

Комплексные задачи городского управления¹

Йуриан Эделенбос
Майн Питер ван Дайк

От городского менеджмента к городскому управлению

Сегодня города находятся под давлением проблем изменения климата, урбанизации и индустриализации, роста населения и сельско-городской миграции. Это приводит к изменениям в городских структурах. Управление реагирует на проблемы, концентрируя усилия на экономии энергии, сортировке отходов и замыкании городского гидрологического цикла. Все это требует создания новых структур и подходов к управлению, способных пойти дальше традиционного менеджмента с вертикальной иерархией управленческих моделей. В последние годы мы наблюдаем интересное смещение фокуса с городского менеджмента [van Dijk, 2006] к городскому управлению [Edelenbos, 2005]. Это можно объяснить тем, что город развивается в сложной среде. В нее вовлечены стейкхолдеры из различных организаций и областей – управленцы, частные акторы, общественные организации или горожане. Кернс и Педдистон [Kearns, Paddison, 2000] утверждают: традиционный смысл менеджмента «взять под контроль, возглавить, управлять» (ср.: [Williams, 1983. P. 190]) – утратил свое значение в современном урбанистическом контексте. Городские власти больше не контролируют все урбанистические аспекты, а городской менеджмент – уже не вертикальная иерархия планирования в режиме командования [Nealy et al., 1995].

Ситуативные изменения и модификации помогли развить перспективы городского управления. Во введении мы коротко опишем изменения на национальном и локальном уровнях, ставшие причиной развития городского управления, а также проанализируем значение этих изменений.

Изменения на национальном уровне, приводящие к развитию городского управления:

- переход к экономической глобализации;
- конкуренция и сотрудничество между глобальными городами.

1. Перевод с английского Александры Хазиной по изданию: Edelenbos J., van Dijk. M. P. Introduction: Urban governance in the Realm of Complexity. *Urban governance in the Realm of Complexity*, pp. 1-22.

DOI: <https://doi.org/10.3362/9781780449685.001>. Исключительные права на перевод принадлежат ЧУ ДПО Институт «Стрелка»

Йуриан Эделенбос, профессор, программа интерактивного управления городами, академический директор, Erasmus Initiative Vital Cities and Citizens, Нидерланды, г. Роттердам.

E-mail: edelenbos@essb.eur.nl

Майн Питер ван Дайк, экономист, профессор предпринимательства, Маастрихтская школа менеджмента (MSM); приглашенный профессор, Пекинский университет гражданского строительства и архитектуры (BUCEA), Китайская Народная Республика, г. Пекин.

E-mail: meinepietervandijk@gmail.com

В статье рассматривается понятие городского управления, анализируются факторы, влияющие на городское управление на национальном и местном уровнях и изучается вопрос о том, как городское управление справляется с общественными, экологическими и экономическими проблемами, с которыми городам приходится иметь дело сегодня. Основная сложность состоит в понимании этих проблем, и представленное исследование выявляет определенные факторы, способствующие успеху улучшенного управления городом: роль четких целей и лидерства; необходимость юридической базы, которая определяет роли различных участников; четкие механизмы принятия решений и обжалования; стимулы и соответствующие механизмы финансирования; сотрудничество между участниками и постепенное развитие доверия; четкое разделение обязанностей. В конце статьи представлены десять важных выводов из недавних работ, посвященных вопросам городского управления.

Ключевые слова: городское управление; глобализация; глобальные города; формы управления; новые формы управления; участие; самоорганизация

Цитирование: Эделенбос Й., Ван Дайк М. П. (2023) Комплексные задачи городского управления // Городские исследования и практики. Том 8. № 4. С. 6–22. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp8420236-22>

Изменения на локальном уровне, приводящие к развитию городского управления:

- возрастающая сложность проектов;
- более влиятельные и яркие акторы, функционирующие в самоорганизовавшихся сообществах.

Значение этих изменений для городского управления:

- необходимо уделить внимание роли участников, в особенности самоорганизующимся сообществам;
- возникновение новых форм городского управления посредством коллективных действий. Это выросшие из сообществ организации, НПО, государственно-частные партнерства и пр.;
- нужно рассмотреть устойчивое городское управление, важность его ступеней и их координации на национальном, региональном, муниципальном, квартальном и районном уровнях.

Поворот в сторону экономической глобализации

В настоящее время наблюдается переход к экономической глобализации – возникновение общемировых секторов экономики, международных компаний и институций наряду с междугородней конкуренцией. Города усиленно стремятся «продать себя для ряда инвестиций» и перейти от «дотационной модели к модели экономического развития» [Kearns, Paddison, 2000, p. 845]. Возникновению городского управления сопутствует переход от локальной индустриально-ориентированной к постиндустриальной экономике. Кроме того, его появление совпадает со спадом в национальной урбанистической политике и ростом городской конкуренции, духом соперничества и экономическим подъемом [Hall, Hubbard, 1996].

В условиях постоянно растущей мировой конкуренции городские администрации стремятся стать предпринимательскими агентами, открывающими мир и привлекающими экономические потоки с бизнес-инвестициями. Желая удовлетворить это стремление, города часто отсоединяются от национальных экономик. Городские представительства больше не верят в то, что национальные экономики помогут им реализовать свои амбиции и достигнуть экономического процветания.

Это признают и национальные администрации, что объясняет тренд на децентрализацию и делегирование. Вышеперечисленное снова говорит о переменах в отношениях между городом, регионом и страной в глобализованном мире [Ohmae, 1995].

Конкуренция и сотрудничество между глобальными городами

В современном мире города по всему миру сотрудничают и соревнуются между собой, что ведет к возникновению городских сообществ. Способность быть или перспектива стать умным городом зависит от готовности этого города к роли посредника между сообществами. Городские сообщества состоят из узлов (акторов) и связей (потоков информации) между этими узлами. Они характеризуются горизонтальными отношениями (связями) между акторами, которые стремятся произвести совместный продукт или результат, основываясь на децентрализованном, неиерархическом принятии решений [Pierre, Peters, 2000].

Часто говорится о том, что города должны стать умнее. В частности, Еврокомиссия определяет умный город как «систему людей, которые вступают в отношения и используют потоки энергии, материалы, сервисы и финансы для катализации устойчивого экономического развития, способности к адаптации и высокого качества жизни; эти потоки и взаимодействия становятся умными посредством стратегического использования инфраструктуры информации и коммуникации в процессе прозрачного городского планирования и менеджмента, отвечающего социальным и экономическим требованиям общества» [EIP-SCC, 2013, p. 5]. Чтобы стать умными, городам необходимо развить умное управление. Это концепция, подталкивающая их к переоценке, изменению и улучшению управленческих практик, процедур и процессов. «Умное управление» может отличаться от «управления умными городами» – термина, охватывающего более масштабные вопросы управления и координации инициатив умных городов и их горожан. Мейер и Родригес Боливар [Meijer, Rodriguez Bolivar, 2015] демонстрируют: посвященные вопросам управления публикации об умных городах подчеркивают взаимодействие между различными стейкхолдерами. То есть они рассматриваются с пользовательско-ориентированной точки зрения, с большим вниманием к горожа-

нам и другим стейкхолдерам. Идея сотрудничества оказывается центральной, сфокусированной на развитии продуктивных взаимодействий между сообществами городских деятелей [Kourtit et al., 2012].

Возрастающая сложность городских проектов

Городское управление возникло с постепенным усложнением характера руководства. Это связано с усугублением трудностей социальной жизни и рассеиванием связей между местами и людьми [Healy, 1997]. Хили и соавторы [Healy et al., 1995, р. 4] утверждают: города можно рассматривать как «очаги пересекающихся сетей взаимодействия в различных пространственных масштабах». Города демонстрируют примеры социальной дифференциации, разнообразие стилей жизни и культурных бэкграундов [Madanipour et al., 2000]. «Управлять городским общественным пространством, в то время как прежний жизненный уклад изжил себя наряду с другими привычными нам закономерностями, – амбициозная задача» [Kearns, Paddison, 2000, р. 846].

С одной стороны, это разнообразие приводит к процветанию городов, поскольку открытые и многосоставные агломерации предоставляют большие возможности для креативной экономической активности [Amin, Graham, 1997]. С другой – к проблемам социально-пространственной поляризации и дискриминации. Такие процессы вынуждают дискриминированных горожан концентрироваться в конкретных районах [Madanipour et al., 2000]. За последние десятилетия города превратились из слаженных урбанистических хозяйств и сообществ (*cohesive urban economies and societies*) в очаги хаоса с фрагментированными взаимосвязями [Healy et al., 1995]. Грубо говоря, города стали менее управляемыми [Kearns, Paddison, 2000] и распались на «частички и кусочки» [Amin, Thrift, 1995].

Влиятельные и яркие акторы в самоорганизованных сообществах

Реакция городского управления на такие сложности – это не попытка восстановить контроль или возродить традиции с помощью иерархии и бюрократии. Скорее способ измениться в сторону самоорганизованных сообществ и гетерархии [Jessor, 1998]. Разнообразие и беспорядок ценны

с точки зрения управления: они стимулируют инновации, подталкивая к локальным экспериментам и эксклюзивным разработкам. Самоорганизация, участие и сотрудничество – важные принципы, формирующие основу и работу городского управления. Само по себе управление – это прагматичный ответ на растущее число городских проблем, приемлемый при достижении поставленных целей. На базе этих принципов городские администрации усиливают свои позиции, активируя и объединяя ресурсы, квалификации и цели других (частных, общественных) акторов городской системы. Городское управление означает, что реализация всех урбанистических задач больше не лежит на плечах государственной власти или органов администрации, независимо от локаций и институций. Это многоступенчатая деятельность [Healey et al., 1995; Edelenbos, Teisman, 2013], в которой высшие уровни управления (региональные и федеральные органы власти) сотрудничают с более низкими на локальном этапе. Так городское управление стремится выстроить крепкие партнерские отношения, чтобы заполнить и использовать местные ресурсы, наращивать потенциал локальных институций и развивать социальный капитал. Все это способствует решению локальных проблем.

Цель этого текста – рассмотреть, как городское управление справляется с часто возникающими общественными, экономическими проблемами и вопросами окружающей среды, актуальными для современных мегаполисов. Задача заключается в том, чтобы эти проблемы понять. В исследовании приводятся способствующие успеху городского управления факторы:

- роль четкого целеполагания и лидерства;
- необходимость юридической базы, определяющей роли различных акторов;
- четкие механизмы принятия решений и запросов;
- экономические стимулы и подходящие механизмы финансирования;
- сотрудничество между акторами и постепенное завоевание доверия;
- четкое разделение ответственности.

В 2002 году Институт исследований жилищного строительства и городского развития (*Institute of Housing and Urban Development Studies (IHS)*) Поттердамского университета Эразма опубликовал книгу

«Управление городами: Новые институциональные формы в развивающихся странах и переходных экономиках» (под ред. van Dijk, Noordhoek, Wegelin). Сегодня, спустя десятилетие, эта книга кажется первой попыткой анализа освещаемых в нашей работе аспектов, если бы глобализация и динамичный, но обрастающий проблемами прогресс не имели никакого значения. Вместо последних автор уделяет большое внимание проблемам секторального управления. Например, городским трущобам, помощи малоимущим и финансированию жилищного строительства. Некоторые главы этой книги предсказывают изменения, которые проанализируем и мы: роль городской информационной системы, государственно-частного и социального партнерства, сотрудничество между структурами, НПО и общественными организациями. Обе работы демонстрируют интерес к вопросам участия и самоорганизации стейкхолдеров в процессе урбанистического развития, исследуя новые институциональные формы городского менеджмента в развивающихся странах (или то, что мы называем местом новых структур управления).

Городское управление: основные принципы и проблемы

В первой части мы в общих чертах обрисовали концепцию городского управления как прагматичного ответа на усложнение актуальных задач мирового масштаба. Это реакция на парадигму городского менеджмента – контроль и иерархию, а также усиление ключевых аспектов кооперации, сотрудничества, самоорганизации и многоуровневого управления.

Наше зарождающееся «сетевое общество» сталкивается с растущей необходимостью реформирования внутриорганизационных отношений. Данное изменение также обозначается как переход от «власти» (*government*) к «управлению» (*governance*) [Kooiman, 1993]. Власть – это организация с формальными целями и задачами, а также четкими линиями ответственности и отчетности. Иерархия – необходимый элемент в такой системе. Как организация органы власти имеют глубоко институционализованную структуру. Понятие «управление», напротив, больше относится к процессу совместной работы и объединенным усилиям нескольких организаций. Из-за сложных отношений между ними управление руководствуется менее формальным подходом к государственно-

му менеджменту. Власть проложила путь для более динамичного взаимодействия, основанного на взаимозависимости [Castells, 2000].

Городское управление можно назвать «процессом решения вопросов управления, реализацией коллективного действия в контексте публичной политики и невозможности положиться на государственную власть» [Stoker, 2000, p. 93]. Теория городского управления подчеркивает, что его основная роль – координировать сотрудничество на всей локальной территории ради достижения коллективных целей.

В публикациях на данную тему выделяют необходимость ограничения политического контроля и важность совместных действий. Речь идет о сложных для городов обстоятельствах в связи с их вертикальными связями между региональной, центральной властью и межнациональными институтами и горизонтальными – с частным бизнесом и организованными локальными и социальными интересами [Pierre, Peters, 2000; Kearns, Paddison, 2000]. В этом контексте признается формальная власть должности и институции, наряду с пониманием, что для управления городом ее одной недостаточно. Поэтому городские власти кооперируются с различными партнерами в зависимости от проблемы, сектора или конкретного аспекта осуществления публичной политики [Ansell, Gash, 2007]. Разные акторы контролируют разные типы ресурсов (администрация, информация, финансы, социальные связи и пр.). Их можно задействовать в поддержке коллективных действий и достижении целей.

В публикациях по городскому управлению различают следующие методы: клиентурный, корпоративистский, менеджерский, плюралистский и популистский. Общие сведения изложены в таблице 1.1.

Каждый метод фокусируется на соответствующих участниках. В клиентурной модели клиентам уделяют внимание в обмен на политическую поддержку. В корпоративистской – они подчиняются элитам частного сектора. Менеджерский метод правления фокусируется на формальных или контрактных отношениях между официальными представителями власти и интересами частного сектора. В плюралистском все сильно усложняется из-за столкновения интересов оппонентов.

В данном случае органы власти становятся посредниками или просто предлагают конкурентам платформу для перегово-

Таблица 1.1. Общие сведения о методах городского управления
Источник:
адаптировано из [DiGaetano, Strom, 2003: 366].

	Клиентурный	Корпоратистский	Менеджерский	Плюралистский	Популистский
Главенствующие отношения	Личный обмен	Эксклюзивные переговоры	Формальные бюрократические	Посредничество или медиация	Инклюзивные переговоры
Главенствующая логика	Взаимный обмен	Построение консенсуса	Авторитарное принятие решений	Менеджмент конфликтов	Мобилизация народной поддержки
Ключевые фигуры принятия решений	Политики и клиенты	Политики и сильные гражданские лидеры	Политики и гражданские служащие	Политики и организованные вовлеченные группы	Политики и лидеры общественного движения
Политические цели	Материальные	Тактические	Материальные	Тактические	Символические

ров. При популистском методе политики концентрируются на мобилизации низов, чтобы внедрить установки политической повестки дня. Смысл – в демократической инклюзии, расширении участия индивидов и групп.

Сегодня наибольшее внимание привлекают две последние категории. Они признают возрождение действий на локальных уровнях [Jessor, 1998]. Подход заключается в продвижении понятия/концепта/идеи того, что проблемы должны решаться на самой низшей ступени, но с поддержкой национальных органов управления. Ключевую роль в управлении играют города, поскольку именно они стоят на пересечении локальных вопросов и глобальных потоков: между потенциально конфликтующими запросами локального благосостояния и международной конкурентоспособностью, а также между вызовами социальной дискриминации, глобальной поляризацией и постоянными требованиями либерализации, приватизации и дерегуляции [Jessor, 1998]. Все это подчеркивает важность партнерства, сменяющего вертикальный городской менеджмент. Плюралистский и популистский методы призывают к сотрудничеству между общественным и частным секторами, государством и гражданским обществом. Партнерства включают в себя не только игроков из частного сектора, но и неправительственные организации, религиозные и общественно-полезные группы, сообщества и обычных жителей.

Значение такого развития для городского управления

Описанное выше развитие приводит к определенным результатам. В первую очередь будет повышаться внимание к степени вовлеченности самоорганизованных сообществ. Более того, комплексный рост

городских проблем может привести к возникновению новых форм городского управления через коллективные действия и совместное проектирование, сети городского правления, государственно-частное партнерство и новые формы многоуровневого руководства. Наконец, больше внимания будет уделяться устойчивому управлению городским развитием: как эффективно учесть многочисленные амбиции, интересы и ценности в борьбе за будущее стабильного прогресса.

Новые формы городского управления через коллективное действие

В развитых и развивающихся обществах наблюдается рост количества участников городского планирования, обладающих целым спектром интересов, а также собственным взглядом на причины и решения проблем. Это общества со сложным и слабо связанным между собой набором подсистем, формирующих каркас городского и регионального развития. Работа подобных систем приводит к крайне неоднозначным и непредсказуемым результатам [Cars et al., 2002; Healey, 1997; Healey et al., 1995; Scharpf, 1997].

Сотрудничество часто упоминается как единственно эффективный способ справиться с изменчивостью и взаимозависимостью [Korpenjan, Klijn, 2004; Scharpf, 1997]. Однако это ведет к еще большим трудностям ситуативного менеджмента. Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это пример коллаборации в условиях сложных социальных связей. Такое сотрудничество хорошо адаптируется к специфике сетевого общества [Osborne, 2000]. ГЧП можно описать как устойчивые формы коммуникации между государственными и частными игроками, позволяющие совместно развивать продукты или услуги,

разделяя риски, издержки и доходы друг с другом [Klijn, Teisman, 2003].

Перечисление различных определений ГЧП поможет выявить, насколько богатый аналитический корпус был выстроен в течение последних лет. Савас [Savas, 2000, p. 105] определяет ГЧП как «договоренность между частным и государственным, использующую (более полноценно, чем в стандартных государственных сделках) сильные стороны обоих секторов, чтобы обеспечить общественные услуги и удовлетворить запросы социума». Характеристика ГЧП базируется на идее того, что роль государства – «задавать направление», а не «грести». По мнению Саваса, частные компании лучше приспособлены к такому подходу благодаря своей конкурентной природе и практическому опыту. Объединив сильные стороны обоих секторов, полученную прибыль можно инвестировать в общественные блага.

Коппенъян [Korpenjan, 2005] подчеркивает, что структурное свойство ГЧП – альянс. Соответственно, о партнерстве можно говорить только в том случае, когда коллаборация принимает форму альянса или «использует модель альянса». Он определяет ГЧП как форму структурированной кооперации для установления и управления обслуживанием населения. Осборн [Osborne, 2000, p. 14] идет дальше и называет ГЧП стратегическим партнерством, участвующим в проектировании и разработке программ на пути к обширным целям по решению долгосрочных проблем. Основа партнерства – большое взаимное доверие и уверенность в его выгоде для обеих сторон.

Самоорганизованные общественные сети, о которых говорилось выше, могут привести к новым формам сотрудничества, вовлекающим различных государственных и негосударственных игроков [Nederhand et al., 2015]. Самоорганизация часто возникает за пределами институционального вакуума. Гражданские инициативы встроены в существующие государственные структуры, политические программы, законы и процедуры [Edelenbos, 2005]. Гражданские и государственные игроки зависят друг от друга, а значит, сотрудничают в процессе городского правления [Alexander, 2001]. Подобные сотрудничества часто приводят к созданию новых (и временных) управленческих структур и процессов для решения городских задач.

Новые структуры правления – это общий результат многообразия и синхрониза-

ции разных уровней: локального, регионального, национального и межнационального [Edelenbos, Teisman, 2013]. Сложное сочетание институций на пересечении этих уровней вытекает из процесса модернизации, который включает специализацию, функционализацию и фрагментацию [Schlager, Blomquist, 2000]. В городском управлении многочисленные процессы формируются из действий по инициативе сверху (национальный и межнациональный уровни) и децентрализованных процессов по инициативе снизу (локальные администрации, уровень сообщества/квартала). Сложность поставленной задачи в том, чтобы создать многоуровневое управление, где уровни взаимодействуют между собой и каждый из них – часть цепочки эффективных действий.

Уже проведены конкретные опыты, включающие в анализ недавно введенные или спонтанно сформировавшиеся структуры городского правления. Ван Эрд [van Eerd, 2016] проанализировал трансформацию отношения к вопросу переселения европейцев в Индию (индоевропейских миграций. – Прим. ред.) и его влияния на малоимущие слои населения. Автор перечисляет различные причины этого переселения и приходит к выводу, что малоимущие слои, как правило, страдают от подобных политических решений. Степень воздействия зависит от масштабов переселения, политической воли, предоставленной компенсации и других факторов, свойственных конкретной территории. Что касается Индии, административные структуры действий на национальном, федеральном и локальном уровнях усложняют результат. Однако предпринятые в 1990-х меры – более частое обращение к законам рынка и вовлечение жителей в экономику – привели к росту активности среднего класса, который самоорганизовался для защиты своих прав. Если негативные последствия переселения и продолжают ухудшаться, это происходит потому, что процесс переселения все больше охватывает индийские периферии, где проживают более бедные жители, не имеющие или имеющие мало возможностей для развития собственных альтернативных структур правления.

Франсен [Fransen, 2016] изучает влияние городского экономического правления на инновации новых экономик. Автор рассмотрел инновационные системы в экспорте ремесленной продукции и захотел придумать систему нововведений для этого рынка. В этих целях он проинтервьюировал представителей небольших пред-

приятий и соответствующих институций, вывода их на открытую дискуссию. Он считает, что децентрализация как новая форма городского управления повлияла на процесс инновации во множестве городов стран третьего мира. Различия в управлении городской экономикой существенно затрагивают инновационный процесс в небольших компаниях, поскольку разные модели управления предлагают разные механизмы. Он обнаружил, что скоординированное управление предлагает оптимальные алгоритмы для впитывания и передачи новых знаний – это поддерживает инновационный процесс в ремесленных фирмах. Еще один вывод: степень компетенции компаний и возможность их работы в иерархических и глобальных производственно-сбытовых цепочках также усиливают инновационность. Построение компетенций системы поддержки производственных связей стимулирует инновации в ремесленных компаниях вне зависимости от формы управления.

Оливотто и Джаноли [Olivotto, Gianoli, 2016] рассматривают управление климатической адаптацией, уделяя особое внимание проблеме разделения государственной и частной ответственности в вопросе сокращения рисков наводнения в Сайгоне. Они определили основу для возможности изучения управленческих договоренностей по таким сложным вопросам, как стратегия адаптации. Они также исследуют логические контекстуальные обоснования для формирования конкретных структур в таком высокоцентрализованном государстве, как Вьетнам и, в частности, в Сайгоне, имеющем привилегированный статус региональной автономии, позволяющий городу быть частью нескольких многоуровневых и межнациональных вертикальных соглашений. Авторы доказывают, что текущие структуры управления характеризуются разделением ответственности с доминированием роли государства и практически отсутствующим частным сектором. Государственно-частного партнерства здесь нет из-за сильного вмешательства властей. Меры по адаптации и увеличению эффективности, исходящие из экономических соображений, превратили попытки сотрудничества с частным и гражданским секторами в фазу планирования политических программ, что подрывает легитимность. Вывод: чрезмерная фиксация на «проблемах города» как центральной задаче стабильного развития обернулась пренебрежением более глобальными социальными, экономическими и политическими процес-

сами, формирующими устойчивость городского пространства. Авторы уверены: переход к многоуровневой перспективе – ключ к пониманию того, как игроки разных уровней могут влиять на обстановку и стабильное положение в городе. Постановка столь сложных задач вместе с затраченными на их решение внутренними и внешними ресурсами меняют городские институции, перестраивают структуры политической власти и формируют новые межуровневые альянсы и государственно-частные партнерства.

Пенник [Pennink, 2016] работал над темой риска и доверия в сложных проектах государственно-частного типа (ГЧП). ГЧП – это альтернативная структура управления, направленная на создание условий для сотрудничества частных с общественными деятелями. Автор оценивает отношения между обозримым доверием и риском в проектах трех стран. Все они характеризуются как сложные, продолжительные и широкомасштабные проекты с большим количеством игроков. Пенник оперирует концепцией цикла доверия, которое можно как построить, так и разрушить. Согласно его соцопросу, высокий уровень доверия соответствует низкой оценке рисков проекта. Ключевые факторы завоевания доверия: форматы ГЧП и длительность сотрудничества. Пенник приходит к выводу: доверие – это обязательное условие для сотрудничества. Партнеры, которые ищут способы снижения рисков, с наибольшей вероятностью поделятся друг с другом своими системами ценностей и придут к компромиссу. А значит, заговорят на одном языке.

Квартенг и его партнеры по исследованию [Kwarteng et al., 2016] изучают процессы в развивающихся странах, где пытаются внедрить инновации в сферу коммунальных услуг. В частности, они рассмотрели усилия по привлечению частного сектора к процессу сбора мусора в городах Ганы. Это пример изменений внутри сложной системы, требующей внимания и действий со стороны местных властей. Работа описывает проблему адаптации инноваций к западным реалиям. В первую очередь авторы выделяют роли игроков и управленческих структур, считающих перемены необходимыми для вывода качества служб уборки мусора на новый уровень. Однако ни участники процесса, ни релевантные управленческие структуры не готовы к таким переменам. Политикам в Гане разрешено вмешиваться и штрафовать за нелегальный сбор мусора. Несмотря на стремление угодить избирате-

лям, от повышения штрафов они отказываются, даже если это способствует укреплению экономики. Частные компании включены в этот процесс в качестве субподрядчиков, но они не сторонники отдельного сбора мусора и не иницируют его переработку. Для этого у них нет ни экономических, ни юридических стимулов. Согласно опросу, большинство респондентов были недовольны коммунальными услугами, но способа пожаловаться у них не было. Перед нами наглядный пример сложного проекта. Подобные проблемы возникают в крупных городах, где новые формы правления сопряжены с многочисленностью игроков и желанием каждого из них повлиять на политическую повестку. Слабые практики регулирования и несоблюдение контрактных обязательств подрывают успех субподрядных отношений в частных операциях по сбору твердых отходов. Городскому управлению необходимо обновление, а значит, следует изменить отношение к нему. Но этот процесс займет еще много времени.

Энсенадо и Графакос [Grafakos, Ensenado, 2016] представляют результаты многокритериального анализа (МКА) методов низкоуглеродного городского развития на мезоуровне (локальный, провинциальный или региональный) в странах с низкими или средними показателями дохода за последние 10 лет. Авторы рассматривают роль многочисленных стейкхолдеров с разных ракурсов проблемы. Учитываются масштабы, методы и участие стейкхолдеров в процессе МКА, наличие у них социальной осознанности и пользы итогов анализа для принятия реальных решений. Результаты демонстрируют, как МКА задействуется в низкоуглеродных городских секторах, таких как транспорт, энергоснабжение и сбор мусора. Авторы исследовали поведение стейкхолдеров на определенных этапах анализа и их способность мыслить когнитивно.

Роль вовлечения посредством самоорганизующихся сетей

Особое внимание в литературе по общественным сетям городского управления уделяется интерактивному правлению [Kooiman, 2003; Edelenbos, 2005; Torfing et al., 2012], отдельно стоит выделить инициативы и действия сообществ в работе со сложными общественными проблемами (например, безопасности, жизнеспособности кварталов, городского развития или коммунальных услуг). Однако интерактив-

ное управление может складываться в том числе из сочетаний государственных, частных и общественных участников. В связи с этим в него входят: вовлечение горожан, участие стейкхолдеров, самоорганизация и гражданские инициативы. Гражданская активность все еще присутствует, но проявляется в разных и новых формах [Bang, 2009]. Растет интерес к способности гражданского общества к самообеспечению, самоподдержке и самоорганизации [Bang, 2009; van Meerkerk et al., 2013].

Иногда горожане участвуют в работе над городскими проблемами вместе с представителями власти. Это называется «участием горожан» и стало важнейшей политической стратегией во многих странах мира. Например, такой подход встал во главу угла территориального планирования, социального обеспечения, регенерации, жилищного строительства и политики в сфере образования (см.: [Edelenbos, 2005; Irvin, Stansbury, 2007]). Это форма интерактивного правления, четко контролируемая со стороны администрации. Иными словами, администрация решает, когда, кто и как включается в процесс. В моменты принятия решения иницируются мероприятия с участием горожан, где жители могут дать обратную связь и внести свой вклад в административный процесс.

В противовес традиционным форматам обратной связи, современные горожане предпочитают неформальное общение [Lorentzen, Hustinx, 2007]; они хотят держаться в стороне от политических/государственных структур и процедур, которые больше не считают легитимными или эффективными [Edelenbos, van Meerkerk, 2011]. Так развиваются самоорганизованные сети. Причин тому несколько. Во-первых, самоорганизация может происходить по умолчанию. В таком случае нет административной структуры или политической стратегии, и самоорганизующиеся горожане развивают способность брать на себя инициативу по решению общественных вопросов и проблем. В некоторых странах, например в развивающихся, эта самостоятельность объясняется отсутствием легитимных административных структур. В других случаях, в основном в развитых западных странах, это объясняется невниманием госструктур к определенным областям политики ввиду финансовых сокращений. Из этого вытекает необходимость полагаться на саморегулирование и ответственность горожан относительно общественных вопросов и насущных городских проблем [Kisby, 2010]. Во-вторых, горожане

могут объединяться и брать на себя инициативу, потому что это единственный способ начать искать ответ на насущные вопросы, такие как затопление. Часто это определяется термином «устойчивость сообщества» – склонность сообщества к использованию доступных ресурсов для ответа, сопротивления или восстановления после неблагоприятных ситуаций [Cutter et al., 2008; Norris et al., 2008].

Ван Мееркерк, Цваненбург и ван Эрд [van Meerkerk, Zwanenburg, van Eerd, 2016] представили систематический анализ движущих сил, препятствий и проблем в подходах на основе сообществ [van Meerkerk et al., 2013]. Авторы разрабатывают концептуальную модель для определения условий стирания границ при регенерационных действиях по инициативе сообществ. В частности, они анализируют изменения в политике городского переселения в Индии, которые они называют «новым городским управлением». Изменения отражают поворот в осознании переселения и придают большее значение консультированию и соучастию заинтересованных горожан.

Джачноу и Аль Алам [Jachnow, Al Alam, 2016] изучают самоорганизацию в старом центре Триполи. Они описывают, как в отсутствие эффективного менеджмента со стороны администрации торговцы обустроили небольшие точки на базарах, организуя пространство так, как это нужно им. Более того, индивиды и группы собирались вместе не только для обеспечения себя средствами к существованию, но и для более качественного улучшения жизненных условий и окружающей среды. Социокультурная самоорганизация в Триполи пустила корни новой системы городского управления: она подтолкнула инновационный процесс развития и реновации физического облика исторического центра, не полагаясь на правительство. Другое наблюдение заключается в том, что чувство сопричастности распространилось среди жителей и постепенно перетекло в ощущение сообщества. Авторы утверждают, что локальная и национальная администрации должны больше вовлекать и поддерживать граждан, чтобы помочь старому городу выстоять перед лицом множества актуальных проблем. Администрация могла бы облегчить самоорганизующиеся инициативы, поощряя подобные действия и наделяя активных граждан финансовыми ресурсами, контактами и знаниями. Однако качество подобных взаимодействий зависит от уровня доверия между самоорганизующимися группами и местными администра-

циями. Это непростая задача для старого Триполи, где уровень доверия между горожанами и муниципалитетами крайне низок, а локальные администрации определенно теряют доверие к себе.

Эстебан [Esteban, 2016] анализирует вопрос коллективного вовлечения на примере восстановления домов и сообществ после шторма на Филиппинах – в стране, где ураганы разрушают постройки регулярно. Автор выяснила, что с помощью сообщества моральное восстановление людей и физическое восстановление строений можно ускорить. Но это может работать, только если жители сильно связаны с сообществом и способны к коллективному вовлечению ради всеобщей цели. Это помогает жителям восстановить контроль над своими жизнями и чувство ответственности внутри сообщества.

Эстебан дает определение уровню социального капитала и коллективной вовлеченности в трех коммунах (*barangays*) города Таклобан. В ходе исследования предпринимается попытка оценить потенциал социального капитала трех сообществ как инструмента восстановления после природных катастроф. Таким образом можно глубже осознать этот процесс. Автор приходит к выводу: сообщества с сильным и сбалансированным социальным капиталом более производительны и способны быстрее восстанавливаться. Это значит и то, что обозначение правительством зон «непригодных для проживания» сильно сказалось на участии жителей в делах сообществ.

Можанчевска [Mojanchevska, 2016] анализирует семь самоорганизовавшихся гражданских сетей по территориальному планированию в постпереходных обществах. Здесь исследуется конкретный пример города Скопье в Македонии, где влияние городского планирования на социальную интеграцию (или сегрегацию) не всегда принималось во внимание. Вследствие этого и городские планировщики, и горожане оказались в сложной ситуации. Бюрократия ограничивает участие горожан в процессе планирования в целях экономии времени и ресурсов, в то время как градостроители не желают передавать прерогативу принятия решения. Горожане не удовлетворены тем, что отстранены от организации собственной среды обитания, которая часто менялась без учета их потребностей. С позиции выходящих за пределы механизмов репрезентативной демократии партиципаторных подходов Можанчевска рассматривает способы, которыми самоорганизующиеся горожане обустроивают пространства для общественных

собраний. Это способно изменить расстановку сил в городском и социальном развитии городов. Кроме того, автор пытается понять, насколько реален подобный контроль – возможно, это всего лишь видимость. Наконец, Можанчевска оценивает, могут ли самоорганизующиеся сети стать потенциальным толчком для практик «новой гражданственности»: той, что находится по ту сторону этнических, религиозных, социальных и сексуальных различий.

Пуга и Джачноу [Puga, Jachnow, 2016] исследовали, как велосипедисты сформировали структуру управления в Кито, Эквадор. Они проследили, как самоорганизовавшиеся группы продвигали городскую езду на велосипедах, и пришли к выводу, что благодаря этому возникла новая структура городского управления. Это интересный пример самоорганизации, который поднимает множество вопросов. Например, какой это тип самоуправления? Действует ли оно «по умолчанию», при условии что в Эквадоре, как и в Ливане, не существует администрации как таковой? Является ли это самоуправлением или еще одним стейкхолдером (ассоциация велосипедистов)? Или это пример реальной необходимости, как в случае с восстановлением после природной катастрофы на Филиппинах? Пуга и Джачноу подчеркивают важность роли локальной администрации в качестве фасилитатора инициатив жителей и партнера по коллаборации для совместного городского планирования. Несмотря на успехи велосипедистов в Кито, еще много работы предстоит сделать для консолидирования сети велосипедных дорожек и велосипедной культуры.

Важность устойчивого управления

Многоуровневые структуры и процессы способны повысить работоспособность управления. Они способны отвечать за проблемы различных масштабов и дают возможность для разноплановых реакций в изменчивых и двойственных ситуациях [Folke et al., 2007]. Процессы правления, развившиеся только на одном уровне, будут иметь меньше средств для реагирования на комплексные проблемы городского развития, чем многоуровневые структуры [Ostrom, 1998].

Некоторые авторы подчеркивают способность самоорганизующихся систем (а именно маленьких групп, цепей или сетей) реагировать на изменения, уязвимость и неопределенность [Ibid.]. Например, в литературе по менеджменту ресурсов,

основанному на совместной собственности, они стремятся охарактеризовать условия, при которых группы будут самоорганизовываться и устойчиво управлять общими ресурсами. Как институциональные процедуры приведут к устойчивому менеджменту ресурсов, еще предстоит обсудить [Ibid.]. Эти публикации формируют эффективную стартовую позицию для анализа и определения институциональных процедур, помогающих в управлении общим имуществом.

Другие авторы подчеркивают важность перехода к реализации устойчивого управления [Rotmans et al., 2001; Loorbach, 2010]. Он рассматривается как «процесс трансформации», при котором общества фундаментальным образом меняются в масштабах поколения или больше. Лурбак [Loorbach, 2010] рассматривает переходный менеджмент как типичный новый подход к управлению в целях устойчивого развития. Общества катализируют изменения, но государственные структуры могут сыграть свою роль, способствуя поступательным структурным переменам. В таких случаях переходный менеджмент определяется как процессуально-ориентированная философия, формирующая баланс между последовательностью, изменчивостью и неоднозначностью. Основные ее положения могут иметь следующие характеристики:

- долгосрочное планирование (минимум на 25 лет) как основа для формирования краткосрочной политики;
- планирование охватывает более чем одну сферу (мультисферность) и различных акторов (мультиакторность) в различных масштабах (многоуровневость);
- фокус на обучении и специальная философия обучения (обучение в проектной деятельности и проектная деятельность через обучение);
- попытка внедрить инновации в систему, одновременно улучшая ее;
- сохранение большого количества опций (широкое поле действий) [Rotmans et al., 2001, p. 22].

Подобный взгляд на управление демонстрирует ярко выраженную важность многоуровневых и мультиакторных взаимодействий одновременно. Шарма и Гирлингс [Sharma, Geerlings, 2016] анализировали оценку улучшения устойчивости (*sustainability benefits assessment (SBA)*) как новый механизм управления в сфере мобильности. Авторы утверждают, что городская транспортная система сложна, поскольку зависит от многочисленных фак-

торов и акторов. Любое вмешательство для того, чтобы сделать транспорт более устойчивым, должно быть основано на длительной перспективе ради достижения устойчивой мобильности людей и грузов. Шарма и Гирлинг призывают к проведению оценки улучшения устойчивости (SBA) и объясняют, как это может быть применено на практике. Оценка улучшения устойчивости предполагает более инклюзивную методологию, чем традиционные методы оценки, такие как анализ рентабельности. Оценка улучшения или влияния транспортных проектов, внедренных с использованием оценки улучшения устойчивости (SBA), способствует наделению ответственных лиц на всех уровнях управления более детализированной и систематической информацией.

Девай и ван Аст [Dewi, van Ast, 2016] провели исследование трансграничного бассейна рек Чиливунг-Чисадан, расположенного в крупнейшем метрополитенском регионе Индонезии. Авторы анализируют, как существующие институциональные структуры вокруг бассейна рек Чиливунг-Чисадан влияют на функционирование менеджмента затоплений. Существующие структуры исследуются на основе новых теоретических открытий в области требований к соответствующему менеджменту затоплений. В качестве основных причин «неинтегрированного» менеджмента затоплений авторы определяют следующие: недостаточное количество правил имплементации относительно юридической базы для межрегиональной и кросс-секторной координации, нечеткие роли и неразъясненный порядок разделения ответственности среди координационных агентств, бессилие некоторых агентств в процессе имплементации и отсутствие формализованной координации и механизмов интеграции в системе планирования.

Ван Дайк и Лянг [van Dijk, Liang, 2016] анализируют структуры управления городскими экологическими инициативами в Китае, где города ввели различные политические стратегии и программы для работы с вопросами изменения климата и загрязнения окружающей среды. Многие города хотят стать более экологичными или превратиться в эко-города. Инициативы по достижению таких целей уже появляются. Города стремятся стать более устойчивыми, создавая экологичные жилые кварталы. Повторяющиеся элементы подобных инициатив – это замыкание гидрологического цикла, сокращение утечки парниковых газов, поддержка интегрированного менеджмента

и сокращения количества отходов, развитие инфраструктуры и транспортной политики. Но как этими инициативами управлять? Главная трудность в том, чтобы добиться целостности подхода в контексте городского менеджмента, учитывая заинтересованность различных стейкхолдеров. Сложные структуры управления в Китае мешают городам эффективно бороться с последствиями климатических изменений и не позволяют стать эко-городами. Вертикальные управленческие подходы часто конфликтуют с инициативами низшего уровня. Анализ существующих структур управления демонстрирует: с одной стороны, внедрение политических стратегий и программ часто застревает на провинциальном, муниципальном или локальном уровнях; с другой – горожане сами проявляют инициативу в борьбе с насущными проблемами, частично связанными с изменением климата.

Заключение

1. Сегодня городскому правлению, его теории и практике уделяют особое внимание. Такой интерес – это прагматичный ответ на вечно растущую комплексную проблематику городов и стремление к эффективному решению вопросов. В сложных обстоятельствах городское управление включает в себя решение вопросов городскими администрациями и одновременное привлечение ресурсов и мощностей других стейкхолдеров. Это означает переход к новому подходу: от городского менеджмента (власти) к городскому управлению.

2. Городское управление может принимать разные формы. Обманчиво считать, что лишь один авторитетный актор во главе бюрократической системы может контролировать весь процесс городского развития. Оно сложно и многообразно, не может контролироваться, исходя лишь из одной отправной точки. Городское управление полицентрично и нуждается в коллаборационных усилиях, а не в стремлении удержать контроль.

3. Многообразие и беспорядок важны с точки зрения правления, поскольку эти факторы могут стимулировать инновации, сподвигнуть на эксперименты и индивидуальный подход на локальном уровне. Городское правление рассматривает агломерации как живые лаборатории, оценивая и стимулируя локальные инициативы и эксперименты.

4. Городское управление может выиграть от того, как стратегически город видит свое будущее. Однако подобные представления не являются готовым сценарием.

Это наброски, которые нужно развивать совместно со стейкхолдерами – им, в свою очередь, необходимо внедрять и мониторить городские реалии. Мультиакторный и коллаборативный процесс планирования становится важной частью успешного функционирования городов.

5. Подобное стратегическое видение должно принимать во внимание экономические основы города, его социальное многообразие и проблемы окружающей среды. Необходим последовательный и целостный взгляд, центральная задача которого – сделать город устойчивым. При этом целостность – это прекрасная, но сложно реализуемая идея, поскольку на нее может повлиять множество разных мнений. Поэтому целостность требует хорошего руководства и способности к управлению со стороны всех вовлеченных в нее акторов, будь то эксперты, профессионалы, горожане/жители, компании или представители администрации.

6. Главные принципы городского управления: самоорганизация, участие и сотрудничество. Именно благодаря им формируется работа руководства города. Стейкхолдеров может пригласить к сотрудничеству городская администрация, либо они выдвигаются самостоятельно в качестве активных участников по инициативе снизу, где важную роль играет локальная собственность (через созданные пространства или самоорганизацию). Такое развитие требует сотрудничества и коллаборации, поскольку действующие участники на самом деле нуждаются друг в друге (в знании, власти, финансировании). Все это способствует решению реальных вопросов. Не менее важно хорошо наладить процесс совместной работы.

7. Новые технологии, такие как интернет, мобильные телефоны и сенсоры, предоставляют цифровую информацию, которая может быть использована в процессе планирования. Например, самоорганизация сильно развилась благодаря возможностям веб 2.0. Кроме того, мы наблюдаем возникновение «совместного потребления» (как, например, *Airbnb* и *Uber*), где технологии задействуют не только для связи, но и для привлечения клиентов и сообществ.

8. Жители должны обладать определенными ресурсами (например, финансовыми) и способностями (коммуникационными навыками, лидерскими качествами, способностью к командной работе и сплочению) для инициирования и поддержания локальных инициатив. Многие самоорганизующиеся инициативы не выживают или

живут кратковременно из-за нехватки ресурсов и способностей.

9. Самоорганизация может способствовать более социально устойчивому городскому планированию. Из закрытых и бюрократических процессов, которыми руководит экспертный взгляд на городские проблемы и лучшее использование пространств, рождаются более открытые и динамичные способы планирования.

10. Некоторые публикации демонстрируют, что новые структуры городского управления возникают в случаях, когда на первый план выходят проблемы, о которых не знают локальные администрации. Тогда к активным действиям приступают новые стейкхолдеры.

Источники

- Alexander E.R. (2001) *The Planner-Prince: Interdependence, Rationalities and Post-Communicative Practice*//*Planning Theory and Practice*. Vol. 2. No. 3. P. 311–324.
- Allen J. (2010) *Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control*// *Urban Studies*. Vol. 47. No. 13. P. 2895–2911.
- Amin A., Graham S. (1997) *The Ordinary City*//*Transactions of the Institute of British Geographers*. Vol. 22. No. 4. P. 411–429.
- Amin A., Thrift N. (1995) *Globalisation, Institutional Thickness and the Local Economy*//*Managing Cities: The New Urban Context*/P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham and A. Madanipour (eds.). Chichester: John Wiley & Sons. P. 91–108.
- Ansell C., Gash A. (2007) *Collaborative Governance in Theory And Practice*//*Journal of Public Administration Theory and Research*. Vol. 18. No. 4. P. 543–571. Режим доступа: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/content/full/mum032v1> (дата обращения 17.08. 2016).
- Bang H.P. (2009) *“Yes We Can”: Identity Politics and Project Politics for a Late-Modern World* // *Urban Research and Practice*. Vol. 2. No. 2. P. 117–137.
- Castells M. (2000) *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Cutter S.L., Barnes L., Berry M., Burton C., Evans E., Tate E., Webb J. (2008) *A Place-Based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters*//*Global Environmental Change*. Vol. 18. No. 4. P. 598–606.
- Dewi B.R.K., van Ast J. (2016) *Institutional Arrangements in Integrated Flood Management of the Ciliwung-Cisadane River Basin for Jakarta Metropolitan Area, Indonesia*//*Urban Governance in the Realm of Complexity*/ M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 307–323.
- DiGaetano A., Strom E. (2003) *Comparative Urban Governance: An Integrated*

- Approach//Urban Affairs Review. Vol. 38. No. 3. P. 356-395.
- Edelenbos J. (2005) Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice//Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. Vol. 18. No. 1. P. 111-134.
- Edelenbos J., van Meerkerk I. (2011) Institutional Evolution Within Democracy: Local Selfgovernance Meets Local Government//Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy. J. Torfing, P. Triantafyllou (eds.). Colchester: European Consortium for Political Research (ECPR) Press. P. 169-186
- Edelenbos J., Teisman G. (2013) Water Governance Capacity: The Art of Dealing with a Multiplicity of Levels, Sectors and Domains//International Journal of Water Governance. Vol. 1. No. 1-2. P. 89-108.
- Estaban T. (2016) Collective Engagement: Picking Up After The Storm in the Philippines//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 219-245.
- European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SSC) (2013) Strategic Implementation Plan//EIP-SSC. Пе-жим доступа: http://ec.europa.eu/eip/smartcities/files/sip_final_en.pdf (дата обращения 17.08.2016).
- Folke C., Hahn T., Olsson P. and Norberg J. (2005) Adaptive Governance Of Social-Ecological Systems//Annual Review of Environment and Resources. Vol. 30. No. 15. P. 441-473.
- Fransen J. (2016) The Impact of Urban Economic Governance on Innovation in Emerging Economies//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 47-69.
- Grafakos S., Ensenado E.M. (2016) Multiple Criteria Analysis in Low Carbon Development: A Review of Applications in Developing and Transitional Economies//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 141-171.
- Governing Cities, New Institutional Forms in Developing Countries and Transitional Economies (2002)/Van Dijk M.P., Noordhoek M., Wegelin, E. (eds.). Rugby: ITDG Publishing.
- Hall P., Hubbard T. (1996) The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies//Progress in Human Geography. Vol. 20. P. 153-174.
- Healey P. (1997) Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan.
- Irvin R.A., Stansbury J. (2007) Citizen Participation in Decision-Making: Is it Worth the Effort?//Public Administration Review. Vol. 64. No. 1. P. 55-65.
- Jachnow A., Al Alam D. (2016) In the Absence of Government: How Surrogate Governance and Selforganization Shapes the Ancient City of Tripoli, Lebanon/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.) Urban Governance in the Realm of Complexity. Rugby: Practical Action Publishing. P. 195-219.
- Jessop B. (1998) The Rise Of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development//International Social Science Journal. Vol. 50. No. 155. P. 29-45.
- Kearns A., Paddison R. (2000) New Challenges for Urban Governance//Urban Studies. Vol. 37. No. 5-6. P. 845-50.
- Kisby B. (2010) The Big Society: Power to the People?//Political Quarterly. Vol. 81. No. 4. P. 484-491.
- Klijn E.H., Teisman G.R. (2003) Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Case//Public Money and Management. Vol. 23. No. 3. P. 137-146.
- Kooiman J. (2003) Governing as Governance. London: Sage.
- Koppenjan J.F.M., Klijn E.H. (2004) Managing Uncertainties in Networks. London: Routledge.
- Koppenjan J.F.M. (2005) The Formation of Publicprivate Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands//Public Administration. Vol. 83. No. 1. P. 135-158.
- Kourtit K., Nijkamp P., Arribas D. (2012) Smart Cities in Perspective: A Comparative European Study by Means of Self-Organizing Maps//Innovation: The European Journal of Social Science Research. Vol. 25. No. 2. P. 229-246.
- Kwarteng S.O., van Dijk, M.P., Ocloo K.M. (2016) Role of Actors And Governance Structures Towards Behavioural Change for Sustainable Waste Management//Urban Governance in the Realm of Complexity/ M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 119-141.
- Loorbach D. (2010) Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework//Governance. Vol. 23. No. 1. P. 161-183.
- Lorentzen H., Hustinx L. (2007) Civic Involvement and Modernization//Journal of Civil Society Vol. 3. No. 2. P. 101-118.
- Madanipour A. (1998) Social Exclusion and Space//Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses/ A. Madanipour, G. Cars and J. Allen (eds.). London: Jessica Kingsley. P. 75-94.
- Managing Cities. The New Urban Context (1995)/P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham, A. Madanipour (eds.). Chichester: John Wiley and Sons.
- M. Van Eerd (2016) "Pushed to the Bush?" Changes in Resettlement Approaches in India and Their Effect on the Urban Poor//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 25-47.
- Meijer, M.P. Rodriguez Bolivar (2015) Governing the smart city: A review of the

- Literature on Smart Urban Governance//International Review of Administrative Sciences. Vol. 82. No. 2. P. 392-408.
- Modern Governance: New Government-Society Interactions (1993)/J. Kooiman (ed.). London: Sage.
- Mojanchevska K. (2016) Urban Planning and Selforganized Citizens' Networks in Post-Transitional Societies in South-Eastern Europe: A Case Study ff Skopje//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 245-261.
- Nederhand J., Bekkers V.J.J.M., Voorberg W.H. (2015) Self-Organization and the Role of Government: How and Why Does Self-Organization Evolves in the Shadow of Hierarchy?//Public Management Review. Vol. 18. P. 1063-1084.
- Norris F.H., Stevens S.P., Pfefferbaum B., Wyche K.F., Pfefferbaum R.L. (2008) Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, And Strategy for Disaster Readiness//American Journal of Community Psychology. Vol. 41. No. 1-2. P. 127-150.
- Ohmae K. (1995) The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies. New York, NY: The Free Press.
- Olivotto V. and Gianoli A. (2016) The Urban Governance of Climate Change Adaptation: Exploring the Public and Private Responsibilities for Flood Hazard Reduction in Ho Chi Minh City, Vietnam//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 69-95.
- Ostrom E. (1998) The Institutional Analysis and Development Approach//Designing Institutions for Environmental and Resource Management/E.T. Loehman, D.M. Kilgour (eds.). Cheltenham: Edward Elgar. P. 5-22
- Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (2000)/S.P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Pennink C. (2016) Building Trust in Complex Urban Regeneration Partnerships//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 95-109.
- Pierre J., Peters B.G., (2000) Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan.
- Puga E., Jachnow A. (2016) Biking as Governance: Positioning Urban Cycling in Quito//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 261-285.
- Rotmans J., Kemp R., van Asselt M. (2001) More Evolution Than Revolution: Transition Management in Public Policy//Foresight. Vol. 3. No. 1. P. 15-31.
- Savas E.S. (2000) Privatization and Public-Private Partnerships. New York, NY: Seven Bridges Press.
- Scharpf F.W. (1997) Games Real Actors Play: Actorcentered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press
- Schlager E., Blomquist W. (2000) Local Communities, Policy Prescriptions, and Watershed Management in Arizona, and Colorado//Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millennium, Conference. Paper, Eighth Conference of the International Association for the Study of Common Property, 31 May-4 June, Bloomington, IN. Режим доступа: <http://hdl.handle.net/10535/2133> (дата обращения 17.08.2016).
- Sharma S., Geerlings H. (2016) Transition Towards Sustainable Mobility: Opportunities and Challenges for Sustainable Benefits Assessment in Decision-Making //Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 285-307.
- Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences, and Responses (2000)/A. Madanipour, G. Cars, J. Allen (eds.). London: Routledge.
- Stoker, G. (2000) Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance//Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy/J. Pierre (ed.). Oxford: Oxford University Press. Режим доступа: <http://eprints.soton.ac.uk/id/eprint/47311> (дата обращения 03.09.2016).
- Torfiing J., Peters B.G., Pierre J., Sørensen E. (2012) Interactive Governance. Advancing the Paradigm. Oxford: Oxford University Press.
- Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux (2002)/G. Cars, P. Healey, A. Madanipour, C. Magalhaes. London: Routledge.
- Van Dijk M.P. (2006) Managing Cities in Developing Countries, The Theory and Practice of Urban Management. Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Dijk M.P. and Liang X. (2016) Governance of Urban Eco Initiatives in Beijing in Times of Climage Change//Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. P. 323-351.
- Van Meerkerk I.F., Boonstra B., Edelenbos J. (2013) Self-Organization in Urban Regeneration: A Twocase Comparative Research//European Planning Studies. Vol. 21. P. 1630-1652.
- Van Meerkerk I.F., Zwanenberg M., van Eerd M. (2016) Enabling and Constraining Conditions for Boundary Spanning in Community-Led Urban Regeneration: A Conceptual Model//Urban Governance in the Realm of Complexity M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing. pp. P. 171-185.
- Williams R. (1983) Keywords: A Vocabulary of Culture and Society. London: Fontana.

URBAN GOVERNANCE IN THE REALM OF COMPLEXITY

Jurian Edelenbos, professor of interactive urban governance and academic director, the Erasmus Initiative Vital Cities and Citizens, Rotterdam, The Netherlands.

E-mail: edelenbos@essb.eur.nl

Meine Pieter van Dijk, economist, professor of entrepreneurship, Maastricht School of Management (MSM), Maastricht, The Netherlands; visiting professor, Beijing university of Civil engineering and architecture (BUCEA), Beijing, China.
E-mail: meinepietervandijk@gmail.com

Abstract. The article reflects on the development of the urban governance concept, analyses the factors influencing urban governance at the national and local level and examines how urban governance is dealing with the often recurring societal, environmental, and economic issues faced by cities nowadays. The challenge is to understand these issues, and the research presented brings out certain factors contributing to the success of improved urban governance: the role of clear objectives and leadership; the need for a legal framework which defines the roles of the different actors; clear decision-making and appeal mechanisms; incentives and appropriate funding mechanisms; cooperation between actors and the gradual development of trust; a clear division of responsibilities. At the end of the article, ten important insights from recent studies of urban governance are presented.

Key words: urban governance; globalization; global cities; governance modes; new forms of governance; participation; self-organization

Citation: Edelenbos J., Van Dijk M.P. (2023) Urban Governance in the Realm of Complexity, *Urban Studies and Practices*, vol. 8, no 4, pp. 6–22.
DOI: <https://doi.org/10.17323/usp8420236-22> (in Russian)

References

- Alexander E.R. (2001). The Planner-Prince: Interdependence, Rationalities and Post-Communicative Practice. *Planning Theory and Practice*, vol. 2, no 3, pp. 311–324.
- Allen J. (2010) Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control. *Urban Studies*, vol. 47, no 13, pp. 2895–2911.
- Amin A., Graham S. (1997). The Ordinary City. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 22, no 4, pp. 411–429.
- Amin A., Thrift N. (1995). Globalisation, Institutional Thickness and the Local Economy, *Managing Cities: The New Urban Context/P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham and A. Madanipour (eds.)*. Chichester: John Wiley & Sons, pp. 91–108.
- Ansell C., Gash A. (2007). Collaborative Governance in Theory And Practice. *Journal of Public Administration Theory and Research*, vol. 18, no 4, pp. 543–571. Available at: <http://jpart.oxford-journals.org/cgi/content/full/mum032v1> (accessed August 17, 2016).
- Bang H.P. (2009). “Yes We Can”: Identity Politics and Project Politics for a Late-Modern World. *Urban Research and Practice*, vol. 2, no 2, pp. 117–137.
- Castells M. (2000). The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Cutter S.L., Barnes L., Berry M., Burton C., Evans E., Tate E., Webb J. (2008). A Place-Based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters. *Global Environmental Change*, vol. 18, no 4, pp. 598–606.
- Dewi B.R.K., van Ast J. (2016). Institutional Arrangements in Integrated Flood Management of the Ciliwung-Cisadane River Basin for Jakarta Metropolitan Area, Indonesia. *Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.)*. Rugby: Practical Action Publishing, pp. 307–323.
- DiGaetano A., Strom E. (2003). Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, vol. 38, no 3, pp. 356–395.
- Edelenbos J. (2005). Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 18, no 1, pp. 111–134.
- Edelenbos J., van Meerkerk I. (2011). Institutional Evolution Within Democracy: Local Selfgovernance Meets Local Government. *Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy/J. Torfing, P. Triantafyllou (eds.)*. Colchester: European Consortium for Political Research (ECPR) Press. pp. 169–186.
- Edelenbos J., Teisman G. (2013). Water Governance Capacity: The Art of Dealing with a Multiplicity of Levels, Sectors and Domains. *International Journal of Water Governance*. Vol. 1. No. 1–2. P. 89–108.
- Estaban T. (2016). Collective Engagement: Picking Up After The Storm in the Philippines. *Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.)*. Rugby: Practical Action Publishing, pp. 219–245.
- European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SSC) (2013) Strategic Implementation Plan. *EIP-SSC*. Available at: http://ec.europa.eu/eip/smartcities/files/sip_final_en.pdf (accessed August 17, 2016).
- Folke C., Hahn T., Olsson P. and Norberg J. (2005). Adaptive Governance Of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 30, no 15, pp. 441–473.
- Fransen J. (2016). The Impact of Urban Economic Governance on Innovation in Emerging Economies. *Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.)*. Rugby: Practical Action Publishing, pp. 47–69.
- Grafakos S., Ensenado E.M. (2016). Multiple Criteria Analysis in Low Carbon Development: A Review of Applications in Developing and Transitional Economies. *Urban Governance in the Realm of Complexity/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.)*. Rugby: Practical Action Publishing, pp. 141–171.
- Governing Cities, New Institutional Forms in Developing Countries and Transitional Economies (2002)/Van Dijk M.P., Noordhoek M., Wegelin, E. (eds.). Rugby: ITDG Publishing.
- Hall P., Hubbard T. (1996). The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies. *Progress in Human Geography*, vol. 20, pp. 153–174.
- Healey P. (1997). Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan.
- Irvin R.A., Stansbury J. (2007). Citizen Participation in Decision-Making: Is it Worth the Effort? *Public Administration Review*, vol. 64, no 1, pp. 55–65.
- Jachnow A., Al Alam D. (2016). In the Absence of Government: How Surrogate Governance and

- Selforganization Shapes the Ancient City of Tripoli, Lebanon. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 195-219.
- Jessop B. (1998). The Rise Of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, vol. 50, no 155, p. 29-45.
- Kearns A., Paddison R. (2000) New Challenges for Urban Governance. *Urban Studies*, vol. 37, no 5-6, pp. 845-850.
- Kisby B. (2010) The Big Society: Power to the People? *Political Quarterly*, vol. 81, no 4, pp. 484-491.
- Klijn E.H., Teisman G.R. (2003) Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Case. *Public Money and Management*, vol. 23, no. 3, pp. 137-146.
- Kooiman J. (2003) Governing as Governance. London: Sage.
- Koppenjan J.F.M., Klijn E.H. (2004) Managing Uncertainties in Networks. London: Routledge.
- Koppenjan J.F.M. (2005) The Formation of Publicprivate Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands. *Public Administration*, vol. 83, no 1, pp. 135-158.
- Kourtiti K., Nijkamp P., Arribas D. (2012) Smart Cities in Perspective: A Comparative European Study by Means of Self-Organizing Maps. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 25, no 2, pp. 229-246.
- Kwarteng S.O., van Dijk, M.P., Ocloo K.M. (2016) Role of Actors And Governance Structures Towards Behavioural Change for Sustainable Waste Management. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 119-141.
- Loorbach D. (2010) Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*, vol. 23, no 1, pp. 161-183.
- Lorentzen H., Hustinx L. (2007). Civic Involvement and Modernization. *Journal of Civil Society*, vol. 3, no 2, pp. 101-118.
- Madanipour A. (1998) Social Exclusion and Space. *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*/A. Madanipour, G. Cars and J. Allen (eds.). London: Jessica Kingsley, pp. 75-94.
- Managing Cities. The New Urban Context (1995)/P. Healey, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham, A. Madanipour (eds.). Chichester: John Wiley and Sons.
- M. Van Eerd (2016) "Pushed to the Bush?" Changes in Resettlement Approaches in India and Their Effect on the Urban Poor. *Urban Governance in the Realm of Complexity* M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 25-47.
- Meijer, M.P. Rodriguez Bolivar (2015) Governing the smart city: A review of the Literature on Smart Urban Governance. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, no 2, pp. 392-408.
- Modern Governance: New Government-Society Interactions (1993)/J. Kooiman (ed.). London: Sage.
- Mojanchevska K. (2016) Urban Planning and Selforganized Citizens' Networks in Post-Transitional Societies in South-Eastern Europe: A Case Study ff Skopje. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 245-261.
- Nederhand J., Bekkers V.J.J.M., Voorberg W.H. (2015) Self-Organization and the Role of Government: How and Why Does Self-Organization Evolves in the Shadow of Hierarchy? *Public Management Review*, vol. 18, pp. 1063-1084.
- Norris F.H., Stevens S.P., Pfefferbaum B., Wyche K.F., Pfefferbaum R.L. (2008) Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, And Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, vol. 41, no 1-2, pp. 127-150.
- Ohmae K. (1995) The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies. New York, NY: The Free Press.
- Olivotto V. and Gianoli A. (2016) The Urban Governance of Climate Change Adaptation: Exploring the Public and Private Responsibilities for Flood Hazard Reduction in Ho Chi Minh City, Vietnam. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 69-95.
- Ostrom E. (1998) The Institutional Analysis and Development Approach. *Designing Institutions for Environmental and Resource Management*/E.T. Loehman, D.M. Kilgour (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, pp. 5-22.
- Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective (2000)/S.P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Pennink C. (2016) Building Trust in Complex Urban Regeneration Partnerships. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 95-109.
- Pierre J., Peters B.G., (2000) Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan.
- Puga E., Jachnow A. (2016) Biking as Governance: Positioning Urban Cycling in Quito. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 261-285.
- Rotmans J., Kemp R., van Asselt M. (2001) More Evolution Than Revolution: Transition Management in Public Policy. *Foresight*, vol. 3, no 1, pp. 15-31.
- Savas E.S. (2000) Privatization and Public-Private Partnerships. New York, NY: Seven Bridges Press.
- Scharpf F.W. (1997) Games Real Actors Play: Actorcentered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press.
- Schlager E., Blomquist W. (2000) Local Communities, Policy Prescriptions, and Watershed Management in Arizona, and Colorado. *Constituting the Commons: Crafting Sustainable Commons in the New Millennium, Conference*. Paper, Eighth Conference of the International Association for the Study of Common Property, 31 May-4 June, Bloomington, IN. Available at: <http://hdl.handle.net/10535/2133> (accessed August 17, 2016).
- Sharma S., Geerlings H. (2016) Transition Towards Sustainable Mobility: Opportunities and Challenges for Sustainable Benefits Assessment in Decision-Making. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen

- (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 285-307.
- Social Exclusion in European Cities. Processes, Experiences, and Responses (2000)/A. Madanipour, G. Cars, J. Allen (eds.). London: Routledge.
- Stoker, G. (2000) Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*/J. Pierre (ed.). Oxford: Oxford University Press. Available at: <http://eprints.soton.ac.uk/id/eprint/47311> (accessed March 9, 2016).
- Torring J., Peters B.G., Pierre J., Sørensen E. (2012) Interactive Governance. Advancing the Paradigm. Oxford: Oxford University Press.
- Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux (2002)/G. Cars, P. Healey, A. Madanipour, C. Magalhaes. London: Routledge.
- Van Dijk M.P. (2006) Managing Cities in Developing Countries, The Theory and Practice of Urban Management. Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Dijk M.P. and Liang X. (2016) Governance of Urban Eco Initiatives in Beijing in Times of Climate Change. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/ M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. 323-351.
- Van Meerkerk I.F., Boonstra B., Edelenbos J. (2013) Self-Organization in Urban Regeneration: A Twocase Comparative Research. *European Planning Studies*, vol. 21, pp. 1630-1652.
- Van Meerkerk I.F., Zwanenberg M., van Eerd M. (2016) Enabling and Constraining Conditions for Boundary Spanning in Community-Led Urban Regeneration: A Conceptual Model. *Urban Governance in the Realm of Complexity*/ M.P. van Dijk, J. Edelenbos, K. van Rooijen (eds.). Rugby: Practical Action Publishing, pp. P. 171-185.
- Williams R. (1983) Keywords: A Vocabulary of Culture and Society. London: Fontana.