

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ,  
ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ**

---

Научная статья

УДК 321.6/.8

doi: 10.20323/2658-428X-2022-1-14-5-23

**Институционализация единой системы публичной власти в РФ  
на уровне городского управления и самоуправления**

**Попова Ольга Валентиновна**

Доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой политических институтов и прикладных политических исследований факультета политологии ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет», г. Санкт-Петербург.

[o.popova@spbu.ru](mailto:o.popova@spbu.ru), <https://orcid.org/0000-0002-0701-7767>

**Аннотация.** Статья посвящена актуальной научной и практической проблеме становления современной концепции управления городами в контексте реализации современных норм публичной власти. В РФ концепция и практики публичной власти развиваются с начала 1990-х годов и они получили свое окончательное оформление в законодательстве спустя 30 лет. Система самоуправления превращается в «нижний этаж» государственной власти. Это политическое решение несет в себе как несомненные плюсы, так и некоторые минусы. В качестве обязательного условия предполагается рост влияния населения при выработке политики развития города: не просто учет его мнения, но признание предпочтений населения приоритетными для органов власти. Публичная политика управления городом предполагает реализацию так называемых норм опережающего развития, к которым следует отнести: учет реального потенциала всей совокупности материальных и социальных ресурсов; ориентацию на применение наиболее прогрессивных, передовых методов решения актуальных проблем для создания благоприятных условий жизни горожан; использование авторитетной общественной экспертизы стратегических решений; профессионализм управленцев на уровне мировых стандартов; своевременное освоение и использование лучших технологий решения управленческих проблем; адекватное и своевременное разрешение потенциальных противоречий при взаимодействии местной власти и горожан. Современная публичная

---

© Попова О. В., 2022

политика управления городами все чаще обращается к концепции «умный город». Ее важным компонентом в настоящее время становится практика цифровизации. Однако сейчас в России говорить о внедрении публичной политики управления «умным городом» оправданно только в отношении Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Казани и Красноярска.

**Ключевые слова:** публичная власть; публичная политика; городское управление; местное самоуправление; «умный город»

Статья написана в рамках поддержанного РФФИ и ЭИСИ проекта № 21-011-31356 «Исследование трансформаций систем городского управления и самоуправления в условиях конституционной институционализации единой системы публичной власти в РФ»

**Для цитирования:** Попова О. В. Институционализация единой системы публичной власти в РФ на уровне городского управления и самоуправления // Социально-политические исследования. 2022. № 1 (14). С. 5-23. <http://dx.doi.org/10.20323/2658-428X-2022-1-14-5-23>

---

## POLITICAL INSTITUTIONS, PROCESSES AND TECHNOLOGIES

---

Original article

### **Institutionalization of a united system of public power at the city level in the Russian Federation**

**Olga V. Popova**

Doctor of political sciences, professor, head of the department of political institutions and applied political studies, faculty of political sciences, St. Petersburg state university, Saint Petersburg.

[o.popova@spbu.ru](mailto:o.popova@spbu.ru), <https://orcid.org/0000-0002-0701-7767>

**Abstract.** The article is devoted to an urgent scientific and practical problem of city management modern concept formation in a context of public authority modern norms implementation. In the Russian Federation, concept and practices of public authority have been developing since the early 1990s. They received their final legalization in the early 2020s. A system of self-government is turning into the “lower floor” of state power. This political decision carries both undoubted pluses and some minuses. As a prerequisite, it is assumed that the population influence will increase in the development of the city's development policy. It is expected not just to take into account the opinion of the citizens, but to recognize the preferences of the population as priority tasks for the activities of the authorities. The public policy of city management involves the implementation of the so-called norms of advanced development. These include: taking into account the real potential of the totality of material and

social resources; orientation to the application of the most progressive, advanced methods of solving urgent problems to create favorable living conditions for citizens; use of authoritative public expertise of strategic decisions; professionalism of managers at the level of world standards; timely development and use of the best technologies for solving management problems; adequate and timely resolution of potential conflicts in the interaction of local authorities and citizens. Modern public policy of urban management is increasingly turning to the “smart city” concept. The practice of digitalization is now becoming its important component. However, now in Russia it is justified to talk about the introduction of public policy of managing a “smart city” only in relation to Moscow, St. Petersburg, Yekaterinburg, Kazan and Krasnoyarsk.

**Keywords:** public authority; public politics; city government; local government; smart city

The reported study was funded by RFBR and EISR according to the research project № 21-011-31356 “City government and self-government systems transformations study in the context of the constitutional institutionalization of the public authority unified system in the Russian Federation”

**For citation:** Popova O. V. Institutionalization of a united system of public power at the city level in the Russian Federation. *Social and political researches*. 2022;1(14): 5-23. (In Russ). <http://dx.doi.org/10.20323/2658-428X-2022-1-14-5-23>

### Введение

Любой современный город представляет собой открытую и подвижную систему, которая объединяет экономическую, социальную, демографическую, экологическую, духовную, политическую и иные подсистемы. Во всем мире четко проявляется тенденция к урбанизации. Согласно данным ООН, в конце 2020 г. в городах проживало 55 % населения всего мира, а к 2050 г. доля городских жителей превысит 2/3 [World Cities Report, 2020]. Внимание к проблеме развития городов у мирового научного и политического сообщества прояви-

лось намного раньше 2016 г., когда был создан Центр ООН по населенным пунктам (Хабитат) и принята «Новая программа развития городов»; еще в 1976 г. была принята «Ванкуверская декларация о населенных пунктах», а в 2007 г. – «Лейпцигская хартия устойчивого европейского города». Содержащиеся в Лейпцигской хартии рекомендации государствам-участникам Европейского Союза в отношении развития городов вполне соответствуют ожиданиям российских граждан и компонентам стратегии развития «умного города».

Речь идет о комплексном подходе к политике развития городов с целью гарантированного обеспечения высокого качества социальных пространств, совершенствования инфраструктуры, сетей, доступного и качественного транспорта, эффективного расходования энергии, стимуляции передовой образовательной политики и профессиональной подготовки (особенно молодежи в бедных районах), поддержки экономики и создания рабочих мест на рынке труда на му-

ниципальном уровне [Insa-Ciriza, 2012].

Россия вполне соответствует этой общей тенденции урбанизации. Три четверти населения нашей страны проживает ныне в городах. При достаточно существенном разбросе количества городского населения в различных федеральных округах (в Южном федеральном округе этот показатель находится в пределах 63 %, в Северо-Западном – 85 %) общее число горожан в России превышает 75 % (см. табл. 1).

**Таблица 1.**

**Доля городского населения Российской Федерации в общей численности населения на 1 января 2020 г. и 1 января 2021 г.\*, %**

Наименование территории	Доля городского населения, 1 января 2020 г.	Доля городского населения, 1 января 2021 г.
Дальневосточный федеральный округ	72,9	73,0
Приволжский федеральный округ	72,2	72,3
Северо-Западный федеральный округ	84,9	85,0
Северо-Кавказский федеральный округ	50,3	50,4
Сибирский федеральный округ	74,3	74,3
Уральский федеральный округ	81,6	81,7
Центральный федеральный округ	82,3	82,4
Южный федеральный округ (с 29.07.2016)	62,8	63,0
Российская Федерация	74,2	74,7

\*Источник: Доля городского населения Российской Федерации в общей численности населения: данные Росстата

Типы городов разнообразны (см. табл. 2). Здесь приведены наиболее часто используемые в общественных науках типологии города. Совершенно очевидно, что вне зависимости от размера города (город-миллионник, малый город и т. д.), его статуса (в Российской Федера-

ции есть три города, имеющие особый статус городов федерального значения) или успешности его существования (например, для нашей страны сверхактуальна проблема развития моногородов), есть некие общие принципы управления – обязательное условие грамотного рас-

поряжения ресурсами территориального образования и инструмен- | тальными возможностями населения.

**Таблица 2.**

**Типологии городов**

Критерий типологизации	Виды городов
Доминирующая социально-экономическая функция города (В. В. Таболин)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– промышленные (индустриальные);</li> <li>– торгово-финансовые;</li> <li>– торгово-промышленные;</li> <li>– сырьевые (газ, нефть, руда, уголь и др.);</li> <li>– портовые;</li> <li>– военные (войсковые);</li> <li>– административные;</li> <li>– учебные;</li> <li>– научные;</li> <li>– лечебно-курортные</li> </ul>
Юридический статус	<ul style="list-style-type: none"> <li>– столица государства;</li> <li>– столицы субъектов/административно-территориальных единиц;</li> <li>– города-региональные центры;</li> <li>– прочие</li> </ul>
Географическое положение	<ul style="list-style-type: none"> <li>– города в узлах пересечения транспортных путей;</li> <li>– города в крупных горнодобывающих районах;</li> <li>– города в районах крупной обрабатывающей промышленности;</li> <li>– города в районах интенсивного сельского хозяйства</li> </ul>
Значимость архитектурно-градостроительного наследия	<ul style="list-style-type: none"> <li>– исторические города международного уровня значимости (уникальная значимость);</li> <li>– исторические города общегосударственного значения (незаурядное наследие);</li> <li>– исторические города регионального значения;</li> <li>– исторические населенные пункты «местного значения»</li> </ul>

Создание комфортной среды проживания невозможно без действия механизмов партнерства, обращения власти к помощи гражданского общества, вовлеченности населения в менеджмент города. Основой сбалансированного развития территории выступают городские сообщества гражданских активистов. Эта тенденция активно поддерживается органами государственной власти. В Национальном

проекте «Жилье и городская среда» прямо говорится, что доля граждан, участвующих в решении вопросов развития городской среды, должна вырасти до 30 % к 2024 г. Этот показатель активности не рассматривается как самоцель, но как условие отражения интересов активной части населения страны в реорганизации условий их жизни.

**Публичная власть как  
«власть для»:  
концептуальная рамка  
исследования**

К факторам активизации российских граждан и органов публичной власти в освоении технологий публичного управления в истекшем десятилетии следует отнести изменение нормативно-правовой базы публичной власти и появление многообразных форм организации публичного сотрудничества разных уровней власти и населения [Колесников, 2018; Кузин, 2014].

Фактически в основе этой стратегии лежит введенный профессором С. Осборном с целью определения нового набора стейкхолдеров для осуществления публичной политики термин «Новое публичное управление» (NPG). Концепция NPG требует существенного изменения управления и организации работы органов власти, функционирования государства.

Е. В. Рожков справедливо отмечает, что «в контексте NPG целью участия граждан является не только обеспечение самоуправления граждан в гражданском обществе, но и привлечение частных ресурсов, энергии и идей в области государственного управления и повышения легитимности деятельности органов публичной власти» [Рожков, 2021, с. 69–70].

Хотелось бы отметить, что в контексте современных вариантов теоретических разработок и практик

политического публичного управления тема «власть над» является устаревшей и не отвечающей запросам сегодняшнего дня. «Власть над» четко коррелирует с господством, однобоким пониманием природы политики в XXI веке [Господство против политики, 2019]. В контексте актуальной политики публичного управления целесообразно оперировать парадигмой «власть для». В этом варианте публичная власть, как и практика публичного управления ориентированы на достижение общего блага на основе совместных согласованных действий управляющих и управляемых в публичной сфере [Недяк, 2020]. Публичная власть и политика не являются некими константами. Они рождаются как коллективное действие, проявляются именно в нем и прекращают свое существование совместно [Публичная власть, 2021].

Отечественные исследователи Г. В. Атаманчук, В. И. Патрушев высказали идею опережающего управления городом в современных условиях. С их точки зрения, субъекты городской власти фактически трансформируются в субъекты управления, поэтому предполагается, что в своей профессиональной деятельности они прежде всего: будут «отражать потребности, интересы и цели городского сообщества и его развития»; выступят «приверженцами, носителями и образцами высоких идеалов, ценностей, мотивов и стиля человеческой жизнедеятельности»; будут

руководствоваться целью «разрешения городских жизненных проблем и созидания устойчивого будущего»; перманентно будут осуществлять «актуальную информационно-аналитическую и программно-эвристическую работу, позволяющую предвидеть, прогнозировать, программировать, проектировать и планировать городские переменны»; выступят «авангардом познания, инновационных подходов, смелости и решительности в отражении городской действительности и гармонизации биосоциотехносферы» [Атаманчук, 2020, с. 8]. Подобный подход ориентирован не просто на управление городом его администрацией, а на осуществление в рамках публичного управления политики опережающего развития, включающего в качестве участников и горожан.

В этих условиях, согласно представлению данных авторов, «запускается генератор производства социальной энергии горожан, которая находит свое проявление в трудолюбии, дисциплинированности, ответственности, открытости, инициативе, энтузиазме, гордости за свой город, оптимизме, дружбе, товариществе и взаимопомощи» [Атаманчук, 2020, с. 8–9]. Однако все это может остаться только «благопожеланием» для прогрессивного развития городов, если не будет соблюден ряд условий.

Качественное состояние публичного управления просто невозможно, если не будут учтены со-

стояние, тренды и перспективы изменения всех тех многообразных ресурсов (материальные, технические, людские, временные, политические и т. д.), на которые могут опираться управленческие городские структуры. Исключительно важны «ориентация целей субъектов управления городом на применение наиболее прогрессивных, передовых, выверенных мировой практикой и применимых в нынешней исторической и социальной ситуации способов, форм, методов, механизмов, технологий решения актуальных проблем для создания благоприятных условий жизнедеятельности горожан», синергетический эффект управленческих практик, опирающихся на «тесное взаимодействие научной и общественной мысли», подготовка «персонала управления на уровне развивающегося мирового знания и опыта», «способность своевременно осваивать лучшие механизмы и социальные технологии решения управленческих проблем», гибкость в принятии управленческих решений, высокое качество «взаимодействия местной власти и горожан в решении общих проблем и самореализации личности каждого горожанина в различных сферах деятельности» [Атаманчук, 2020, с. 8–9].

#### **Формирование публичной власти в РФ: результаты исследования**

В Российской Федерации сформировалось устойчивое представление о публичной власти как о

многомерном явлении, подразумевающим принадлежность всей полноты власти народу и осуществляющемся как в форме государственной власти, так и в форме местного самоуправления.

Создана трехуровневая система публичной власти. Таким образом, фактически публичная власть представляет собой обобщающее понятие, которое включает государственную власть на федеральном уровне, государственную власть в субъектах федерации и систему органов местного самоуправления [Югов, 2021].

При этом трактовки цели публичной власти различаются существенно.

Можно встретить в современной литературе как минимум три существенно различающихся определения. Так, например, Д. А. Кузин определяет публичную власть как «совокупность общественных отношений, связанных с возможностью субъекта обеспечить подчинение воли объекта в целях реализации закрепленных правом общественных интересов» [Кузин, 2014, с. 319].

Для В. В. Рачинского публичная власть – «это институционализованный легальная социальная власть, реализующая артикулированные общественные интересы определенного территориального сообщества и служащая цели сохранения и развития данного сообщества в качестве целостной системы в соответствии с господ-

ствующим в обществе мировоззрением» [Рачинский, 2003, с. 36].

В. Н. Савин в рамках нормативного институционального подхода определяет публичную власть как суверенную власть, представляющую «способность народа, а также юридически закрепленное право (возможность) лиц, выполняющих функции в государственных или муниципальных органах, оказывать влияние на население государства либо население государственных или муниципальных образований в той или иной сфере общественной жизни от имени самого государства с целью осуществления общегосударственной политики» [Савин, 2000, с. 16].

Публичная власть организуется по территориальному принципу, обладает возможностью осуществлять правотворчество и строится на принципах универсальности, открытости и безличности, возможности взаимодействия с социумом через систему общественных и политических организаций, ориентации на ценности, объективные потребности и интересы общества, выступая и действуя от имени всего общества. Публичная власть ориентирована на обеспечение социальных стандартов жизни определенного уровня, внутренней и внешней безопасности при сохранении воспроизводства себя самой.

Нормативная основа функционирования публичной власти в РФ начала формироваться в первой половине 1990-х годов. Конституция



России (1993) закрепила положение, что государственную власть и публичную власть нельзя отождествлять, а местное самоуправление конституировано как относительно самостоятельный уровень общегосударственного устройства.

Определенную лепту внес Конституционный Суд РФ, который в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П определил, что местное самоуправление и его органы являются видом публичной власти, а Постановление от 10 июня 1998 г. № 17-П введено в оборот понятие «уровни публичной власти».

Принципы функционирования властных структур различного уровня сформулированы в Федеральном законе № 184-ФЗ 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральном законе № 131-ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Особенности понимания публичной власти как единой системы после внесения летом 2020 г. поправок в ст. 71, 80, 132 Конституции РФ закреплены в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. N 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (гл. 1, ст. 2 «Понятие единой системы публичной власти»).

На наш взгляд, четко прослеживаются 3 этапа развития публичной

власти в современной России: а) 1990-е годы; б) 2000-е годы; в) 2020-е годы.

В 1990-е годы была сформирована нормативная основа взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, как непосредственно связанных с вопросами местного значения в интересах населения муниципальных образований, так и по участию местного самоуправления в выполнении тех или иных, имеющих государственное значение, публичных функций на соответствующей территории.

В 2000-е годы произошло законодательное закрепление вопросов местного значения на федеральном уровне и межуровневого взаимодействия. В это десятилетие наблюдалась планомерная отмена выборов мэров городов, происходило развитие института сити-менеджеров. Появилась возможность осуществления компетенции местного самоуправления органами государственной власти. Органы госвласти в этот период достаточно активно начали субсидировать деятельность органов местного самоуправления, фактически оказывая им помощь в осуществлении функций. Кроме того, эксперты отмечают активное развитие института делегирования и перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и орга-

нами государственной власти [Авакьян, 2018; Советов, 2020].

Считается, что именно в этот период стала активно проявляться тенденция к укрупнению муниципальных образований в один большой по числу населения и территории городской или муниципальный округ. Это естественным образом привело к утрате у объединяемых поселений своих собственных органов власти, бюджета, нормативно-правовых актов и иных атрибутов самостоятельного муниципального образования.

По мнению экспертов, реальное местное самоуправление в настоящее время сосредотачивается в небольших территориальных сообществах поселенческого уровня.

В этом смысле наша страна не является первооткрывателем. Уроки зарубежного опыта еще 1970-х годов свидетельствуют, что попытки повысить эффективность местной власти за счет укрупнения дают лишь краткосрочный и несущественный эффект, создавая сложности для жителей реорганизованных территорий в плане получения качественных муниципальных услуг и реализации самоуправления.

Рубеж 2020-х годов ознаменовался увеличением доли публичных функций местных органов самоуправления. Но при этом произошла утрата независимости и самостоятельности в решении местных задач у органов местного самоуправления.

Повсеместное делегирование органами государственной власти полномочий (для решения острых местных проблем) и финансирование конкретных проектов (система «ручного управления») привели к превращению местных органов самоуправления в нижний уровень в иерархии публичной власти [Никовская, 2020; Никовская, 2021].

Следует отметить, что в мировой практике сложились две основные модели местного самоуправления: европейская континентальная и англосаксонская. В первом случае местная власть выступает нижним звеном в системе органов государственной власти, она подчинена вышестоящим уровням публичного управления. Во втором случае система МСУ выделяется из общей структуры государственной власти и приобретает некоторую автономность, так как формируется гражданами и действует, прежде всего, в их интересах. Судя по основным трендам, в РФ явно побеждает европейская континентальная модель.

В настоящее время отработаны основные каналы/институты взаимодействия власти и граждан на уровне управления городом. К ним относят: а) местный референдум по инициативе, выдвинутой совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации; б) общественные слушания; в) функционирование общественных советов при органах исполнительной власти; г) проведение общественной экс-

пертизы; д) функционирование на локальном уровне системы электронного правительства (управления), учитывающего общественные инициативы, в обязательном порядке информирующего граждан обо всех изменениях в городском поселении и предоставляющего горожанам права контроля; е) институт обращений граждан в органы власти; ж) участие представителей гражданского общества в деятельности органов управления публично-правовых образований.

Следует обратить внимание на частичное пересечение институтов взаимодействия горожан и органов публичного управления с формами оценки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц. К последним, если судить по научным публикациям последних 5 лет, относят голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, оценку регулирующего воздействия, общественное обсуждение, публичные слушания, оценки эффективности деятельности руководителей исполнительных органов, качества оказания государственных и муниципальных услуг (мониторинг, независимая оценка и т. д.). Кроме того, к формам оценки относят опросы, изучение общественного мнения, а также построение рейтингов управленцев.

### **Система публичного управления и «умный город»**

Первопроходец в исследовании процессов в «умных городах» Дж. Шапиро в начале XXI в. весьма оптимистично оценивал возможности реализации «политики для» в этих типах поселений [Shapiro, 2003; Shapiro, 2005].

Его последователь П. Неиротти описал hard- и soft-взаимодействия в «умных городах», отнеся к hard-взаимодействиям энергетические сети, управление природными ресурсами, управление отходами, мониторинг окружающей среды, транспорта, зданий и общественной безопасности, а к soft-взаимодействиям – образование, культуру, социальное благосостояние, общественное управление и экономику [Neirotti, 2014].

П. Неиротти выделил шесть основных сфер «умного города», к которым применимы современные правила управления наилучшим образом. В этот перечень вошли природные ресурсы и энергетика, транспорт, здания, вопросы здравоохранения, безопасности, развлечений, собственно система управления и экономика [Neirotti, 2014].

В зарубежных исследованиях последних лет акцент ставится на особенностях взаимодействия представителей публичной власти и горожан, в том числе в социальных сетях [Camero, 2019; Caragliu, Del Bo, 2019; Hollands 2018; Komninos, 2020; Таунсенд, 2019].

В России политику «умного города» исследователи стали активно обсуждать в 2010-х годах [Кашкин, 2020].

На уровне управленческих документов эта концепция нашла свое отражение в весьма «техническом» документе – в паспорте ведомственного проекта «Цифровизация городского хозяйства “Умный город”» (Приказ Минстроя России от 31 октября 2018 г. № 695).

В этом документе сформулированы три основные цели: а) повышение конкурентоспособности российских городов; б) формирование эффективной системы управления городским хозяйством; в) создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан.

Концепция «умного города» в трактовке ведомственного проекта опирается на пять ключевых принципов: 1) ориентация на человека; 2) технологичность городской инфраструктуры; 3) повышение качества управления городскими ресурсами; 4) комфортная и безопасная среда; 5) акцент на экономической эффективности, в том числе сервисной составляющей городской среды [Паспорт проекта ... , 2018].

Основным инструментом в данном проекте является широкое внедрение передовых цифровых и инженерных решений в городской и коммунальной инфраструктуре. Как следует из сравнения содержания этого документа и концепции П. Неиротти, наблюдаются явные параллели между теоретическими

принципами и вполне конкретными принципами реализации стратегии «умного города» в нашей стране.

На данный момент считается, что в России наиболее продвинулись в направлении формирования «умных» городов лишь пять мегаполисов: Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Казань, Красноярск [Прядеин, 2021]. Попытки российских исследователей описывать иные города в контексте концепции «умного города» связаны, скорее, со стратегическим проектированием и планами реализации этой концепции в среднесрочной или даже долгосрочной перспективе.

**Особенности публичного  
управления городом  
в условиях цифровизации.  
Вместо заключения**

А. Н. Чертков сформулировал три гипотетически способные к существованию варианты использования информтехнологий в управленческой коммуникации в эпоху цифровизации. В первой модели информационные технологии существуют как инструмент совершенствования традиционной системы управления. Во второй модели информационные технологии рассматриваются и функционируют как альтернатива «человеческой» управленческой коммуникации. Наконец, третья модель предполагает, что информационные технологии выступают основой создания смешанных алгоритмов человеческой и машинной управленческой

коммуникации [Чертков, 2020]. Сама по себе ни одна из моделей не дает явных преимуществ системе управления, однако политические последствия выбора могут быть существенными [Муталипов, 2021].

Основным трендом современного развития публичной политики в области управления городами является использование цифровых платформ [Oser, 2020; Rabari, 2015; Rahman 2018; Teocharis, 2015; Срничек, 2019]. Рассматривается возможность цифрового управления и на уровне «первокирпичиков» – муниципальных образований [Ватлина, 2019].

Однако для роста эффективности их использования необходимо параллельное использование актуальных гражданских интернет-инициатив, радикально влияющих на систему управления. Исследователь И. А. Бронников выделяет многочисленные типы сервисов (сервисы жалоб, сбора средств, координации, обсуждений), технологии подачи онлайн-петиций, развитие практик краудсорсинга, развитие гражданской журналистики и электронные референдумы [Бронников, 2020].

Таблица 3.

**Характеристики гражданского онлайн-участия в решении проблем городов в зависимости от позиции представителей публичной власти\***

Критерий	Вовлечение	Отчуждение
Внешние причины	Увеличение возможности получения и распространения информации. Снижение структурных, нормативных и пространственно-временных ограничений. Свобода выражения собственного мнения	Контроль со стороны власти путем создания конкурентоспособных ресурсов. Институциональная среда
Проявление	Коллективная мобилизация. Координация действий. Социальная поддержка	Формальные практики. Фейковые практики. Слактивизм
Результат	Возможность оказания влияния/давления на власть. Решение проблем городского сообщества	Имитация деятельности
Особенности	Усиление при давлении со стороны власти	Преобладание реактивных практик, возлагающих ответственность за решение проблем на власть

\* Составлено по [Смолева, 2021, с. 102]

Как бы там ни было, но доминирующей стороной в принятии решения о стратегии онлайн-взаимодействия с гражданами по

вопросам управления городом остаются органы власти [Киреева, 2020]. Преимущественно от их ориентации на вовлечение или отчуж-

дение граждан (см. табл. 3) и будет определен результат: доминирование формальных и фейковых практик с имитацией активности или реальное, деловое, оперативное решение проблем города и городского сообщества.

Хотя, согласно точке зрения Ф. Фукуямы, успешное управление всегда является продуктом баланса между государством и социальными институтами, гарантирующим

предсказуемость и соответствие государственных актов общественным интересам, а цифровизация этому явно может способствовать, наиболее вероятной тенденцией трансформации публичной власти в управлении городами России станут этапизация и усиление корпоративного контроля – «рефеодализация» в терминологии Ю. Хабермаса [Habermas, 1992].

#### Библиографический список

1. Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7–13.
2. Алтухов А. В. Юридические аспекты цифровых платформенных технологий управления «умными городами» / А. В. Алтухов, С. Ю. Кашкин // Вестник Российского нового университета. Серия «Человек и общество». 2020. № 1. С. 77-82. DOI: 10.25586/RNU.V9276.20.01.P.077.
3. Атаманчук Г. В. Опережающее управление городом / Г. В. Атаманчук, В. И. Патрушев // Управление городом: теория и практика. 2020. № 3 (37). С. 7-11.
4. Бронников И. А. Самоорганизация граждан в эпоху цифровых коммуникаций // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. С. 269–285.
5. Ватлина Л. В. Цифровые инструменты в системе муниципального управления // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 3. С. 135-139.
6. Господство против политики: российский случай. Эффективность институциональной политики и потенциал стратегий политических изменений / отв. ред. С. В. Патрушев, Л. Е. Филиппова. Москва : Политическая энциклопедия, 2019. 319 с.
7. Киреева Т. В. Интернет-коммуникации между властью и пользователями социальных сетей: состояние и перспективы развития // Управление городом: теория и практика. 2020. № 2 (36). С. 10-14.
8. Колесников В. А. Государственная власть и публичная власть: к исследованию взаимосвязи в современной России // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 1А. С. 20-30.
9. Кузин Д. А. Публичная власть в Российской Федерации: понятие, принципы // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1 (57). С. 317-321.
10. Муталипов Р. Б. Публичное управление современным городом // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и

правовые исследования. 2021. Том 7. № 3 (27). С. 116-130. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-116-130.

11. Недяк И. Л. Политическое поле и зона власти: версии идеального типа и опыт эмпирической верификации / И. Л. Недяк, Т. В. Павлова, С. В. Патрушев, Л. Е. Филиппова // Социологические исследования. 2020. № 1. С. 42-53. <https://doi.org/10.31857/S013216250008323-8>.

12. Никовская Л. И. Проблемные аспекты функционирования института защиты и продвижения общественных интересов в публичном пространстве в региональном измерении // Социально-политические исследования. 2020. № 2 (7). С. 5–19. DOI: 10.20323/2658-428X-2020-2-7-5-19.

13. Никовская Л. И. О состоятельности институтов и субъектов муниципальной публичной политики (на примере Костромской и Ярославской областей) / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец // Полис. Политические исследования. 2021. № 3. С. 38-56. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.03.04>.

14. Паспорт проекта от 31 октября 2018 г. № 695 // Минстрой России. URL: [http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/9fe/pasport-proekta\\_31.10.2018\\_695\\_pr\\_YAkushev\\_V.V.\\_CHibis\\_A.V.pdf](http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/9fe/pasport-proekta_31.10.2018_695_pr_YAkushev_V.V._CHibis_A.V.pdf). (Дата обращения: 15.09.2021).

15. Прядеин А. А. Методологические особенности стратегического планирования развития внутри городских территорий крупнейшего города / А. А. Прядеин, Н. В. Казакова // Научные труды Вольного экономического общества России. 2021. Т. 228. № 2. С. 341-354. DOI: 10.38197/2072-2060-2021-228-2-341-354.

16. Публичная власть: система, компетенции : монография / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. И. В. Глазунова. Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2021. 237 с.

17. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория. Уфа, 2003. 195 с.

18. Рожков Е. В. Индикативное планирование роста доходной части бюджета муниципального образования на основе целевой программы управления муниципальным имуществом // Информационные технологии в управлении и экономике. 2021. № 3. С. 62-81.

19. Савин В. Н. Ответственность государственной власти перед обществом // Государство и право. 2000. № 12. С. 39–42.

20. Смолева Е. О. Интернет-практики участия граждан в создании комфортной городской среды (на материалах Северо-Западного федерального округа) // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25, № 2. С. 90–107. DOI: 10.15838/ptd.2021.2.112.6.

21. Советов И. К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // Вестник Прикамского социального института. 2020. № 3 (87). С. 43-52.

22. Срничек Н. Капитализм платформ. Москва : Дом Высшей школы экономики, 2019. 128 с.

23. Таунсенд Э. Умные города. Большие данные, гражданские хакеры и поиски новой утопии. Москва : Издательство Института Гайдара, 2019. 400 с.

24. Чертков А. Н. Внедрение информационных технологий в публичное управление регионального и муниципального уровня: инструмент или

альтернатива? // Единство публичной власти в условиях современного общества: сборник трудов Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления / отв. ред. В. В. Балытников. Москва : ИИУ МГОУ, 2020. С. 81-90.

25. Югов А. А. Органы публичной власти по законодательству России: электронная монография. Казань : Бук, 2021. 122 с.

26. Camero A., Alba E. Smart city and information technology: A review // *Cities*. 2019. Vol. 93. P. 84-94.

27. Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. Smart Cities in Europe // Series research memoranda 0048 / VU University Amsterdam, faculty of economics, business administration and econometrics, 2019.

28. Habermas J. Further reflections on the public sphere // Calhoun C. (ed.) *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1992.

29. Hollands R. G. Will the real smart city please stand up? // *City*. 2018. Vol. 12, № 3. P. 303-320.

30. Insa-Ciriza R. Two ways of new towns development: A tale of two cities. In: *Urban development*. Ed. by Dr. Serafeim Polyzos. intech publ., 2012. P. 219–242. DOI: 10.5772/37906.

31. Komninos N. *Intelligent cities: Innovation, knowledge systems and digital spaces*. N.Y. : Routledge, 2020. 320 p.

32. Neirotti P. Current trends in smart city initiatives: some stylized facts // *Cities*. 2014. Vol. 38. P. 25–36.

33. Oser J., Boulianne S. Reinforcement effects between digital media use and political participation: A meta-analysis of repeated-wave panel data // *Public opinion quarterly*. 2020. Vol. 84 (S1). P. 355–365. DOI: 10.1093/poq/nfaa017.

34. Rabari C., Storper M. The digital skin of cities: Urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and Big Data // *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2015. Vol. 8. Issue 1. P. 27-42.

35. Rahman K.S. Regulation informational infrastructure: Internet platforms as the new public utilities // *Georgetown law technology review*. 2018. Vol. 2(2). P. 234-251.

36. Shapiro J. Smart cities: Quality of life, Productivity, and the growth effects of human capital. 2005. № 2 (88). P. 1–35.

37. Shapiro J.M. Smart cities: explaining the relationship between city growth and human capital // *SSRN Electronic journal*. 2003.

38. Teocharis Y. The conceptualization of digitality networked participation. *Social media society*, 2015, vol. 2, iss. 1. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2056305115610140>.

39. World cities report 2020. The value of sustainable urbanization. URL: <https://unhabitat.org/wcr/>. (Дата обращения: 07.10.2021).

#### Reference list

1. Avak'jan S. A. Struktura publichnoy vlasti v Rossii: problemy formirovaniya i razvitiya = The structure of public power in Russia: problems of formation and development // *Vestnik Sibirskogo juridicheskogo instituta MVD Rossii*. 2018. № 4 (33). S. 7–13.



2. Altuhov A. V. Juridicheskie aspekty cifrovyyh platformennyh tehnologij upravlenija «umnymi gorodami» = Legal aspects of smart city digital platform technologies / A. V. Altuhov, S. Ju. Kashkin // Vestnik Rossijskogo novogo universiteta. Serija «Chelovek i obshhestvo». 2020. № 1. S. 77-82. DOI: 10.25586/RNU.V9276.20.01.P.077.

3. Atamanchuk G. V. Operezhajushhee upravlenie gorodom = Leading city governance / G. V. Atamanchuk, V. I. Patrushev // Upravlenie gorodom: teorija i praktika. 2020. № 3 (37). S. 7-11.

4. Bronnikov I. A. Samoorganizacija grazhdan v jepohu cifrovyyh kommunikacij = Self-organization of citizens in the era of digital communications // Kontury global'nyh transformacij: politika, jekonomika, pravo. 2020. T. 13. S. 269–285.

5. Vatlina L. V. Cifrovye instrumenty v sisteme municipal'nogo upravlenija = Digital tools in the municipal management system // Izvestija Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. 2019. № 3. S. 135-139.

6. Gospodstvo protiv politiki: rossijskij sluchaj. Jeffektivnost' institucional'noj politiki i potencial strategij politicheskikh izmenenij = Domination against politics: the Russian case. Effectiveness of institutional policies and the potential of policy change strategies / otv. red. S. V. Patrushev, L. E. Filippova. Moskva : Politicheskaja jenciklopedija, 2019. 319 s.

7. Kireeva T. V. Internet-kommunikacii mezhdju vlast'ju i pol'zovateljami social'nyh setej: sostojanie i perspektivy razvitija = Internet communication between the authorities and users of social networks: state and development prospects // Upravlenie gorodom: teorija i praktika. 2020. № 2 (36). S. 10-14.

8. Kolesnikov V. A. Gosudarstvennaja vlast' i publichnaja vlast': k issledovaniju vzaimosvjazi v sovremennoj Rossii = State power and public power: to the study of the relationship in modern Russia // Teorii i problemy politicheskikh issledovanij. 2018. Tom 7. № 1A. S. 20-30.

9. Kuzin D. A. Publichnaja vlast' v Rossijskoj Federacii: ponjatie, principy = Public authority in the Russian Federation: concept, principles // Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. № 1 (57). S. 317-321.

10. Mutalipov R. B. Publichnoe upravlenie sovremennym gorodom = Public administration of the modern city // Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-jekonomicheskie i pravovye issledovanija. 2021. T 7, № 3 (27). S. 116-130. DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-116-130.

11. Nedjak I. L. Politicheskoe pole i zona vlasti: versii ideal'nogo tipa i opyt jempiricheskoj verifikacii = Political field and zone of power: versions of the ideal type and experience of empirical verification / I. L. Nedjak, T. V. Pavlova, S. V. Patrushev, L. E. Filippova // Sociologicheskie issledovanija. 2020. № 1. S. 42-53. <https://doi.org/10.31857/S013216250008323-8>.

12. Nikovskaja L. I. Problemnye aspekty funkcionirovanija instituta zashhity i prodvizhenija obshhestvennyh interesov v publichnom prostranstve v regional'nom izmerenii = Problematic aspects of the functioning of the institution for the protection and promotion of public interests in the public space in the regional dimension // Social'no-politicheskie issledovanija. 2020. № 2 (7). S. 5–19. DOI: 10.20323/2658-428X-2020-2-7-5-19.

13. Nikovskaja L. I. O sostojatel'nosti institutov i sub#ektov municipal'noj publichnoj politiki (na primere Kostromskoj i Jaroslavskoj oblastej) = On the viability of institutions and subjects of municipal public policy (using the example of the Kostroma and Yaroslavl regions) / L. I. Nikovskaja, V. N. Jakimec // Polis. Politicheskie issledovanija. 2021. № 3. S. 38-56. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.03.04>.

14. Paspport proekta ot 31 oktjabrja 2018 g. № 695 = Project passport dated October 31, 2018 No. 695 // Ministroj Rossii. URL: [http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/9fe/paspport-proekta\\_31.10.2018\\_695\\_pr\\_YAkushev\\_V.V.\\_CHibis\\_A.V.pdf](http://www.minstroyrf.ru/upload/iblock/9fe/paspport-proekta_31.10.2018_695_pr_YAkushev_V.V._CHibis_A.V.pdf). (Data obrashhenija: 15.09.2021).

15. Prjadein A. A. Metodologicheskie osobennosti strategicheskogo planirovanija razvitija vnuti gorodskih territorij krupnejshego goroda = Methodological features of strategic development planning within urban areas of the largest city / A. A. Prjadein, N. V. Kazakova // Nauchnye trudy Vol'nogo jekonomicheskogo obshhestva Rossii. 2021. T. 228. № 2. S. 341-354. DOI: 10.38197/2072-2060-2021-228-2-341-354.

16. Publichnaja vlast': sistema, kompetencii = Public power: system, competencies : monografija / pod obshh. red. M. N. Kobzar'-Frolovoj ; otv. red. I. V. Glazunova. Voronezh : Izdatel'sko-poligraficheskij centr «Nauchnaja kniga», 2021. 237 s.

17. Rachinskij V. V. Publichnaja vlast' kak obshhepravovaja kategorija = Public authority as a general legal category. Ufa, 2003. 195 s.

18. Rozhkov E. V. Indikativnoe planirovanie rosta dohodnoj chasti bjudzhetna municipal'nogo obrazovanija na osnove celevoj programmy upravlenija municipal'nym imushhestvom = Indicative planning for the growth of the revenue part of the municipal budget based on the target program for municipal property management // Informacionnye tehnologii v upravlenii i jekonomike. 2021. № 3. S. 62-81.

19. Savin V. N. Otvetstvennost' gosudarstvennoj vlasti pered obshhestvom = Responsibility of state authorities to society // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 12. S. 39-42.

20. Smoleva E. O. Internet-praktiki uchastija grazhdan v sozdanii komfortnoj gorodskoj sredy (na materialah Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga) = Internet practices of citizens' participation in creating comfortable urban environment (on the materials of the North-Western Federal District) // Problemy razvitija territorii. 2021. T. 25, № 2. S. 90-107. DOI: 10.15838/ptd.2021.2.112.6.

21. Sovetov I. K. Publichnaja vlast' v Rossii po Konstitucii 2020 goda = Public power in Russia under the 2020 Constitution // Vestnik Prikamskogo social'nogo instituta. 2020. № 3 (87). S. 43-52.

22. Srnichek N. Kapitalizm platform = Platform capitalism. Moskva : Dom Vysšej shkoly jekonomiki, 2019. 128 s.

23. Taunsend Je. Umnye goroda. Bol'shie dannye, grazhdanskije hakery i poiski novoj utopii = Smart cities. Big data, civilian hackers and search for a new utopia. Moskva : Izdatel'stvo Instituta Gajdara, 2019. 400 s.

24. Chertkov A. N. Vnedrenie informacionnyh tehnologij v publichnoe upravlenie regional'nogo i municipal'nogo urovnja: instrument ili al'ternativa? = The introduction of information technologies in the public administration of the regional and municipal level: a tool or an alternative? // Edinstvo publichnoj vlasti v uslovijah sovremennogo

obshhestva: sbornik trudov Centra issledovanij problem territorial'nogo upravlenija i samoupravlenija / otv. red. V. V. Balytnikov. Moskva : IJU MGOU, 2020. S. 81-90.

25. Jugov A. A. Organy publichnoj vlasti po zakonodatel'stvu Rossii = Public authorities under Russian law : jelektronnaja monografija. Kazan' : Buk, 2021. 122 s.

26. Camero A., Alba E. Smart city and information technology: A review // *Cities*. 2019. Vol. 93. R. 84-94.

27. Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. Smart cities in Europe // Series research memoranda 0048 / VU University Amsterdam, faculty of economics, business administration and econometrics, 2019.

28. Habermas J. Further reflections on the public sphere // Calhoun C. (ed.) *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1992.

29. Hollands R. G. Will the real smart city please stand up? // *City*. 2018. Vol. 12, № 3. P. 303-320.

30. Insa-Ciriza R. Two ways of new towns development: A tale of two cities. In: *Urban development*. Ed. by Dr. Serafeim Polyzos. intech publ., 2012. R. 219-242. DOI: 10.5772/37906.

31. Komninos N. *Intelligent cities: Innovation, knowledge systems and digital spaces*. N.Y. : Routledge, 2020. 320 p.

32. Neirotti P. Current trends in smart city initiatives: some stylized facts // *Cities*. 2014. Vol. 38. P. 25-36.

33. Oser J., Boulianne S. Reinforcement effects between digital media use and political participation: A meta-analysis of repeated-wave panel data // *Public opinion quarterly*. 2020. Vol. 84 (S1). R. 355-365. DOI: 10.1093/poq/nfaa017.

34. Rabari C., Storper M. The digital skin of cities: Urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and Big Data // *Cambridge journal of regions, economy and society*. 2015. Vol. 8. Issue 1. R. 27-42.

35. Rahman K. S. Regulation informational infrastructure: Internet platforms as the new public utilities // *Georgetown law technology review*. 2018. Vol. 2(2). R. 234-251.

36. Shapiro J. Smart cities: Quality of life, productivity, and the growth effects of human capital. 2005. № 2 (88). P. 1-35.

37. Shapiro J. M. Smart cities: explaining the relationship between city growth and human capital // *SSRN Electronic journal*. 2003.

38. Teocharis Y. The conceptualization of digitality networked participation. *Social media society*, 2015, vol. 2, iss. 1. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2056305115610140>.

39. World cities report 2020. The value of sustainable urbanization. URL: <https://unhabitat.org/wcr/>. (Data obrashhenija: 07.10.2021).

Статья поступила в редакцию 17.01.2022; одобрена после рецензирования 02.02.2022; принята к публикации 10.02.2022.

The article was submitted on 17.01.2022; approved after reviewing 02.02.2022; accepted for publication on 10.02.2022.