской среды². Что касается населения, эксперты связывают названные проблемы с самими жителями и их социально-психологическими установками (низкая информированность, низкое доверие местным органам власти, отсутствие восприятия себя в качестве субъектов самоуправления и др.). Вместе с тем исследования показывают, что наблюдается становление нового общественного консенсуса, происходит сдвиг ценностных приоритетов в сторону модернизации (рост проактивной гражданской позиции и ослабление запроса на сильную, гарантирующую наведение порядка власть в пользу запроса на вовлеченность в решение общественных проблем и подотчетность власти)³.

Готовность органов власти к коллаборативным отношениям, поиск новых механизмов вовлечения акторов в процессы управления, внедрение в российскую практику принципов городского соуправления и оценка их эффективности сохраняют свою актуальность. Интерес к теме исследования обусловлен также тем, что принципы городского соуправления мало изучены в русскоязычных публикациях и представляются важными с точки зрения теоретического аспекта. Прототеория городского соуправления оставляет открытыми вопросы, связанные с целью городского управления (Какие коллективные цели могут привести к сотрудничеству?), организацией процесса совместного управления (Должен ли быть отдельный институт/орган управления процессами сотрудничества?), соответствием городского управления требованиям демократических принципов (Соответствует ли подход требованиям прозрачности, подотчетности, популярности у населения?) и иными аспектами. Другой проблемной стороной прототеории выступает ее эмпирический фундамент, формируемый исследованиями

Ключевые слова: городское соуправление; совместное городское управление; эффективность городского соуправления; индекс городского соуправления; общественное участие; города Якутии; ППМИ; городское управление

Цитирование: Титов А. А. (2021) Эффективность городского соуправления в региональных городах России (на примере Якутии) // Городские исследования и практики. Т. 6. № 2. С. 48–64. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202148-64>

1. См., напр: Кашинская П. В., Анкудинова А. П. Актуальные проблемы взаимодействия бизнеса и власти в России // Арсенал бизнес-решений: http://arbir.ru/articles/a_3569.htm.

2. См., напр.: Санжиев Д. Местная власть, бизнес и население – треугольник отчуждения // Экономика и жизнь: <https://www.eg-online.ru/article/127700/>.

3. Никольская А. В., Дмитриев М. Э., Черепанова Е. В. Становление нового общественного консенсуса и его внутренние противоречия: https://vk.com/doc26061876_511463985?hash=6a626b16a5e8fcb9e3dl=e09974f549aaedf624.

в американских и европейских городах, — может ли такая модель управления эффективно работать в иных национальных контекстах?

Учитывая многообразие факторов эффективности городского самоуправления, мы сосредоточимся в настоящем исследовании на одном из ключевых его направлений, а именно привлечении местного населения и частного бизнеса в городское управление и роли местных органов власти в этих процессах.

В рамках этого исследования мы проверим следующие гипотезы на примере городов Якутии:

H1: В городах России реализуется эффективная модель городского самоуправления.

H2: Городские органы власти в городах России (на примере Якутии) проявляют низкую активность в построении процессов городского самоуправления (вовлечения в него населения и частного бизнеса).

H3: В крупных городах принципы городского самоуправления реализуются эффективнее, чем в малых городах.

Выдвижение этих исходных гипотез позволит сравнить факторы эффективности городского управления в рамках одного региона, проанализировать принципы совместного управления в городах России, их характеристики в зависимости от размера города, готовности стейкхолдеров к сотрудничеству.

Обзор литературы

Принципы городского самоуправления впервые были изложены в теории городских политических режимов (*urban regime theory*), в которой подчеркивается коалиционный характер властных отношений [Stone, 1989]. В 1990 году исследовательская группа «Глобальная инициатива по исследованию городов» (*Global Urban Research Initiative, GURI*) применительно к городскому управлению предложила концепцию *government of cities*, в которой отмечался вклад неформальных городских стейкхолдеров в городское развитие. Позднее исследователи предложили понятие *urban governance*, включающее разнообразие городских акторов и гибких подходов в управлении [Le Gales, 1995], далее начинаются практики динамичного взаимодействия органов городской власти с различными субъектами [Castells, 2000].

Эффективность городского самоуправления во многом зависит от гибкости органа власти, поскольку чем выше гибкость, тем больше шансов интегрировать в свои процессы новых акторов в качестве полноправных партнеров и внедрять комплексное городское управление [Ma et al., 2018; Ioan-Franc et al., 2015]. Для оценки вовлеченности стейкхолдеров в управление городами исследователи часто применяют кейсовый метод обоснования гипотез [Richardson et al., 2018; Pineira Mantinan et al., 2019; Grossi et al., 2020]. В этих исследованиях

также доказывается, что городское самоуправление повышает качество жизни населения, а участие горожан в управлении соответствует принципам устойчивого развития и *smart city*. Стоит отметить, что их участие в достижении коллективных целей несет вызов существующим политическим институтам, поэтому необходим контроль и четкие рамки, позволяющие механизмам самоуправления не превращаться в политические инструменты власти [Davidson, 2018]. Впрочем, выводы исследования [Novalia et al., 2020] поставили под сомнение предположение о том, что органы власти озабочены лишь получением политических и экономических эффектов, — происходит переосмысление способов взаимодействия между органом власти и общественностью. Наряду с гибкостью власти важным фактором становится степень доверия к городским органам власти со стороны участвующих в управлении акторов [Edelendos, van Meerkerk, 2018; Wakely, 2020], подчеркивается фундаментальная роль прозрачности в сотруднических отношениях и степень согласованности действий участвующих акторов [Porrás, 2018; Chatterton et al., 2018].

Совершенствование законодательных актов также положительно влияет на процессы самоуправления [Asante, 2020]. В российской практике создание основы для нормативного закрепления практик самоуправления затруднено дисфункцией институционального поля [Фролова, Медведева, 2018]. Сильная зависимость городских органов власти от вышестоящих управленческих органов негативно влияет на развитие городского самоуправления [Noring et al., 2020]. Можно предположить, что один из факторов эффективности городского самоуправления — уровень автономности органов городской власти.

Уровень вовлеченности городских стейкхолдеров является одним из значимых показателей эффективности городского самоуправления. Зарубежный опыт показывает, что все более значимо участие горожан в управлении городами, в том числе в бюджетном процессе, и сильный социальный контроль [Deng, 2018; Kuo et al., 2020]. Отмечено, что многостороннее участие и инициативность самих горожан способствуют устойчивости принятых решений [Acuto et al., 2019; Podger et al., 2020; Aina et al., 2019]. В исследовании [Adams, Boating, 2018] на примере африканских городов было доказано, что проекты с принципами городского самоуправления позволяют добиться более эффективного финансового управления и улучшения окружающей среды по сравнению с проектами с исключительным участием высших уровней власти и без вовлечения местных сообществ. При этом в эффективной модели городского самоуправления участие граждан не ограничивается только комментированием, а должно оцениваться их подлинным участием на всех этапах — от концепции до реализации проекта [Asante, 2020]. Но зачастую общественное участие в управлении городами остается символическим (*tokenism*) [Chado et al., 2017]. Одной из форм

участия граждан является формирование документов территориального планирования городов [Krzyzstofik et al., 2020]. В указанной работе отмечается роль коллаборативных форм с развитыми сетями партнерств, способствующих развитию договорных и многоуровневых систем управления. Однако есть и другие исследования, результаты которых говорят о том, что участие граждан в политическом процессе, внесение ими финансового вклада в совместные проекты могут привести к проблемам демократии, легитимации, участия и подотчетности [Boehme, Warsewa, 2017].

Экспертные интервью в одном из исследований [Fastiggi et al., 2020] выявили несколько факторов эффективного соуправления: наличие сильного руководства, четкое распределение полномочий, политическая поддержка и наличие экспериментального подхода в управлении (пилотные проекты). В другой работе [Bagirova et al., 2017; Galuszka, 2019] фактором эффективности оказывается процесс управления организованными сообществами. Исследователи [Bevilacqua, et al., 2020; S. Kim, 2020; .W. Kim, 2020] указывают на зависимость эффективности городского соуправления от масштабов территории (в более компактных городах власти чаще устанавливают партнерские отношения). В то же время уровень и особенности активности населения в решении вопросов местного значения обусловлены целым комплексом разнообразных факторов, которые более развиты в больших городах, чем в малых [Седалищева, Макарова, 2016; Алиева, Бондателов, 2018]. Подчеркивается важность сотруди́ческих отношений, которые приводят к социальным инновациям в городах (появляется проектно-ориентированная механика). Также экспертные интервью, проведенные в Улан-Баторе (Монголия), показали важность учета потребностей жителей и их вовлечения в процессы принятия решений. Эти действия становятся важными для устойчивого развития городов, особенно в развивающихся странах [Lange, 2009]. Также большую роль в достижении эффективности городского соуправления играют специальные органы, координирующие партнерские связи городских стейкхолдеров [Nesti, 2018; Bixler et al., 2020].

Принципы городского соуправления в российской практике раскрываются в таких смежных формах, как муниципально-частное партнерство [Шевченко, 2012], инициативное бюджетирование [Вагин, Шаповалова, 2018], соучаствующее проектирование [Зимильдинова, 2018] и др. Несмотря на то что эти формы направлены на развитие партнерств, сетей взаимодействия и взаимовлияния, в городском соуправлении большее значение придается качеству институтов, механизмов вовлечения, процессов

принятия коллегиальных решений и предполагается минимизация функции и значимости городских органов власти. Однако приведенным аспектам, образующим эффективность городского соуправления, в отечественных исследованиях уделяется мало внимания. Как отмечается в исследовании [Короткова и др., 2016], российские города сегодня пока еще являются «*заложниками директивных моноцентричных систем управления, в которых и бизнес, и жители стоят “по ту сторону баррикад”*» [Там же, с. 26]. Таким образом, в настоящем исследовании мы попытаемся восполнить пробел в русскоязычных публикациях по городскому соуправлению и проанализируем его текущее состояние и эффективность в городах России.

Данные, методология и результаты

Якутия является одним из передовых регионов России по развитию практик вовлечения населения и бизнеса в управление городами. Можно отметить следующие достижения: опыт инициативного бюджетирования региона был признан лучшим в России (2020)⁴ и в мире (2018)⁵, развиваются цифровые инструменты вовлечения стейкхолдеров (портал One Click Yakutsk в 2016 году занял I место в номинации «Общественный контроль и общественная оценка работы местной власти» Всероссийского конкурса лучших муниципальных практик⁶) и др. Данный кейс представляет интерес для анализа принципов городского соуправления в городах России. Для оценки эффективности городского соуправления Якутии и готовности городских органов власти к процессам общественного участия в управлении мы провели экспертные полуструктурированные интервью в период с октября по ноябрь 2020 года. Участники экспертных интервью были отобраны с помощью метода целенаправленной выборки (критериальный отбор и отбор методом снежного кома) [Patton, 2020]. Первоначальный список участников был расширен и уточнен в соответствии с предложениями, высказанными в ходе первых нескольких интервью. Всего было проведено 19 интервью с главами, заместителями глав городов Якутии, руководителями и специалистами управлений и отделов местных администраций, представителями организаций, занимающихся пространственным развитием (сфера, которая наиболее ярко демонстрирует вовлечение населения и частного бизнеса в управление городами). Из 13 городов Якутии участниками исследования стали 12 городов и 1 городской округ. Глава и специалисты администрации города Вилюйска отказались дать экспертное интервью и предоставить статистическую информацию.

4. Объявлены победители IV Всероссийского конкурса проектов по инициативному бюджетированию: <https://www.nifi.ru/ru/news-ru/novosti/1405-news-14092020>.

5. IOPD Awards Best Practice in Citizen Participation: <https://www.oidp.net/distinction/en/index.php>.

6. Подведены итоги Всероссийского конкурса лучших муниципальных практик: <https://vsmsinfo.ru/sobytiya-vstrechi-i-konferentsii/4737-podvedeny-itogi-vserossijskogo-konkursa-luchshikh-munitsipalnykh-praktik>.

Интервью проходило в два этапа: первый этап – 8 закрытых вопросов с возможностью выбора ответа из предложенных вариантов или их расстановки по степени важности или трудности. Второй этап – открытые вопросы, которые использовались, чтобы получить более глубинные ответы на исследовательские вопросы, побудить участников вспомнить и поразмыслить о ключевых событиях, проектах городского самоуправления, их роли в инициативах, взаимоотношениях между населением, частным бизнесом и органами власти.

Интервью длились до 40 минут и проходили онлайн на платформе Zoom (для фиксации ответов каждое записывалось в видеоформате), также несколько интервью прошли в письменной форме в связи с отсутствием возможности подключения к интернету и занятостью эксперта. Интервью проводились на русском и на якутском языках.

Для оценки влияния размера города на развитие принципов городского самоуправления мы будем использовать показатели одного из четырех субиндексов городского самоуправления (UN-HABITAT Urban Governance Index)⁷, посвященных участию городских стейкхолдеров в управлении. Этот индекс находится на стадии разработки и представляет собой концептуальную основу для определения наиболее подходящих показателей. Поэтому, исходя из рекомендуемых групп показателей субиндекса (избираемость совета и мэра, явка избирателей, народный форум и гражданские объединения), мы детализировали основные показатели, которые, по нашему мнению, отражают вовлечение населения и частного бизнеса в городское управление с учетом факторов актуальности, достоверности, универсальности и легкости сбора данных. Показатели, формулы расчета и веса для итогового результата представлены в табл. 1, данные показателей приведены в приложении статьи.

Для определения итогового значения индекса результат каждого показателя (x) умножается на один из представленных весов. Полученные значения каждого показателя суммируются и выводится значение индекса для данного города [Moretto, 2015]. В качестве данных используются показатели за один год (2019), в случае с явкой избирателей на выборах мэра и количеством реализованных проектов региональной Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) используются данные за 2017, 2018, 2019 и 2020 годы. Сравнение между городами проводится путем описательной статистики – чем больше показатель индекса, тем лучше процессы городского самоуправления. Источниками данных выступили отчеты глав городов Якутии, размещенные на официальных сайтах администраций городов, данные, предоставленные по запросу в администрации городов и Министерство финансов Республики Саха (Якутия), а также Центральную избирательную комиссию Республики Саха (Якутия).

Текущее состояние городского самоуправления в городах Якутии

Исходя из ответов экспертов об успешных реализованных проектах, вовлечение населения и частного бизнеса в управление городами Якутии в основном происходит в сфере благоустройства общественных территорий. Названные проекты были реализованы в рамках региональной ППМИ, приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в исторических поселениях и малых городах, а также по собственной инициативе органов городской власти и горожан.

Из ответов экспертов также можно сделать вывод, что инициатива реализации проектов все еще исходит от органа городской власти. Население чаще всего выполняет вспомогательные, контролирующие функции и только в последние два года начало участвовать в разработке идеи проекта и выборе будущего проекта. Представители власти отметили, что население только начинает вовлекаться в управление городом, видит первые результаты совместных решений.

Население начинает привыкать к взаимодействию с органами власти, они видят, что их инициативы реализуются. Мы в свою очередь пытаемся довести все до конца и выстраивать диалог. Но мы сейчас находимся на начальной стадии информирования, обучения горожан к взаимодействию с администрацией, да и мы сами только учимся организовывать эти процессы (Информант № 4).

На активность стейкхолдеров в управлении городом также влияет тип города:

Инертность в Нерюнгри, к сожалению, определяется также историей города. Вахтовый поселок (далее – моногород) – люди приезжали, чтобы зарабатывать деньги, поэтому население у нас отличается от оседлых городов. Иждивенческий настрой все еще до сих пор существует (Информант № 8).

Представитель общественной организации подчеркнул, что население все еще не очень активно вовлекается в управление городом:

Мы зовем людей вступать в наше сообщество, набираться опыта, но даже с учетом нашей узкой и специализированной аудитории мало кто откликается. Но население активно в комментариях – очень много критики и мало дельных предложений (Информант № 9).

7. UN-HABITAT Urban Governance Index: <https://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19catid=25cid=2167>.

Показатель	Обозначение показателя	Формула	Вес (W)
Явка избирателей на выборах мэра	VE	$VE = x^2/100 * W$	0,25
Наличие отдельной организации/должности по развитию горизонтальных связей	ORG	«да» – 1; «нет» – 0 * W	0,25
Количество реализованных проектов ППМИ	CI	$CI = x^2/100 * W$	0,25
Процент денежных вкладов населения и бизнеса от общей суммы реализованных проектов ППМИ	SI	$SI * W$	0,25
Процент участников ППМИ от общей численности населения	PP	$PP * W$	0,25
Количество общественных организаций	CA	$CA = x^2/100 * W$	0,25
Процент граждан от общей численности населения, обратившихся в администрацию города	CApp	$CApp * W$	0,05
Количество приемов граждан главой города	RC	$RC = x^2/100 * W$	0,10
Количество людей, принятых главой города	RT	$RT = x^2/100 * W$	0,10
Количество проведенных публичных слушаний	RH	$RH = x^2/100 * W$	0,15
Наличие социальных сетей у главы города и администрации		«да» – 1; «нет» – 0 * W	0,10

Таблица 1. Показатели индекса городского самоуправления, формула расчета и веса

Источник: составлено автором.

Эксперты подчеркивают, что эффективное вовлечение городских стейкхолдеров прямо связано с руководителем администрации города и проводимой им политикой. Развитию практик способствует внедрение вышеописанных региональных и федеральных программ и участие во всероссийских конкурсах. Установленные в них специальные критерии стимулируют органы городской власти к вовлечению стейкхолдеров. Органы власти признают влияние программ на свою деятельность, понимают, что это дополнительные финансовые средства для развития города и «основание для общения с населением и представителями бизнеса» (Информант № 6). Кроме того, опрошенные эксперты высоко оценивают вклад в реализацию этих проектов и работу Управления архитектуры и градостроительства при главе Республики Саха (Якутия) и лично руководителя Управления И. Д. Алексеевой, а также Центра компетенций по вопросам городской среды Якутии «ЛЕТО». Созданное в 2018 году Управление активно включается в проекты и вместе с Центром «ЛЕТО» выступает методологической платформой реализуемых на территории Якутии проектов пространственного развития:

помогает вовлекать не только жителей, но и экспертное сообщество, оказывает поддержку местным органам власти. Таким образом, мы можем сделать вывод, что наличие отдельных структур, занимающихся градостроительной деятельностью и архитектурно-строительным проектированием на региональном уровне, позитивно сказывается на внедрении принципов городского самоуправления. Кроме того, эффект дает и наличие в самом городе отдельной структуры, курирующей взаимодействие органа власти с представителями бизнеса и населения. Нюрба и Покровск – единственные города в республике и в России, которые имеют подобное муниципальное автономное учреждение. МАУ «Дирекция развития общественных пространств» в Нюрбе не только занимается вовлечением горожан, но и дальнейшей эксплуатацией реализованных проектов.

Дирекция была создана в 2019 году. Еще когда мы начали активно продвигаться на всероссийские конкурсы, там был критерий, который предполагал, что реализованный объект должен в дальнейшем не простаивать и приносить эффект, а для этого необходима структура, которая будет этим заниматься. И мы подумали, что наш ранее существовавший матричный проектный офис можно превратить в Дирекцию и заниматься не только проектными работами, но и дальнейшим заполнением этих пространств (культурное программирование, вовлечение населения и другие) (Информант №3).

Представители других городов в беседе отмечают передовой опыт этих городов и выражают готовность создать подобные структуры в своих городах:

Мы планируем совсем скоро выезд в город Нюрба за обменом опытом и уже в январе 2021-го запустить подобное учреждение в городе Олекминске (Информант №7).

При этом некоторые информанты сказали, что не готовы на данный момент создавать отдельные структуры:

В структуре администрации МО «Город Удачный» нет отдельного отдела по развитию горизонтальных связей. Я считаю, что в этом нет необходимости создавать целый отдел, так как каждый сотрудник

администрации должен уметь выстраивать горизонтальные связи (Информант № 11).

В большинстве случаев в органах власти городов Якутии работа по вовлечению населения и частного бизнеса ведется рассредоточенно, то есть в ней задействованы несколько сотрудников или отделов.

В качестве основных факторов, повлиявших на успех проектов с участием населения и частного бизнеса, информанты выделили:

- инициативность органа городской власти и умение заинтересовать население;
- инициативность населения;
- централизованный подход (принятие решений на высшем уровне управления);
- высокую вовлеченность главы города в реализацию проектов;
- компетентность специалистов;
- уникальность реализуемых проектов (с точки зрения идеи, подачи и др.);
- выстроенный механизм общения с городскими стейкхолдерами;
- финансовую поддержку региональных органов власти;
- создание специализированных структур по развитию горизонтальных связей;
- желание и активность предпринимателей.

Все опрошенные эксперты подтвердили личную готовность к участию в коллегиальном решении городских проблем, предполагающему вовлечение населения и частного бизнеса. При этом некоторые эксперты отметили, что нужно подходить взвешенно к этим процессам:

Не каждый вопрос требует принятия коллективного ума, есть вопросы, за которые необходима ответственность конкретного человека. Поэтому не всегда стоит все отводить на коллегиальные процессы решения проблем, но если мы говорим о том, что эти вопросы позволяют оставлять размытую ответственность, то тогда да, можно принимать решения коллегиально. Дьявол кроется в деталях (Информант № 2).

Но были и противоположные ответы:

Да, готов к коллегиальным решениям городских проблем. Более того, я приверженец только коллегиальных решений, один человек не всегда может быть компетентен по всем вопросам (Информант № 4).

Активное гражданское сообщество обращает внимание на сложность процессов, когда в проект вовлекается большое количество людей.

Каждый тянет одеяло на себя, люди начинают много предлагать, но мало делать. Поэтому городу надо выявлять действительно активных, профессиональных людей, которые могут реаль-

но помочь. Привлекать любого встречного неправильно, люди во многом заблуждаются в принципах организации города и благоустройства. Орган власти тоже может не понимать эти принципы, и мы сталкивались с этим (Информант № 9).

Отвечая на вопрос о том, что они изменили бы в существующих практиках горизонтальных связей, эксперты упомянули увеличение финансирования совместных проектов и обмена опытом с другими городами, увеличение количества проектов с участием населения и частного бизнеса, личное отношение руководства и служащих администрации к построению горизонтальных связей, формирование отдельной структуры для разгрузки текущих задач местных властей, а также информирование горожан. Но были и информанты, которые на момент интервью не были готовы что-либо менять в существующих практиках взаимоотношений органов власти и городских стейкхолдеров.

Ограничения, связанные с эпидемиологической ситуацией, по мнению экспертов из городов Якутии, повлияли на вовлечение населения и снизили активность взаимодействий органов власти и населения.

Во время пандемии диалог с населением сократился. Одно дело — обсуждать вопросы через мессенджеры, а совсем другое — когда ты непосредственно общаешься с жителями. Минимизация общения делает очень плохие последствия для развития города (Информант № 4).

Однако в некоторых случаях были и положительные стороны:

Я считаю, что не так сильно повлияла на нашу работу, наоборот, она упростила некоторые процессы и теперь можно вовлечь еще большее количество горожан. Хотя все равно остаются нюансы, не все умеют пользоваться технологиями (старшее поколение, например) (Информант № 1).

Для Якутии в силу специфических факторов (большая территория, климатические условия) мы и раньше пользовались всеми инструментами, которыми пандемия побудила пользоваться сейчас. Это здорово помогло в данный момент, у людей уже было понимание вовлеченности. Например, когда Среднеколымск выиграл в этом году конкурс «Малые города», в чате Telegram, где жители обсуждали проект благоустройства, было 300 с чем-то участников — мало где такой большой охват населения, когда 10% населения сидит в чате и вносит свои предложения (Информант № 17).

Таким образом, в городах Якутии только начинают внедряться принципы городского самоуправления,



Рис. 1. Ответы экспертов: опыт и оценка важности вовлечения стейкхолдеров в городское управление, личная заинтересованность в развитии горизонтальных связей

Источник: данные автора.

происходит рост количества совместных проектов органов городской власти и населения. Есть примеры, когда органы власти осуществляют свою работу по вовлечению населения и частного бизнеса только из-за критериев, вписанных в региональные и федеральные программы. Таким образом, гипотеза Н1 (в городах России реализуется эффективная модель городского соуправления) подтверждается, но требует в дальнейшем изучения качества и эффективности реализации модели городского соуправления в городах регионов России.

Готовность органов власти городов Якутии к процессам городского соуправления

Для оценки готовности органов власти к процессам городского соуправления экспертам было предложено ответить на 8

закрытых вопросов (рис. 1, 2 и 3). 64% информантов ответили, что практика вовлечения населения и частного бизнеса в городское управление реализуется и приносит положительные эффекты. 10% сказали, что практика приносит значительный вклад в развитие города. Несмотря на это, 26% экспертов отметили реализацию данных процессов с незначительным эффектом для городского развития.

85% экспертов выступили за вовлечение городских стейкхолдеров в качестве лиц, участвующих в принятии решений. 15% посчитали, что население и частный бизнес важно вовлекать в качестве наблюдателей и консультантов. Все эксперты отвергли вариант ответа, который подразумевает управление городом без вовлечения других акторов. Также 85% экспертов (с личной точки зрения) высоко заинтересованы в развитии горизонтальных связей в управлении городом. Это обусловлено следующими причинами: наличие специальных критериев в региональных и федеральных программах, обязывающих органы власти вовлекать население и бизнес; эффективность реализации проектов с непосредственным участием горожан; возможность получения информации от акторов о существующих проблемах и иногда об их решениях. 15% информантов отметили среднюю заинтересованность в развитии горизонтальных связей в своих городах.

К наиболее острым проблемам, препятствующим развитию горизонтальных связей, эксперты отнесли ограниченный диапазон полномочий городских властей (55%) и экономические ограничения в городе, то есть дотационный характер местных бюджетов (30%). Далее идут нежелание городских стейкхолдеров участвовать в процессах городского соуправления (20%), зависимость от вышестоящих органов власти (10%) и политические ограничения (5%, идеологические конфликты между городской, муниципальной властью и региональным правительством). Позднее в интервью было установлено, что орган власти муниципального уровня особенно не влияет на управление городом, пересекаются с администрацией города только при решении совместных проектов, а иногда даже могут препятствовать в реализации вопросов городского значения. Кроме того, эксперты добавили следующие проблемы, влияющие на вовлечение населения и частного бизнеса: неэффективные коммуникации между самими органами власти, отсутствие системного подхода,

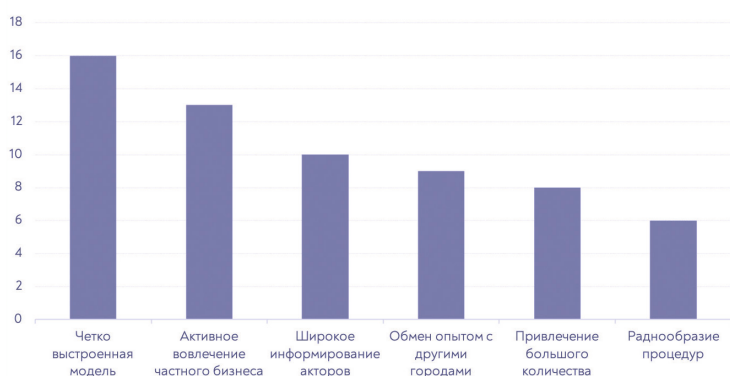
Проблемы, наиболее препятствующие развитию горизонтальных связей*

*выбор нескольких вариантов ответов



Что может улучшить существующие практики городского самоуправления*

*количество информантов, выбравших предложенный вариант



Факторы, влияющие на эффективное сотрудничество*

*расстановка по степени важности

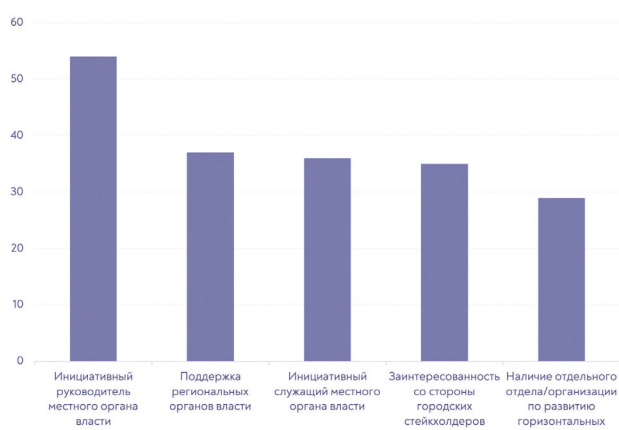


Рис. 2. Ответы экспертов: проблемы развития горизонтальных связей, факторы улучшения городского самоуправления и эффективного сотрудничества

Источник: данные автора.

отсутствие специализированного обучения специалистов, незнание местными органами власти механизмов вовлечения городских стейкхолдеров.

По мнению экспертов, существующие практики городского самоуправления может улучшить четко выстроенная модель городского самоуправления (так считают 16 экспертов), активное вовлечение частного бизнеса (13), широкое информирование акторов (10), обмен опытом с другими городами (9), привлечение большего коли-

чества горожан (8) и разнообразие процедур вовлечения населения и частного бизнеса (6).

Основными факторами эффективного сотрудничества местных органов власти и городских акторов стали инициативность руководителя органа власти (54%) и поддержка региональных органов власти (37%). Эти два фактора, как отметили эксперты, играют важнейшую роль в городском соуправлении. Следующий по важности фактор – инициативный служащий местного органа власти (36%). При этом здесь больше говорится об умении главы выстраивать эффективную команду. Более слабые факторы, исходя из результатов закрытого вопроса, – заинтересованность со стороны городских стейкхолдеров (35%) и наличие в структуре местного органа власти специального отдела или организации по развитию горизонтальных связей в управлении городом (29%). Последний фактор говорит о том, что местные органы власти Якутии пока не понимают важность или не видят необходимость создания отдельных структур, хотя мировой опыт показывает, что именно наличие такого органа положительно влияет на развитие проектов соучастия. На данный момент в Республике Саха (Якутия) такой орган есть всего в двух городах из 13.

Глава республики дал поручение всем главам городов создавать свои муниципальные учреждения по развитию общественных пространств и их дальнейшей эксплуатации. Многие пока задают вопросы, но мы задаем им ориентиры (Информант № 17).

Таким образом, подобные структуры в Якутии в скором времени начнут появляться вопреки неготовности местных органов власти.

При построении процессов горизонтального взаимодействия органы власти городов Якутии испытывают трудности, связанные с нежеланием граждан участвовать (47%) и их недоверием (45%). Следом идут безынициативность (43%) самих органов городской власти (отдельных служащих) и проблемы низкой квалификации (33%).

Опрошенные эксперты также расставили по степени важности главных акторов городского самоуправления. Самым важным актором является население (74%), далее следуют общественные организации (44%), федеральные (41%) и региональные (35%) органы власти.

Главные акторы в городском управлении*
*расстановка по степени важности

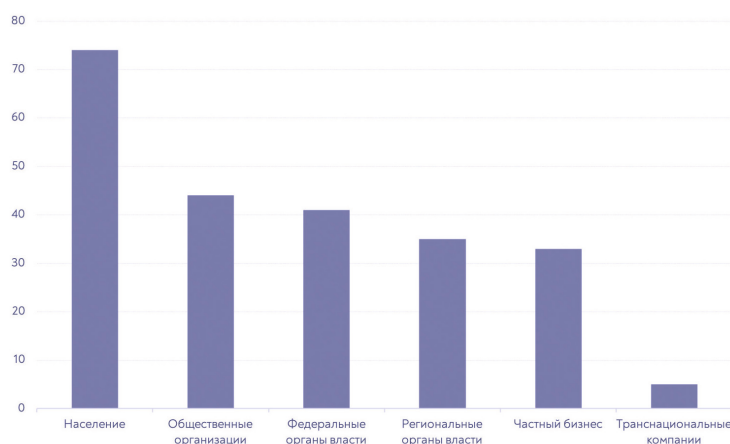
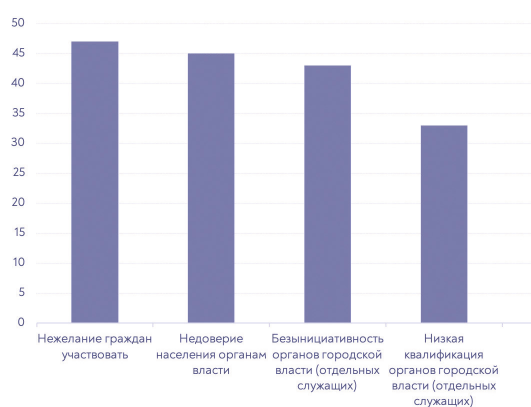


Рис. 3. Ответы экспертов: трудности и главные акторы городского самоуправления

Источник: данные автора.

Трудности, с которыми столкнулись при построении горизонтальных связей*
*расстановка по степени трудности



органы власти, частный бизнес (33%) и — как наименее важные — транснациональные организации (5%). Из ответов видно, что федеральные органы власти имеют большую важность для городского управления, чем региональные органы власти, а частный бизнес имеет меньшую значимость, чем органы власти. У органов власти городов Якутии практически отсутствуют взаимоотношения с крупными транснациональными компаниями, примеры есть только в нескольких городах, имеющих статус моногорода (Нерюнгри, Мирный).

Суммируя ответы на закрытые вопросы, мы можем сделать вывод, что органы власти городов Якутии на данный момент уделяют меньше внимания построению горизонтальных связей в своих городах. При этом представители власти городов понимают факторы, определяющие успех совместных со стейкхолдерами проектов, и только начинают делать первые шаги в организации участия сторонних стейкхолдеров в управлении городами. Таким образом, подтверждается наша исследовательская гипотеза H2 о том, что городские

органы власти в городах России (на примере Якутии) проявляют низкую активность в построении процессов городского соуправления (вовлечение население и частного бизнеса).

Влияние размера города на процессы городского соуправления

В работе [Peters, Pierry, 2012] среди ограничений развития принципов городского соуправления упоминается размер города, который непосредственно влияет на экономику, однородность секторов бизнеса, выбор местной властью политического курса и другие факторы. При этом в прототеории городского соуправления до сих пор остается открытым вопрос о влиянии размера города на многоуровневую модель управления, в нашем случае — вовлечения населения и частного бизнеса в городское управление. Используя индекс городского соуправления ООН-Хабитат, дополненный нашими показателями, мы будем анализировать полученные результаты с точки зрения размера города, который в нашем случае будет определяться численностью населения в городах Якутии на 2019 год (табл. 2).

Результаты подсчета индекса городского соуправления показали отсутствие зависимости между показателями вовлечения населения и частного бизнеса в управление городами и численности населения в городе. Однако лидирующие позиции заняли одни из самых малых городов Республики Саха (Якутия) — Среднеколымск и Верхоянск, которые выбились в лидеры благодаря показателям взаимодействия органов власти с населением и наибольшему количеству участников ППМИ (в процентном соотношении от численности населения). Однако по остальным показателям они уступают практически всем городам. Для следующих городов, вошедших в пятерку городов-лидеров (Ленск, Нюрба и Алдан), характерен высокий уровень финансового вклада населения, участие горожан в городских проектах и большое количество реализованных проектов в рамках региональной ППМИ. Два города из первой пятерки (Ленск и Алдан) являются одними из самых больших в регионе по численности населения. При этом в Республике Саха (Якутия) к городам среднего размера относится только Нерюнгри, а к крупным — Якутск, остальные города относятся к категории малых

Город	Индекс городского соуправления	Численность населения, чел.
Среднеколымск	12,18	3471
Верхоянск	10,37	1095
Ленск	7,13	23 237
Нюрба	6,96	9708
Алдан	6,28	19 985
Покровск	6,21	9320
Нерюнгри	5,36	56 888
ГО «Жатай»	5,22	10 135
Олекминск	4,96	9257
Якутск	3,51	318 786
Удачный	3,15	11 676
Мирный	2,99	35 381
Томмот	2,37	6790
Вилуйск	Нет данных	11 213

Таблица 2.
Индекс городского
соуправления в го-
родах Республики
Саха (Якутия)

Источник: состав-
лено автором
на основе данных
Росстата (числен-
ность населе-
ния) и расчета
индекса городского
соуправления (дан-
ные в приложении
статьи).

городов⁸. Якутск занял десятую строчку из 13 возможных. Таким образом, опираясь на результаты подсчета индекса городского соуправления городов Республики Саха (Якутия), мы можем сделать вывод, что принципы городского соуправления эффективнее реализуются в малых городах, чем в крупных.

Большинство опрошенных экспертов также согласились, что в малых городах вовлечение населения и частного бизнеса в городское управление ведется эффективнее, чем в крупных городах.

Большой город – большие проблемы. В крупных городах выстроить связи гораздо сложнее, чем в малых городах. В малых городах люди более близки друг с другом. Если сравнить, например, нашу работу в рамках разработки дизайн-кода в Якутске и в селе Бердигестях (первое село с дизайн-кодом в России) – абсолютно разные ситуации! (Информант № 17).

Чем больше город, тем труднее выстраивать общение с населением, там на помощь приходят общественные организации. А в малых городах личность может легко выйти на контакт, все друг друга знаем и видимся, процессы идут быстрее (Информант № 4).

При этом несколько экспертов отметили, что в больших городах происходит дроб-

ление города на мелкие административные единицы.

В нашем городе 15 органов территориального управления (Управы), которые на местах осуществляют работу по горизонтальным связям. Существует система старостат – наши большие помощники в решении совместных проблем, в проведении встреч и мероприятий с населением, управлении многоквартирными домами (Информант № 2).

Размер города влияет на вовлечение населения и частного бизнеса в управление – чем больше город, тем больше доля активного населения, больше предпринимателей (Информант № 9).

Таким образом, мы можем сделать вывод, что гипотеза НЗ (в крупных городах принципы городского соуправления реализуются эффективнее, чем в малых городах) не подтверждена. Однако отсутствие подтверждения гипотезы не свидетельствует о ее опровержении. Оно означает, что в дальнейших исследованиях необходимо вычислить индекс городского соуправления для большего количества городов с разными размерами, а также добавить другие показатели, отражающие взаимодействие населения, бизнеса и органа власти города.

Заключение

Проведенное исследование позволило рассмотреть развитие городского соуправления в региональных городах России на примере Республики Саха (Якутия), оценить готовность местных органов власти к процессам вовлечения населения и частного бизнеса в управление городами, а также выявить влияние размера города (численности населения) на эффективность принципов городского соуправления. Настоящее исследование восполняет пробел в российских публикациях о модели городского соуправления (прототеория *urban governance*).

Приведенные экспертами примеры показали, что на данный момент вовлечение населения и частного бизнеса происходит в узкой сфере – в проектах пространственного развития городов. Население выдвигает идеи, участвует в анализе проектов и выполняет контролирующую функцию. Однако инициатива все еще исходит от органов городской власти, а население только начина-

8. Согласно своду правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (СП 42.13330.2016) от Минстроя РФ.

ет видеть первые результаты совместных работ. Наличие отдельных структур по развитию горизонтальных связей способствует более эффективной работе, как и искреннее желание руководства города и его жителей. Зачастую существующие федеральные и региональные программы определяют работу органов власти городов Якутии. Однако руководство городов Якутии понимает важность построения горизонтальных связей и готово к процессам коллегиального решения городских проблем. Заинтересованность и инициативность главы города имеют колоссальное значение в успехе построения городского самоуправления. Яркий пример, обнаруженный в ходе исследования, – работа глав городов Нюрбы и Покровска, которые одними из первых в республике начали комплексную работу по вовлечению населения и частного бизнеса в управление городами: они много ездят ради обмена опытом, приглашают сторонних экспертов и доверяют им, понимают важность участия стейкхолдеров в проектах. Мы отмечаем также вклад и влияние региональных органов – Управления архитектуры и градостроительства при главе республики и Центра компетенций «ЛЕТО», благодаря которым ведется масштабная методическая работа для эффективной реализации проектов.

В ходе бесед с экспертами стало ясно, что органы городской власти все еще проявляют низкую активность в построении горизонтальных связей. При этом они обращают внимание на необходимость четко выстроенных моделей городского самоуправления, активного вовлечения частного бизнеса и информирования населения. Органы власти городов Якутии только начинают строить механизмы совместной работы с населением и частным бизнесом.

Наконец, важным выводом нашего исследования является то, что в малых городах принципы городского самоуправления реализуются эффективнее, чем в крупных городах. При этом мы отмечаем, что методика индекса городского самоуправления в городах России нуждается в дальнейшей проработке, включении других региональных городов, а также в проверке данного вывода другими методами исследования либо путем включения в наш индекс новых показателей.

В заключение подчеркнем, что в настоящем исследовании предпринимается попытка проанализировать текущее состояние только одного из важнейших элементов модели городского самоуправления – вовлечения населения и частного бизнеса в управление городами. В дальнейших ис-

следованиях было бы справедливо, исходя из наших исследовательских гипотез, проверить следующие гипотезы:

- Участие населения и частного бизнеса в городском самоуправлении не имеет большого значения.
- Чем выше активность органов городской власти в вовлечении городских стейкхолдеров в управление, тем эффективнее городское самоуправление.
- Вовлечение населения и частного бизнеса в управление региональными городами России формально и не имеет особого значения для городских органов власти.
- Наиболее эффективны те органы городской власти, которые реализуют принципы городского самоуправления.
- Централизация государственной власти негативно сказывается на формировании модели городского самоуправления в городах России.
- Рост вклада финансовых средств населения и частного бизнеса в управление городом способствует снижению функций городских органов власти.

Список информантов

Информант № 1: главный архитектор города
Информант № 2: и.о. главы города
Информант № 3: директор муниципального автономного учреждения
Информант № 4: глава города
Информант № 5: глава города
Информант № 6: глава города
Информант № 7: и.о. главы города
Информант № 8: глава города
Информант № 9: основатель общественно-го движения
Информант № 10: глава города
Информант № 11: заместитель главы города
Информант № 12: главный специалист по работе с населением администрации города
Информант № 13: руководитель общественной организации по развитию городской среды республики
Информант № 14: глава города
Информант № 15: заместитель главы города
Информант № 16: специалист по земельно-имущественным отношениям администрации города
Информант № 17: руководитель регионального исполнительного органа власти
Информант № 18: глава города
Информант № 19: специалист регионального исполнительного органа власти

Приложение

Данные показателей городов Якутии для расчета индекса городского самоуправления

Город	Средне- колымск	Верхо- янский	Ленск	Нюрба	Алдан	По- кровск	Нерюн- гри	ГО «Жатай»	Олек- минск	Якутск	Удачный	Мирный	Томмот	Вилуйск
Численность населения (на 01.01.2019)	3471 (2019) / 3489 (2018)	1095	23 237	9708	19 985	9320 (2019) / 9256 (2018)	56 888	10 135	9257	318 786	11 676	35 381	6790	11 213
Явка избирателей на выборах мэра, %	38,96% (2019)	66,29% (2020)	36,86% (2017)	47,19% (2017)	34,92% (2020)	32,46% (2020)	26,29% (2017)	42,75% (2019)	36,20% (2020)	44,06% (2018)	39,84% (2017)	21,52% (2017)	37,22% (2020)	55,92% (2017)
Наличие отдельной организации/должности по развитию горизонтальных связей	нет	нет	нет	да	нет	да	нет	нет	нет	да	нет	нет	нет	нет
Количество реализованных проектов ППМИ, ед.	1 (2018)	2 (2018)	3 (2019)	4 (2019)	3 (2019)	4 (2018)	3 (2019)	3 (2019)	3 (2019)	15 (2019)	1 (2019)	2 (2019)	1 (2019)	3 (2019)
Общая стоимость проектов ППМИ, руб.	1 620 000 (2018)	3 800 000 (2018)	9794683 (2019)	993 1931 (2019)	8 143 760 (2019)	7 391 384 (2018)	7 003 000 (2019)	10 113 000 (2019)	6 017 539 (2019)	45 973 530 (2019)	1 500 000 (2019)	4 200 000 (2019)	3 641 848 (2019)	5 955 000 (2019)
Денежный вклад населения и бизнеса, руб.	45 000 (2018)	300 000 (2018)	2 294 683 (2019)	1 306 931 (2019)	135 000 (2019)	1 065 199 (2018)	1 153 000 (2019)	604 000 (2019)	614 907,50 (2019)	3 654 734,79 (2019)	50 937 (2019)	220 000 (2019)	90 000 (2019)	780 000 (2019)
Количество участников ППМИ / % участников ППМИ от общей численности населения	704 (2018) / 20,1%	329 (2019) / 30,0%	129 (2019) / 0,6%	678 (2019) / 7,0%	2740 (2019) / 13,7%	609 (2018) / 6,6%	250 (2019) / 0,4%	584 (2019) / 5,8%	367 (2019) / 4,0%	1198 (без учета при- городов, 2019) / 0,4%	310 (2019) / 2,6%	798 (2019) / 2,2%	106 (2019) / 1,6%	1347 (2019) / 12,0%
Количество общественных организаций, ед.	62	5	20	37	17	20	40	11	7	114	2	15	0	
Число обращений горожан в администрацию города	336	79	555	909	2594	523	610	1223	1535	5076	2231	2908	557	
Количество приемов граждан главой города	1350	20	32	158	34	7	46	44	29	56	87	23	81	
Количество людей, принятых главой города	1300	55	245	158	660	23	244	302	96	111	87	171	81	
Количество проведенных публичных слушаний, ед.	6	3	27	12	11	3	14	9	3	нет данных	9	11	11	
Наличие социальных сетей у главы города и администрации	да	нет	да	да	да	да	да	да	да	да	да	да	да	да

Источник: отчеты глав городов Якутии перед населением, размещенные на официальных сайтах администраций городов; данные, предоставленные по запросу администрациями городов, Министерством финансов Республики Саха (Якутия) и Центральной избирательной комиссией Республики Саха (Якутия).

Источники

- Алиева Н.Д., Бондалетов Е.В. (2018) Опыт города Москвы в организации работы по приобщению граждан к активному участию в жизни города//Материалы Ивановских чтений. № 1–2 (19). С. 11–17.
- Вагин В.В., Шаповалова Н.А. (2018) Состояние инициативного бюджетирования в Российской Федерации: новые тренды и возможности развития//Финансовый журнал. № 1 (41). С. 110–122.
- Зимильдинова С.К. (2018) От публичных слушаний к соучаствующему проектированию//Международный журнал гуманитарных и естественных наук. № 3. С. 166–170.
- Короткова Е., Мокрушина К., Куричева Е., Журавлев С., Ирбитская И. (2016) Управление пространственно-экономическим развитием города: скрытые ресурсы. М.: Центр городских исследований бизнес-школы СКОЛКОВО.
- Седалищева Э.Н., Макарова А.П. (2016) Механизм реализации социального партнерства (на примере г. Якутска)//Новая наука: стратегии и векторы развития. № 118–3. С. 153–158.
- Фролова Е.В., Медведева Н.В. (2018) Сотрудничество бизнеса и местной власти: проблемы и новые возможности//Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 181–196.
- Фролова Е.В. (2016) Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности//Социологические исследования. № 4 (384). С. 59–64.
- Шевченко Е.А. (2012) Муниципально-частное партнерство как механизм обеспечения экономического развития муниципальных образований//Вестник АПК Ставрополя. № 4 (8). С. 96–99.
- Acuto M., Steenmans K., Iwaszuk E., Ortega-Garza L. (2019) Informing Urban Governance? Boundary-Spanning Organizations and the Ecosystem of Urban Data//Area. Vol. 51. No. 1. P. 94–103.
- Adams E.A., Boating G.O. (2018) Are Urban Informal Communities Capable of Co-Production? The Influence of Community-Public Partnership on Water Access in Lilongwe, Malawi//Environment and Urbanization. Vol. 30. No. 2. P. 461–480.
- Aina Y.A., Wafer A., Ahmed F., Alshuwai-khat H.M. (2019) Top-Down Sustainable Urban Development? Urban Governance Transformation in Saudi Arabia//Cities. Vol. 90. P. 272–281.
- Asante L.A. (2020) Urban Governance in Ghana: The Participation of Traders in the Redevelopment of Kotokuraba Market in Cape Coast//African Geographical Review. Vol. 39. No. 4. P. 361–378.
- Bagirova A.P., Notman O.V., Bagirov A.D., Goryanov S.V. (2017) Subjective Wellbeing of Residents as an Indicator of the Social Partnership Effectiveness in Urban Governance//Proceedings of the 2017 International Conference "Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies". P. 4–8.
- Bevilacqua C., Ou Y., Pizzimenti P., Minervino G. (2020) New Public Institutional Forms and Social Innovation in Urban Governance: Insights from the "Mayor's Office of New Urban Mechanics" (MONUM) in Boston//Sustainability. Vol. 12. No. 1. P. 23.
- Bixler R.P., Lieberknecht K., Atshan S., Zutz C.P., Pichter S.M., Belaire A. (2020) Reframing Urban Governance for Resilience Implementation: The Role of Network Closure and Other Insights from a Network Approach//Cities. Vol. 103. P. 102726.
- Boehme R., Warsewa G. (2017) Urban Improvement Districts as New Form of Local Governance//Urban Research and Practice. Vol. 10. No. 3. P. 247–266.
- Castells M. (2000) The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Blackwell. Oxford. P. 597.
- Chatterton P., Owen A., Cutter J., Dymski G., Unworth R. (2018) Recasting Urban Governance through Leeds City Lab: Developing Alternatives to Neoliberal Urban Austerity in Co-production Laboratories//International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 42. No. 2. P. 226–243.
- Chado J., Johar F.B., Khan M.G. (2017) Citizen Participation in Urban Governance: Experiences from Traditional City of Bida, Nigeria//Journal of Computational and Theoretical Nanoscience. Vol. 23. No. 7. P. 6194–6197.
- Davidson M. (2018) Participatory Budgeting, Austerity and Institutions of Democracy: The Case of Vallejo, California//City. Vol. 22. No. 4. P. 551–567.
- Deng F. (2018) Stakes, Stakeholders and Urban Governance: A Theoretical Framework for the Chinese City//Eurasian Geography and Economics. Vol. 59. No. 3–4. P. 291–313.
- Edelendos J., van Meerkerk I. (2018) Finding Common Ground in Urban Governance Networks: What are its Facilitating Factors//Journal of Environmental Planning and Management. Vol. 61. No. 12. P. 2094–2110.
- Fastiggi M., Meerow S., Miller T. (2020) Governing Urban Resilience: Organizational Structures and Coordination Strategies in 20 North American City Governments//Urban Studies. Vol. 58. No. 6. P. 1262–1285.
- Galuszka J. (2019) What Makes Urban Governance Co-Productive? Contradictions in the Current Debate on Co-Production//Planning Theory. Vol. 18. No. 1. P. 143–160.
- Galuszka J. (2019) Co-Production as a Driver of Urban Governance Transformation? The Case of the Oplan LIKAS Programme in Metro Manila, Philippines//Planning Theory and Practice. Vol. 20. No. 3. P. 395–419.
- Grossi G., Meijer A., Sargiacomo M. (2020) A Public Management Perspective on Smart Cities: Urban Auditing for Management, Governance and Accountability//Public Management Review. Vol. 22. No. 5. P. 633–647.
- Ioan-Franc V., Ristea A.-L., Popescu C. (2015) Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy//Procedia Economics and Finance. Vol. 22. P. 699–705.
- Kim J.W. (2020) What are the Factors Encouraging Neighborhood Associations to Assume Roles in Urban Governance//Voluntas. Vol. 31. No. 2. P. 359–374.
- Kim S. (2020) Inter-Municipal Relations in City-Region Governance//Cities. Vol. 104. P. 102771.

- Kooiman J. (1993) *Modern Governance: New Government–Society Interactions*. London: Sage.
- Krzysztofki R., Dulias R., Kantor-Pietraga I., Sporna T., Dragan W. (2020) Path of Urban Planning in a Post-Mining Area. A Case Study of a Former Sandpit in Southern Poland//*Land Use Policy*. Vol. 99.
- Kuo N.-L., Chen T.-Y., Su T.-T. (2020) A New Tool for Urban Governance or Just Rhetoric? The Case of Participatory Budgeting in Taipei City//*Australian Journal of Social Issues*. No. 55. P. 125–140.
- Lange F.E. (2009) *Urban Governance: An Essential Determinant of City Development?* World Vision Institute for Research and Development. Режим доступа: https://www.worldvision.de/sites/worldvision.de/files/pdf/TP6_UrbanGovernance_FEL.pdf (дата обращения: 11.12.2020).
- Le Gales P. (1995) Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine//*Revue francaise de science politique*. Vol. 45. No. 1. P. 57–95.
- Ma Y., Lan J., Thornton T., Mangalagu D., Zhu D. (2018) Challenges of Collaborative Governance in the Sharing Economy: The Case of Free-Floating Bike Sharing in Shanghai//*Journal of Cleaner Production*. Vol. 197. P. 356–365.
- Mossberger K., Stoker G. (2001) The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization//*Urban Affairs Review*. Vol. 36. No. 6. P. 810–835.
- Moretto L. (2015) Application of the “Urban Governance Index” to Water Service Provisions: Between Rhetoric and Reality//*Habitat International*. Vol. 49. P. 435–444.
- Noring L., Ohler L., Struthers D. (2020) City Government Capacity and Patterns in Urban Development Project Governance//*Urban Affairs Review*. Режим доступа: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1078087419897808?journalCode=uarb> (дата обращения: 11.12.2020).
- Novalia W., Rogers B., Bos J., Brown R., Soedjono E., Copa V. (2020) Transformative Agency in Co-Producing Sustainable Development in the Urban South//*Cities*. Vol. 102. P. 102747.
- Nesti G. (2018) Co-Production for Innovation: The Urban Living Lab Experience//*Policy and Society*. Vol. 37. No. 3. P. 310–325.
- Patton M. (2002) *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Peters B.G., Pierre. J. (2012) *Urban Governance*//*The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York: Oxford University Press. P. 1–17.
- Pierre J. (1999) Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics//*Urban Affairs Review*. Vol. 34. No. 3. P. 372–396.
- Pierre J. (2014) Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics//*Urban Affairs Review*. Vol. 50. No. 6. P. 864–889.
- Pineira Mantinan M.J., Lois Gonzalez R.C., Gonzalez Perez J.M. (2019) New Models of Urban Governance in Spain During the Post-Crisis Period: The Fight Against Vulnerability on a Local Scale//*Territory, Politics, Governance*. Vol. 7. No. 3. P. 336–364.
- Podger A., Woods M., Su T.-T. (2020) The Im-mense and Continuing Challenge of Urban Governance: Developments in Australia and Across Greater China//*Australian Journal of Social Issues*. No. 55. P. 105–124.
- Porras F. (2018) Modelo Canonico, Problemas Fundamentales y Gobernanza [Urbana Canonical Model, Fundamental Problems and Urban Governance]//*Revista de Filosofia Open Insight*. Vol. 9. No. 15. P. 11–44.
- Richardson L., Durose C., Perry B. (2018) Co-producing Urban Governance//*Politics and Governance*. Vol. 6. No. 1. P. 145–149.
- Rhodes R.A. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open Univ. Press.
- Stone C.N. (1989) *Regime politics: Governing Atlanta*. University of Kansas Press. P. 328.
- Stoker G. (1998) Governance as theory: Five propositions//*International Social Science Journal*. Vol. 50. No. 155, P. 27–28.
- UN-HABITAT. (2002) *The Global Campaign on Urban Governance*. Concept Paper. 2nd edition.
- Wakely P. (2020) Partnership: A Strategic Paradigm for the Production Management of Affordable Housing Sustainable Urban Development//*International Journal of Urban Sustainable Development*. Vol. 12. No. 1. P. 119–125.

URBAN GOVERNANCE OF YAKUTIA: Is the Government Ready to Cooperate with the Public?

Eduard A. Titov, PhD-student, School of Politics and Governance, Faculty of Social Sciences, HSE University, expert, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation; 20 Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: etitov@hse.ru

Abstract. Over the past decades, there has been a transformation in urban management—a management paradigm has been replaced by a governance one. At the forefront is the ability of cities to collectively seek solutions to problems. The public and businesses are among the most important stakeholders in the urban governance model. The issues of public and business participation in decision-making, their organization and the search for effective mechanisms remain important in urban governance research. The relevance of urban governance and the experience of implementing its principles are considered mainly in foreign countries, while the Russian experience is still poorly studied. This study uses expert interviews and the Urban Governance Index to study the current state of the urban governance in Russia using the example of the Republic of Sakha (Yakutia) to assess the willingness of local authorities to involve the population and private business in city governance, and to analyze the impact of the size of cities on the effectiveness of urban governance principles. The results of the study showed that the principles of urban governance are just beginning to be implemented in Russia, and the city authorities show low activity in building horizontal ties. It was also concluded that urban governance is more efficient in small towns than in larger ones.

Keywords: urban governance; collaborative governance; urban management efficiency; urban governance index; public participation; northern cities; public administration

Citation: Titov E. (2021) Efficiency of Urban Governance in Regional Cities of Russia (on the Example of Yakutia). *Urban Studies and Practices*, vol. 6, no 2, pp. 48–64. (in Russian) DOI: <https://doi.org/10.17323/usp62202148-64>.

References

Acuto M., Steenmans K., Iwaszuk E., Ortega-Garza L. (2019) Informing

- Urban Governance? Boundary-Spanning Organizations and the Ecosystem of Urban Data. *Area*, vol. 51, no 1, pp. 94–103.
- Adams E.A., Boating G.O. (2018) Are Urban Informal Communities Capable of Co-Production? The Influence of Community-Public Partnership on Water Access in Lilongwe, Malawi. *Environment and Urbanization*, vol. 30, no 2, pp. 461–480.
- Aina Y.A., Wafer A., Ahmed F., Alshuwaikhat H.M. (2019) Top-Down Sustainable Urban Development? Urban Governance Transformation in Saudi Arabia. *Cities*, vol. 90, pp. 272–281.
- Alieva N.D., Bondaletov E.V. (2018) Opyt goroda Moskvy v organizacii raboty po priobshcheniyu grazhdan k aktivnomu uchastiyu v zhizni goroda [Experience of the Moscow City in the Organization of Work on the Protection of Citizens to Active Participation in the Life of the City]. *Materialy Ivanovskikh chtenij* [Materials of Ivanovo Readings], no 1–2 (19), pp. 11–17. (in Russian)
- Asante L.A. (2020) Urban Governance in Ghana: The Participation of Traders in the Redevelopment of Kotokuraba Market in Cape Coast. *African Geographical Review*, vol. 39, no 4, pp. 361–378.
- Bagirova A.P., Notman O.V., Bagirov A.D., Goryanov S.V. (2017) Subjective Wellbeing of Residents as an Indicator of the Social Partnership Effectiveness in Urban Governance. *Proceedings of the 2017 International Conference "Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies"*, pp. 4–8.
- Bevilacqua C., Ou Y., Pizzimenti P., Minervino G. (2020) New Public Institutional Forms and Social Innovation in Urban Governance: Insights from the "Mayor's Office of New Urban Mechanics" (MONUM) in Boston. *Sustainability*, vol. 12, no 1, p. 23
- Bixler R.P., Lieberknecht K., Atshan S., Zutz C.P., Pichter S.M., Belaire A. (2020) Reframing Urban Governance for Resilience Implementation: The Role of Network Closure and Other Insights from a Network Approach. *Cities*, vol. 103, p. 102726.
- Boehme R., Warsewa G. (2017) Urban Improvement Districts as New Form of Local Governance. *Urban Research and Practice*, vol. 10, no 3, pp. 247–266.
- Castells M. (2000) The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Blackwell. Oxford. P. 597.
- Chatterton P., Owen A., Cutter J., Dymski G., Unworth R. (2018) Recasting Urban Governance through Leeds City Lab: Developing Alternatives to Neoliberal Urban Austerity in Co-production Laboratories. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 42, no 2, pp. 226–243.
- Chado J., Johar F.B., Khan M.G. (2017) Citizen Participation in Urban Governance: Experiences from Traditional City of Bida, Nigeria. *Journal of Computational and Theoretical Nanoscience*, vol. 23, no 7, pp. 6194–6197.
- Davidson M. (2018) Participatory Budgeting, Austerity and Institutions of Democracy: The Case of Vallejo, California. *City*, vol. 22, no 4, pp. 551–567.
- Deng F. (2018) Stakes, Stakeholders and Urban Governance: A Theoretical Framework for the Chinese City. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 59, no 3–4, pp. 291–313.
- Edelendos J., van Meerkerk I. (2018) Finding Common Ground in Urban Governance Networks: What are Its Facilitating Factors. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 61, no 12, pp. 2094–2110.
- Fastiggi M., Meerow S., Miller T. (2020) Governing Urban Resilience: Organizational Structures and Coordination Strategies in 20 North American City Governments. *Urban Studies*, vol. 58, no 6, pp. 1262–1285.
- Frolova E.V., Medvedeva N.V. (2018) Sotrudnichestvo biznesa i mestnoj vlasti: problemy i novye vozmozhnosti [Cooperation Between Business and Local Authorities: Problems and New Opportunities]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], no 1, pp. 181–196. (in Russian)
- Frolova E.V. (2016) Vzaimodejstvie naseleniya i mestnoj vlasti: problemy i novye vozmozhnosti [Interaction of the Population and Local Government: Problems and New Opportunities]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Research], no 4 (384), pp. 59–64. (in Russian)
- Galuszka J. (2019) What Makes Urban Governance Co-Productive? Contradictions in the Current Debate on Co-Production. *Planning Theory*, vol. 18, no 1, pp. 143–160.
- Galuszka J. (2019) Co-Production as a Driver of Urban Governance Transformation? The Case of the Oplan LIKAS Programme in Metro

- Manila, Philippines. *Planning Theory and Practice*, vol. 20, no 3, pp. 395–419.
- Grossi G., Meijer A., Sargiacomo M. (2020) A Public Management Perspective on Smart Cities: Urban Auditing for Management, Governance and Accountability. *Public Management Review*, vol. 22, no 5, pp. 633–647.
- Ioan-Franc V., Ristea A.-L., Popescu C. (2015) Integrated Urban Governance: A New Paradigm of Urban Economy. *Procedia Economics and Finance*, vol. 22, pp. 699–705.
- Kim J.W. (2020) What are the Factors Encouraging Neighborhood Associations to Assume Roles in Urban Governance. *Voluntas*, vol. 31, no 2, pp. 359–374.
- Kim S. (2020) Inter-Municipal Relations in City-Region Governance. *Cities*, vol. 104, p. 102771.
- Kooiman J. (1993) Modern Governance: New Government–Society Interactions. London: Sage.
- Korotkova E., Mokrushina K., Kuricheva E., Zhuravlev S., Irbitskaya I. (2016) Upravlenie prostranstvenno-ekonomicheskim razvitiem goroda: skrytye resursy [Management of Spatial and Economic Development of the City: Hidden Resources]. Moscow: Center for Urban Research of Moscow School of Management SKOLKOVO (in Russian)
- Krzysztof R., Dulias R., Kantor-Pietraga I., Sporna T., Dragan W. (2020) Path of Urban Planning in a Post-Mining Area. A Case Study of a Former Sandpit in Southern Poland. *Land Use Policy*, vol. 99.
- Kuo N.-L., Chen T.-Y., Su T.-T. (2020) A New Tool for Urban Governance or Just Rhetoric? The Case of Participatory Budgeting in Taipei City. *Australian Journal of Social Issues*, no 55, pp. 125–140.
- Lange F.E. (2009) Urban Governance: An Essential Determinant of City Development? World Vision Institute for Research and Development. Available at: https://www.worldvision.de/sites/worldvision.de/files/pdf/TP6_UrbanGovernance_FEL.pdf (accessed 11 December 2020).
- Le Gales P. (1995) Du gouvernement des villes a la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, vol. 45, no 1, pp. 57–95.
- Ma Y., Lan J., Thornton T., Mangalagu D., Zhu D. (2018) Challenges of Collaborative Governance in the Sharing Economy: The Case of Free-Floating Bike Sharing in Shanghai. *Journal of Cleaner Production*, vol. 197, pp. 356–365.
- Mossberger K., Stoker G. (2001) The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review*, vol. 36, no 6, pp. 810–835.
- Moretto L. (2015) Application of the “Urban Governance Index” to Water Service Provisions: Between Rhetoric and Reality. *Habitat International*, vol. 49, pp. 435–444.
- Nesti G. (2018) Co-Production for Innovation: The Urban Living Lab Experience. *Policy and Society*, vol. 37, no 3, pp. 310–325.
- Noring L., Ohler L., Struthers D. (2020) City Government Capacity and Patterns in Urban Development Project Governance. *Urban Affairs Review*. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1078087419897808?journalCode=uarb> (accessed 12 December 2020).
- Novalia W., Rogers B., Bos J., Brown R., Soedjono E., Copa V. (2020) Transformative Agency in Co-Producing Sustainable Development in the Urban South. *Cities*, vol. 102, p. 102747.
- Patton M. (2002) Qualitative Evaluation and Research Methods. Thousand Oaks: Sage.
- Peters B.G., Pierre J. (2012) Urban Governance. *The Oxford Handbook of Urban Politics*. New York: Oxford University Press, pp. 1–17.
- Pierre J. (1999) Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 34, no 3, pp. 372–396.
- Pierre J. (2014) Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, vol. 50, no 6, pp. 864–889.
- Pineira Mantinan M.J., Lois Gonzalez R.C., Gonzalez Perez J.M. (2019) New Models of Urban Governance in Spain During the Post-Crisis Period: The Fight Against Vulnerability on a Local Scale. *Territory, Politics, Governance*, vol. 7, no 3, pp. 336–364.
- Podger A., Woods M., Su T.-T. (2020) The Immense and Continuing Challenge of Urban Governance: Developments in Australia and Across Greater China. *Australian Journal of Social Issues*, no 55, pp. 105–124.
- Porrás F. (2018) Modelo Canónico, Problemas Fundamentales y Gobernanza Urbana [Canonical Model, Fundamental Problems and Urban Governance]. *Revista de Filosofía Open Insight*, vol. 9, no 15, pp. 11–44. (in Spanish)
- Richardson L., Durose C., Perry B. (2018) Coproducing Urban Governance. *Politics and Governance*, vol. 6, no 1, pp. 145–149.
- Rhodes R.A. (1997) Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open Univ. Press.
- Stone C.N. (1989) Regime politics: Governing Atlanta. University of Kansas Press. P. 328.
- Stoker G. (1998) Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155, pp. 27–28.
- Sedalishcheva E.N., Makarova A.P. (2016) Mekhanizm realizacii social’nogo partnerstva (na primere goroda Yakutsk) [Mechanism for implementing social partnership (on the example of Yakutsk)]. *Novaya nauka: strategii i vektory razvitiya* [New Science: Strategies and Vectors of Development], no 118–3, pp. 153–158. (In Russian)
- Shevchenko E.A. (2012) Municipal’no-chastnoe partnerstvo kak mekhanizm obespecheniya ekonomicheskogo razvitiya municipal’nyh obrazovaniy [Municipal Private Partnership as the Mechanism of Maintenance of Economic Development of Municipal Entities]. *Vestnik APK Stavropol’ya* [Agricultural Bulletin of Stavropol Region], no 4 (8), pp. 96–99. (in Russian)
- UN-HABITAT. (2002) The Global Campaign on Urban Governance. Concept Paper. 2nd edition.
- Vagin V.V., Shapovalova N.A. (2018) Sostoyanie inciiativnogo byudzhetoirovaniya v Rossijskoj Federacii: novye tendy i vozmozhnosti razvitiya [Status of Initiative Budgeting in the Russian Federation: New Trends and Opportunities for Development]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], no 1 (41), pp. 110–122. (in Russian)
- Wakely P. (2020) Partnership: A Strategic Paradigm for the Production Management of Affordable Housing Sustainable Urban Development. *International Journal of Urban Sustainable Development*, vol. 12, no 1, pp. 119–125.
- Zimuldinova S.K. (2018) Ot publichnykh slushaniy k souchastvuyushchemu proektirovaniyu [From PS to SP—from Public Hearings to Citizen Participation in Design]. *Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk* [International Journal of Humanities and Natural Sciences], no 3, pp. 166–170. (in Russian)