

---

## Модели исполнения федеральной политики в сфере благоустройства в России: факторы вариативности

---

Е.Ю. ЦУМАРОВА\*, А.В. ТАРАСЕНКО\*\*

\***Елена Юрьевна Цумарова** – кандидат политических наук, доцент, факультет международных отношений и политических исследований, Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия, tsumarova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9960-4119>

\*\***Анна Васильевна Тарасенко** – кандидат политических наук, исследователь, Центр сравнительных исследований власти и управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург), Санкт-Петербург, Россия, [atarasenko@hse.ru](mailto:atarasenko@hse.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7327-5695>

**Цитирование:** Цумарова Е.Ю., Тарасенко А.В. (2023) Модели исполнения федеральной политики в сфере благоустройства в России: факторы вариативности // Мир России. Т. 32. № 2. С. 120–140. DOI: 10.17323/1811-038X-2023-32-2-120-140

### Аннотация

*В статье проанализированы модели исполнения национального проекта «Формирование комфортной городской среды» в трех российских регионах – Республике Карелия, городе федерального значения Санкт-Петербурге и Свердловской области. Запущенный в 2017 году нацпроект предусматривал реализацию региональных и муниципальных программ формирования комфортной городской среды на основе единых подходов, предлагаемых Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Несмотря на четкие требования федерального центра, регионы демонстрируют свои вариации в реализации проекта. В статье мы задаемся вопросом: что объясняет модели исполнения политического курса в сфере благоустройства в трех городах (Петрозаводске, Санкт-Петербурге и Екатеринбурге) в ответ на федеральную инициативу и сопутствующие ей технократические методы достижения необходимых показателей. Отталкиваясь от тезиса о принципал-агентской природе отношений федерального центра и регионов России, мы выделяем три модели исполнения проекта – избыточное, минимальное и креативное. Основным выводом исследования является тезис о значимости политических факторов для объяснения моделей исполнения: стабильность позиции губернатора и наличие/отсутствие политического конфликта в регионе.*

---

В статье использованы результаты проекта «Проблемы доступа, обмена и контроля над информацией в многоуровневых политических системах», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2022 г.

Статья поступила в редакцию в июне 2022 г.

**Ключевые слова:** *принципал-агентские отношения, модели исполнения, региональная политика, благоустройство, качество управления, креативное исполнение, информационная асимметрия*

## Введение

В 2017 г. в России был запущен федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» (ФКГС), направленный на координацию усилий региональных и местных органов управления по реализации политики в сфере благоустройства городских территорий. Паспорт проекта предусматривал разработку региональных и муниципальных программ формирования комфортной городской среды на основе единых подходов, предлагаемых федеральным Министерством строительства и ЖКХ<sup>1</sup>; в настоящее время программы приняты в 84 субъектах Российской Федерации, за исключением Москвы.

Несмотря на довольно четкие требования федерального центра (см. [Zupan, Gunko 2019]), даже беглый взгляд на принятые программы показывает значимые вариации в функционировании проекта, отличающиеся как количеством реализуемых проектов благоустройства, так и способом вовлечения граждан (публичные слушания, онлайн-опросы и пр.). Другими словами, пытаясь играть по предложенным федеральными органами власти правилам, региональные и местные администрации одновременно стремятся адаптировать требования федерального проекта к собственному контексту.

Цели федерального проекта подают достаточно противоречивые сигналы его исполнителям. С одной стороны, они предполагают естественное для технократического и недемократического контекста достижение количественных результатов как показателя исполнения политического курса [Matveev, Novkunskaya 2020], с другой, навязывают не свойственное этим условиям привлечение граждан к принятию решений относительно выбора проектов благоустройства. В отличие от демократий, в автократиях у исполнителей политического курса нет естественных стимулов для привлечения граждан к участию в управлении. Более того, используя рычаги контроля и мониторинга, при расстановке приоритетов принципал мотивирует агентов акцентировать внимание на отчетности и соблюдении бюрократических процедур, практически не оставляя исполнителям ресурсов для качественного вовлечения граждан [Gilev, Dimke 2021]. Это противоречие в требованиях федерального правительства в отношении регионов [Toepler et al. 2020] характеризуется в исследованиях как ограниченный плюрализм [Owen, Bindman 2017] или авторитаризм участия [Owen 2020]. В отличие от авторов упомянутых исследований, мы рассматриваем это противоречие как попытку принципала организовать традиционные для технократического правления и относительно незатратные инструменты, включающие оценку результатов исполнения, и в то же время обеспечить свойственные демократиям более дорогостоящие инструменты

---

<sup>1</sup> Приказ Минстроя России от 6 апреля 2017 г. № 691/пр «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2018–2022 годы» (2017) // Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации // <https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/57e/prikaz-691pr.pdf>, дата обращения 11.11.2022.

мониторинга над непосредственной активностью агентов. Если первая цель федерального проекта соотносится с оценкой результатов политического курса, то вторая, очевидно, направлена на мониторинг непосредственной деятельности агента в момент исполнения при поддержке гражданского общества. Учитывая, что в российском контексте граждане лишены роли принципала, поскольку не имеют возможности наказывать агента (политиков и чиновников) посредством выборных и других процедур, местные власти могут игнорировать их активность. Однако так происходит не во всех регионах, что создает пространство для интерпретаций и необходимости исследования разных моделей исполнения. Основная цель этой статьи – объяснить модели исполнения политического курса в сфере благоустройства в Санкт-Петербурге, Петрозаводске и Екатеринбурге.

Основываясь на тезисе о принципал-агентской природе отношений центра и регионов России [Бусыгина, Филиппов 2012], мы обращаемся к проблематике надежных гарантий [North 1993], к которым прибегает принципал для достижения соответствующего исполнения со стороны агентов. Также мы задействуем понятие исполнения политического курса и разграничиваем креативное, минимальное и избыточное исполнение для описания моделей имплементации федерального проекта в Республике Карелия, городе федерального значения Санкт-Петербурге и Свердловской области. В случае Республики Карелия и Свердловской области мы фокусируем внимание на столичных городах – Петрозаводске и Екатеринбурге. Санкт-Петербург представляет собой особый случай: с одной стороны, он является субъектом РФ, реализующим федеральный курс по формированию комфортной городской среды, с другой, административные районы города, ответственные за достижение необходимых показателей, не относятся к местному уровню управления, что отражается на реализации проекта.

## Принципал-агентские отношения и факторы исполнения

Принципал-агентские отношения служат теоретической оптикой, которая позволяет расставить акценты в эмпирическом анализе и сформулировать набор предположений о влиянии тех или иных факторов на модель исполнения политического курса. Теория принципал-агентских отношений предполагает, что принципал формулирует повестку и цели политических курсов, создает стимулы для соблюдения этих целей и контролирует их выполнение. У агентов есть собственные интересы, которые могут отличаться и противоречить целям, преследуемым принципалом, отсюда возникают конфликт и напряжение между принципалом и агентами. Известной реакцией агентов на возникающие противоречия в интересах являются оппортунистическое поведение и использование имеющейся в распоряжении агентов информации (информационная асимметрия) в качестве инструмента манипуляции для извлечения выгоды или снижения затрат при реализации политического курса [Batley 2004, p. 38]. Учитывая затратность контроля над агентами, принципал стремится минимальными усилиями обеспечить исполнение политического курса, создавая надежные гарантии.

В данном исследовании принципалом выступает федеральный центр, который инициировал национальный проект благоустройства и создал соответству-

ющие стимулы для агентов с целью обеспечения гарантий его исполнения; основные агенты в нашей интерпретации – городские власти, которые реализуют местные программы национального проекта. Однако структура агента сложная и включает в себя региональные правительства и губернаторов, которые ответственны за софинансирование этого нацпроекта и отвечают перед принципалом за его исполнение. В Санкт-Петербурге управление проектом осуществляется на уровне администраций города и районов, которые, по сути, являются продолжением региональных властей, напрямую подчиняясь им и не имея возможностей для саботажа или иных стратегий неисполнения. В то же время в Петрозаводске и Екатеринбурге у агентов фиксируется дискреция в отношениях с региональными властями, они могут позволить себе вариативность в отношении модели исполнения, если это позволяют политические условия.

Относительная независимость и произвольность действий агентов, а значит, и выбор модели исполнения, в условиях автократии серьезно ограничены. Агенты не могут влиять на содержание политического курса, его модификацию и условия его реализации. Особенность их положения состоит в том, что региональные власти зависят от исполнения показателей, заданных принципалом. В этом смысле городские органы управления (часть тела агента) хотя и весьма уязвимы в своей инициативе, тем не менее могут быть креативными и вступать в торг с региональными властями, преследуя собственные цели. Особенность этих взаимоотношений внутри агентов является важной частью нашего аргумента: в частности, мы предполагаем, что эти особенности внутреннего устройства агента могут объяснять эффект от стимулов, под влиянием которых агенты выбирают ту или иную модель исполнения.

Для того чтобы концептуализировать и проанализировать региональные модели исполнения, мы обращаемся к разработанной в исследовательской литературе теории креативного исполнения [McBarnet 2013], а также выделяем минимальное и избыточное исполнение. Эти модели демонстрируют разные подходы к реализации политики городских властей в ответ на требования реализации национального проекта в условиях технократического правления, вертикали власти и недемократического политического режима. *Минимальное исполнение* фактически игнорирует требование гражданского участия, подменяя его формальными процедурами, при этом минимально исполняются и требования по количеству реализованных проектов благоустройства. Для *избыточного исполнения* характерно активное привлечение уже имеющихся гражданских инициатив в сфере благоустройства для реализации значительного количества проектов. *Креативное исполнение* отличается тем, что городские власти манипулируют информацией, представляя результаты реализации программы в выгодном свете, хотя фактически за гражданское участие выдается мобилизация подотчетных и подведомственных организаций, а количество реализованных проектов увеличивается за счет других инициатив, не связанных с этой программой.

Мы полагаем, что эти варианты исполнения возникают в ответ на двойственность целей национального проекта благоустройства – привлечение граждан и выполнение формальных показателей в контексте ограниченных стимулов для относительно независимого гражданского участия и прозрачности процедур их привлечения. Используемая теория принципал-агентских отношений позволяет сформулировать несколько предположений относительно факторов, влияющих на реализацию одной из трех моделей исполнения.

Система стимулов, созданных принципалом, представляет собой симбиоз, включающий как политическое давление и финансовую поддержку, так и требования отчетности и чрезмерное регулирование. Следует учитывать, что, во-первых, с 2019 г. значение индекса городской среды включено в оценку эффективности губернаторов, что создает сложную систему отношений внутри тела агента и их взаимозависимости: губернаторы отчитываются перед принципалом напрямую, но эта отчетность зависит от агентов более низшего порядка, то есть от городских властей. В случае, если губернатору требуется заручиться поддержкой политического руководства страны перед предстоящими выборами, достижение различных показателей эффективности управления, включая благоустройство, может быть для него(нее) привлекательным. Во-вторых, деятельность губернаторов оценивается и через показатель, связанный с общественным мнением по оценке достижения целей национального развития, среди которых заявлено и повышение комфортности городской среды<sup>2</sup>. В-третьих, региональные и городские программы предполагают софинансирование со стороны региона, что, по сути, является позитивным стимулом для региональных властей, которые получают дополнительные средства из федерального бюджета.

Созданные принципалом стимулы могут по-разному отражаться на мотивации агентов в зависимости от регионального контекста и взаимоотношений внутри тела агента. Поэтому наше первое ожидание соотносится с тезисом о центральной позиции губернатора и его администрации для реализации политического курса в российских регионах [Стародубцев 2018]. Стабильное или шаткое положение губернатора связано с политическим бизнес-циклом [Гельман, Стародубцев 2014] и отражается на том, каким образом работают стимулы принципала, описанные выше. В случае, если губернатор заинтересован в высокой оценке своей деятельности со стороны принципала накануне региональных выборов, мы ожидаем как минимум соблюдения стратегии избыточного или креативного исполнения при условии других способствующих этому условий. В то же время относительно стабильная позиция губернатора может сопровождаться частичным игнорированием требований принципала и минимальным исполнением.

Частью дискуссии о важности регионального политического климата является тезис о влиянии политической конкуренции и конфликтов при реализации политического курса в условиях жесткой вертикали власти. Противостояние между столичными властями и региональными – явление не столь редкое в регионах, для управления которыми были назначены так называемые «варяги» [Turchenko 2017; Golosov et al. 2016; Ledyev, Chirikova 2019]. В условиях отсутствия единства мы не можем ожидать кооперации региональных и городских властей в реализации программы, требующей софинансирования из регионального бюджета. Поэтому наличие такого политического конфликта может способствовать формированию модели минимального или креативного исполнения. В данном случае важно учитывать структуру тела агента: поскольку городские власти могут являться частью регионального управления (как в случае Санкт-Петербурга), конфликт между ними не только невозможен, но, напротив, в этих условиях мы ожидаем более тесную кооперацию.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» № 68 от 4 февраля 2021 года (2021) // Президент России. 4 февраля 2021 // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46402>, дата обращения 11.11.2022.

Второе предположение – это производная одного из центральных тезисов в литературе, касающейся анализа политических курсов, который объясняет важность качества бюрократии и ее способности реализовывать заявленный тренд [Batley 2004]: в регионах с эффективным качеством управления в большей степени выражена перспектива избыточного исполнения, но в условиях непродуктивного управления более вероятны минимальное или креативное исполнение.

Третье ожидание связано с исследованиями чрезмерного контроля в сфере управления, включая мониторинг финансовой деятельности городских властей. Преследуя собственные цели по увеличению финансовой поддержки со стороны принципала и демонстрации собственной значимости, контрольные органы могут проводить дополнительные проверки и таким образом способствовать минимальному исполнению [Paneyakh 2014]. Реализация большого количества проектов предполагает увеличение подробной отчетности, что может повысить риски дополнительных проверок. Поэтому там, где давление со стороны контролирующих органов высокое, сложно ожидать энтузиазма городских властей по поводу участия в национальном проекте.

Наконец, четвертое ожидание апеллирует к уровню социально-экономического развития региона, который, с одной стороны, характеризует возможности бюджета для софинансирования программы благоустройства, с другой, описывает стартовые условия в сфере благоустройства и потребности в реализации проекта и влияет на мотивации местных чиновников. Если политические стимулы, созданные принципалом, значительны, тогда и уровень благосостояния будет способствовать избыточному или креативному исполнению. Относительно скромный уровень благосостояния будет ограничивать выбор модели исполнения агентами в пользу минимальной стратегии из-за ограниченности ресурсов. Кроме того, социально-экономическое положение позволяет учесть существующие в регионе гражданские инициативы в сфере благоустройства. Так, если стартовые условия благоустройства плохие (большая потребность в благоустройстве), а гражданские инициативы значительны, то городская программа может быть использована заинтересованными группами (бюрократами и активистами) для улучшения сферы благоустройства и стимулировать креативное или избыточное исполнение. И, напротив, отсутствие или слабость инициативных групп станут причиной минимального исполнения даже в случае большой потребности в благоустройстве.

## Методология эмпирического анализа

Для оценки и характеристики той или иной модели были проанализированы нормативные документы, регламентирующие порядок функционирования программ формирования комфортной городской среды на региональном и местном уровнях в выбранных регионах. Также использовались данные полуструктурированных интервью с чиновниками, экспертами и активистами (N=17), участвовавшими в реализации программ в трех городах. Интервью записаны лично и в дистанционном формате в 2021 г.; использовались цитаты из семи интервью. Оценка и анализ относятся к 2020–2021 гг., то есть спустя 3–4 года с начала реализации нацпроекта. Для того чтобы выделить стратегии исполнения, мы использовали

два критерия: (1) формат участия граждан (административно зависимые группы, бюджетники, существующие инициативные сообщества или формальное привлечение); (2) количество проектов благоустройства общественных пространств в сопоставлении с количеством муниципальных округов и/или районов. Указанные критерии позволяют обнаружить четыре эмпирические вариации в исполнении (таблица 1).

Таблица 1. Вариации исполнения программы благоустройства

	Привлечение граждан/ инициативных групп	Ограниченное гражданское участие
Большое количество реализуемых проектов благоустройства общественных пространств (более чем в половине районов города)	Избыточное исполнение (Петрозаводск)	Креативное исполнение (Санкт-Петербург)
Небольшое количество реализуемых проектов благоустройства общественных пространств (менее, чем в половине районов города)		Минимальное исполнение (Екатеринбург)

Для того чтобы исследовать факторы исполнения и проверить гипотезы, были выбраны следующие методы сбора и анализа данных. Для оценки стимулов, созданных федеральным центром, были проанализированы показатели исполнения национального проекта, президентские указы об оценке эффективности деятельности губернаторов, требования федеральных ведомств, касающиеся программ отчетности. Для изучения положения инкумбента и потенциальной заинтересованности в достижении количественных результатов по итогам реализации программы мы обследовали политическую карьеру губернаторов при помощи качественного анализа открытых данных, а также данных рейтингов губернаторов за 2020–2021 гг.<sup>3</sup> Следует отметить, что способность органов власти реализовывать политический курс измеряется различными способами. Мы использовали рейтинг инвестиционной привлекательности регионов, который демонстрирует в том числе качество бюрократии и ее способность создавать и поддерживать соответствующие правила (институты). В дополнение к этому мы обратились к рейтингу эффективности управления в субъектах Российской Федерации в 2019 г.<sup>4</sup>, в котором основной акцент делается на оценке деятельности региональных органов управления и губернаторов, что позволило описать общий контекст функционирования городских властей. Показателем чрезмерного регулирования является индекс

<sup>3</sup> Национальный рейтинг губернаторов (Итоги 2020 года) (2020) // Национальный рейтинг. 24 декабря 2020 // <https://russia-rating.ru/info/18784.html>; Национальный рейтинг губернаторов (Итоги 2021 года) (2021) // Национальный рейтинг. 28 декабря 2021 // <https://russia-rating.ru/info/19996.html>, дата обращения 11.11.2022.

<sup>4</sup> VII рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации (2020) // Агентство политических и экономических коммуникаций. 22 января 2020 // [http://www.apecom.ru/projects/item.php?SECTION\\_ID=90&ELEMENT\\_ID=5869](http://www.apecom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=90&ELEMENT_ID=5869), дата обращения 11.11.2022.

административного давления<sup>5</sup>, оценивающего активность деятельности контролирующих и надзорных органов в регионе. Уровень социально-экономического развития региона измеряется при помощи количественных данных (ВРП на душу населения за 2019 г.), а также посредством качественного анализа существующих гражданских инициатив в сфере благоустройства.

## Анализ моделей исполнения программ благоустройства в Петрозаводске, Екатеринбурге и Санкт-Петербурге

### *Модель избыточного исполнения: Петрозаводск*

В Петрозаводске ответственной за реализацию федерального проекта является администрация городского округа, которая в 2017 г. приняла первую версию муниципальной программы «Формирование современной городской среды»<sup>6</sup>. При этом содержание муниципальной программы постоянно менялось в сторону увеличения целевых показателей. Так, если в 2017 г. администрация планировала ежегодно благоустраивать не менее двух общественных территорий и привлечь до 10000 жителей города к обсуждению проектов благоустройства, то уже в обновлении 2020 г.<sup>7</sup> показатели выросли в разы, в частности, количество ежегодно благоустраиваемых общественных территорий увеличилось до семи, а число привлеченных жителей – до 14000 чел. Однако решение об увеличении величины ежегодно благоустраиваемых общественных территорий вызывает неоднозначную реакцию и у чиновников, и у активистов. В условиях ограниченных финансовых и временных ресурсов благоустройство большого количества территорий редко оказывается комплексным и удовлетворяющим потребности горожан.

*«Очень сильно не нравится, что идет гонка за количеством территорий. Я считаю, что было бы важнее сделать вместо семи территорий в год двести, возможно, даже одну, но действительно суперкачественно, современно»* (активист 1, Петрозаводск, март 2021).

---

<sup>5</sup> Индекс «Административное давление-2020» (2020) // Уполномоченный при президенте РФ по защите прав предпринимателей // <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf>; Индекс «Административное давление-2021» (2021) // Уполномоченный при президенте РФ по защите прав // <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/5.pdf>, дата обращения 11.11.2022.

<sup>6</sup> Постановление Администрации Петрозаводского городского округа №3 964 от 30.11.2017 «Об утверждении муниципальной программы Петрозаводского городского округа «Формирование современной городской среды» (2017) // Администрации Петрозаводского городского округа. 30 ноября 2017 // [http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk\\_new/activity/accomplishment/comfort/2018-2022/prog/view.htm?id=10558415@cmsArticle](http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk_new/activity/accomplishment/comfort/2018-2022/prog/view.htm?id=10558415@cmsArticle), дата обращения 11.11.2022.

<sup>7</sup> Постановление Администрации Петрозаводского городского округа № 527 от 28.02.2020 «О внесении изменений в муниципальную программу Петрозаводского городского округа «Формирование современной городской среды» (2020) // Администрации Петрозаводского городского округа. 28 февраля 2020 // <http://www.petrozavodsk-mo.ru/images/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B0%20%D0%9A%D0%93%D0%A1%2028.02.2020.pdf>, дата обращения 11.11.2022.

Вместе с тем это решение позволяет включать в программу территории в разных районах города, что положительно сказывается на качестве городской среды в целом.

*«Была очень большая полемика – остаться на семи территориях или объединить все средства и выбрать одну территорию. Все-таки решили, что останемся на семи территориях, но немного сократим разбег проектирования до детских и спортивных площадок»* (чиновник, Петрозаводск, февраль 2021).

Эта дискуссия свидетельствует о разногласиях в реализации политического курса, с которыми городские власти сталкиваются в условиях ограниченности ресурсов и большого спроса на благоустройство, и ответом петрозаводских властей стало распределение средств многим территориям, но в минимальном размере, при этом потенциально снижалось качество и объемы выполняемых работ.

Процесс взаимодействия администрации с населением в рамках программы осуществляется в двух направлениях. С одной стороны, администрация ориентируется на уже существующие инициативные группы, которые предлагают включить ту или иную территорию в список рейтингового голосования. Эти инициативные группы, как правило, уже имеют опыт участия в разных программах по благоустройству (например, в Программе поддержки местных инициатив) или опыт отстаивания интересов в процессе оспаривания решений администрации<sup>8</sup>.

*«Лет 10 уже ведем общественную работу в районе, парк – это не единственный наш проект. <...> Первым мы проводили проект по программе ППМИ [Программа поддержки местных инициатив – прим. авторов] – это была спортивная площадка у школы, и мы сделали его. Парк в Соломенном – это был второй проект»* (активист 2, Петрозаводск, март 2021).

С другой стороны, чиновники и сами стараются привлекать активных граждан, ориентируясь на анализ обращений, поступающих в администрацию, или страницы районных групп в социальных сетях.

*«Если от одного человека идет большое количество заявлений, обращений о том или ином вопросе, приходится ему звонить, рассказывать о программе, предлагать встретиться и создать эту инициативную группу»* (чиновник, Петрозаводск, февраль 2021).

Можно сделать вывод, что для Петрозаводска характерны: (1) реализация большого количества проектов благоустройства (в каждом районе города) с не-

---

<sup>8</sup> См., например: Гриневич А. (2019) Жители Петрозаводска выступают против вырубки парка для строительства коррекционного интерната // Агентство социальной информации. 22 марта 2019 // <https://www.asi.org.ru/news/2019/03/22/zhiteli-petrozavodska-vystupayut-protiv-vyrubki-parka-dlya-stroitelstva-korrektcionnogo-internata/>, дата обращения 20.02.2023.

большим объемом работ; (2) привлечение существующих инициативных групп и/или создание таких групп через целенаправленную работу с активными горожанами; (3) независимое функционирование альтернативных проектов благоустройства (действующая в городе Программа поддержки местных инициатив не учитывается при отчетности по проекту ФКГС). Все вышесказанное позволяет описывать пример Петрозаводска в терминах избыточного исполнения.

### *Модель минимального исполнения: Екатеринбург*

Реализацией проекта в Екатеринбурге занимается администрация города, утвердившая в конце 2017 г. муниципальную программу «Формирование современной городской среды в муниципальном образовании “город Екатеринбург” на 2018–2022 годы». Уже в первой версии программы были определены общественные территории, которые планировалось благоустроить в процессе реализации проекта. При этом количество таких территорий было незначительным – не более двух в год, и только семь пространств за весь период. В программу постоянно вносились изменения, связанные как с объемом выделенного финансирования<sup>9</sup>, так и с перечнем территорий, при этом показатель количества ежегодно благоустраиваемых территорий оставался неизменным.

Несмотря на то, что решением городских чиновников в муниципальной программе 2017 г. были определены территории и порядок их благоустройства, администрация Екатеринбурга ежегодно проводила общественные обсуждения и голосование. В рамках этих процедур жители могли проголосовать за преимущественное благоустройство той или иной территории, предложить свой вариант в рамках проводимого голосования или выбрать один из проектов благоустройства предложенной территории<sup>10</sup>. Однако активисты усомнились в подобном формате взаимодействия, указав на неэффективность такого способа вовлечения людей и учета их интересов.

*«По факту человек открывает голосование, у него возникает ощущение, что он голосует за то, какую территорию нужно благоустроить. <...> Все люди понимали, что никакого фактического вовлечения граждан в сбор замечаний и предложений по проекту не проводилось» (активист 3, Екатеринбург, июль 2021).*

<sup>9</sup> В частности, в версии программы 2021 г. выделен отдельный вид работ по благоустройству общественных территорий к празднованию юбилейных памятных дат: О внесении изменений в Постановление Администрации города Екатеринбурга от 28.12.2017 № 2613 «Об утверждении Муниципальной программы «Формирование современной городской среды в муниципальном образовании «город Екатеринбург» на 2018–2024 годы» (2021) // Екатеринбург.рф. 1 декабря 2021 // [https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BF\\_2021/33354](https://xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BF_2021/33354), дата обращения 11.11.2022.

<sup>10</sup> См., например: Благоустройство парка им. 50-летия ВЛКСМ (2020) // Информационный портал Екатеринбурга // [http://www.ekburg.ru/discussion/?discussion=61&parts=301&utm\\_source=facebook.com&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=meriya-ekaterinburga-vybrala-proekt--po-k&utm\\_content=48925128](http://www.ekburg.ru/discussion/?discussion=61&parts=301&utm_source=facebook.com&utm_medium=social&utm_campaign=meriya-ekaterinburga-vybrala-proekt--po-k&utm_content=48925128); Перечень территорий предлагаемых Администрацией города Екатеринбурга к вынесению на рейтинговое голосование в 2020 году (2020) // Информационный портал Екатеринбурга // <http://www.ekburg.ru/discussion/?discussion=52>, дата обращения 11.11.2022.

Основное взаимодействие с жителями осуществлялось через описанные выше обсуждения (очные или онлайн) и голосование, к которому возникло множество вопросов, связанных как с возможностью верификации результатов<sup>11</sup>, так и с мобилизацией лояльных администрации города жителей (прежде всего, бюджетников).

*«Люди, которые работают в бюджетных организациях, они прямо говорили, что им поступили разрядки голосовать за такую-то площадку» (активист 3, Екатеринбург, июль 2021).*

При этом в коммуникацию практически не вовлекались уже действующие городские сообщества. Коммуникация с существующими группами экспертов и активистов, как правило, начиналась лишь в том случае, когда возникали конфликтные ситуации, связанные с реализацией проекта<sup>12</sup>.

*«Там была создана рабочая группа, администрация уже не смогла игнорировать эти выступления, но тоже тяжело шло какое-то согласование корректировок. <...> В целом там из сметы мало что удалось вычеркнуть, и многие решения до сих пор вызывают и вопросы, и недовольство» (активист 3, Екатеринбург, июль 2021).*

Таким образом, для минимального исполнения в случае Екатеринбурга свойственны следующие черты: (1) благоустройство малого числа общественных территорий; (2) использование административного ресурса и лояльных граждан при выборе территории для благоустройства и ограничение выбора граждан; (3) привлечение дополнительных средств для реализации проектов благоустройства.

### *Модель креативного исполнения: Санкт-Петербург*

В Санкт-Петербурге ответственность за реализацию программ распределена между Комитетом по благоустройству администрации города, администрациями районов и администрациями муниципальных округов. При этом администрации последних занимаются лишь благоустройством дворовых территорий, тогда как общественные пространства находятся в ведении администраций районов и города. Первая версия регионального проекта «Формирование комфортной городской среды в Санкт-Петербурге на 2017–2020 годы» была принята в 2017 г. Она пред-

---

<sup>11</sup> См., например: Кондратенко В., Постников В. (2021) В Екатеринбурге разгорается конфликт вокруг очередной парковой зоны // Вечерние ведомости. 8 июня 2021 // <https://veved.ru/eburg/press/society-txt/163267-v-ekaterinburge-razgoraetsja-konflikt-vokrug-ocherednoj-parkovoj-zony.html>, дата обращения 20.02.2023.

<sup>12</sup> См., например: Кондратенко В., Постников В. (2021) В Екатеринбурге разгорается конфликт вокруг очередной парковой зоны // Вечерние ведомости. 8 июня 2021 // <https://veved.ru/eburg/press/society-txt/163267-v-ekaterinburge-razgoraetsja-konflikt-vokrug-ocherednoj-parkovoj-zony.html>, дата обращения 20.02.2023.

усматривала ежегодное благоустройство пяти общественных территорий, однако в отчетах органов управления указывается, что в 2018 г. было благоустроено 18, а в 2019 – 19 общественных пространств<sup>13</sup>. В измененной версии документа, принятой 19 марта 2021 г., целевые показатели были определены на уровне 10–11 ежегодно благоустраиваемых общественных территорий<sup>14</sup>.

Помимо проекта «Формирование комфортной городской среды» в Санкт-Петербурге действует еще несколько больших программ, связанных с благоустройством («Твой бюджет», «Родной район»)<sup>15</sup>. Такое разнообразие позволяет аккумулировать финансовые ресурсы и реализовывать более масштабные проекты в течение нескольких лет, привлекая значительное количество жителей. Кроме того, возможности других проектов используются и для повышения показателей в рамках реализации федерального проекта<sup>16</sup>.

Взаимодействие с населением в рамках проекта ФКГС также тесным образом связано с наличием других проектов, предполагающих вовлечение инициативных групп горожан. Зачастую жители изначально объединялись для участия в «Твоем бюджете» или «Родном районе», а затем, как правило, по совету администрации города или района подавали заявку на включение в проект ФКГС, который предполагал более существенное финансирование.

*«Общественное техническое задание на проектирование <...> выиграло первое место в губернаторском конкурсе “Родной район”. Само проектирование и реализация идут в рамках этого нацпроекта и в рамках федеральной программы ФКГС» (активист 5, Санкт-Петербург, июнь 2021).*

В этом случае администрация города активно использовала сформировавшиеся сообщества для обсуждения проектов благоустройства, однако возможность инициативных групп контролировать ход реализации проектов зависела от их состава. В том случае, если активисты объединялись вокруг признаваемых властью институций (общественных организаций)<sup>17</sup>, то коммуникация продолжалась;

<sup>13</sup> Информация о ходе выполняемых работ (2019) // Внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга муниципальный округ «Лиговка-Ямская» // <http://xn----7sbbfe3aqccq5byne.xn--plai/special/formirovanie-komfortnoy-gorodskoy-sredy/informaciya-o-hode-uyupolnyaemyh-rabot/>, дата обращения 11.11.2022.

<sup>14</sup> Паспорт регионального проекта «Формирование комфортной городской среды (город федерального значения Санкт-Петербург)», утвержден протоколом заседания проектного комитета по направлению региональных проектов в Санкт-Петербурге «Жилье и городская среда» (2021) // Администрация Санкт-Петербурга. 19 марта 2021 // [https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2021/06/17/51/%D0%9F%D0%90%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%A2\\_%D0%A4%D0%A%D0%93%D0%A1\\_19.03.2021.pdf](https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2021/06/17/51/%D0%9F%D0%90%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%A2_%D0%A4%D0%A%D0%93%D0%A1_19.03.2021.pdf), дата обращения 11.11.2022.

<sup>15</sup> Твой бюджет // <https://tvojbudget.spb.ru/>; Программа «Родной район» для развития Петербурга // <https://gu.spb.ru/mfc/news/563345/>, дата обращения 10.10.2022.

<sup>16</sup> Например, в программе проекта на 2020 г. указано около 100 территорий, часть из которых реализуется в рамках проектов «Твой бюджет» и «Родной район»: Адресная программа регионального проекта «Формирование комфортной городской среды» Санкт-Петербурга на 2020 г., благоустройство общественных пространств (2020) // Администрация Санкт-Петербурга // <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/blago/obekty-blagoustrojstva/obekty-blagoustrojstva-v-2020-godu>, дата обращения 10.10.2022.

<sup>17</sup> Случаи парка Бетанкура (глава Федерации скейтбординга Санкт-Петербурга), парка «ЗимаЛето» в Металлострое (депутат местного совета от Единой России, спортивно-патриотический клуб «Металлострой»).

если же местное сообщество состояло из независимых активистов<sup>18</sup>, то каналы взаимодействия существенно сокращались.

Резюмируя вышесказанное, можно говорить, что для Санкт-Петербурга характерны: (1) реализация большого числа проектов, часть из которых предусматривает значительный объем работ; (2) использование других программ благоустройства для создания кумулятивного эффекта и по объему финансирования, и по количеству участвующих жителей, и по количеству общественных территорий, и для отчетности; (3) обращение к существующим сообществам на стадии включения в проект и дифференцированные стратегии взаимодействия с активистами при его реализации.

В систематизированном виде информация об особенностях реализации проекта в трех случаях приведена в *таблице 2*.

**Таблица 2. Сравнительный анализ моделей исполнения программ благоустройства**

	Петрозаводск	Санкт-Петербург	Екатеринбург
Количество ежегодно благоустраиваемых общественных территорий/общее количество районов города	7/7	10/18	2/8
Опора на существующие сообщества	Да	Частично	Нет
Использование административного ресурса (опора на лояльные сообщества)	Нет	Да	Да
Использование дополнительных ресурсов при реализации / отчетности по ФКГС	Нет	Да	Да

Описанные выше примеры демонстрируют существенные различия в форматах реализации национального проекта на городском уровне, и это разнообразие в моделях имплементации, являющееся центральным эмпирическим пазлом, требует объяснения.

### **Объяснение моделей исполнения: давление принципала, политические позиции губернатора и качество управления**

Основным приоритетом национального проекта «Формирование комфортной городской среды» заявлено «создание условий для системного повышения качества и комфорта городской среды»<sup>19</sup>. В этом же документе региональным и муниципальным органам управления предписывалось выполнение пяти обязательных

<sup>18</sup> Случай Каменного берега.

<sup>19</sup> Утвержден паспорт приоритетного проекта по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Формирование комфортной городской среды» (2016) // Правительство России. 5 декабря 2016 // <http://government.ru/projects/selection/649/25517/>, дата обращения 11.11.2022.

и пяти дополнительных мероприятий, внесенных в федеральный Комплекс первоочередных мер по благоустройству. Другими словами, уже в самом начале своего функционирования проект задавал жесткие рамки деятельности региональных и местных органов управления. Вносимые в дальнейшем изменения в паспорт проекта сохраняли эту строгую регламентацию и контроль над его реализацией в регионах и муниципалитетах, что серьезно ограничивало самостоятельность агентов в исполнении предложенного политического курса.

Действуя в роли принципала, Министерство строительства и ЖКХ РФ работало индекс качества городской среды, который лег в основу оценки деятельности местных органов управления по реализации национального проекта. Методика индекса предполагала количественную оценку состояния городской среды на основе 36 индикаторов<sup>20</sup>. Как отмечается в описании Методики формирования индекса комфортной городской среды, «значение индекса учитывается при определении размера субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, реализуемых в рамках национального проекта»<sup>21</sup>. Таким образом, соответствие выдвинутым критериям является основанием и соответствующим финансовым поощрением или наказанием тех агентов, которые справляются или не справляются с поставленной принципалом задачей.

Вторым важным стимулом, созданным принципалом, стало включение этого индекса в показатель оценки эффективности деятельности губернаторов, который влияет в том числе на распределение грантов между регионами<sup>22</sup>. Этот важный политический инструмент активно используется федеральным центром для обозначения значимости того или иного политического курса, навязывая исполнителям на региональном уровне его имплементацию в соответствии с федеральными требованиями вопреки местным особенностям или отсутствию условий для реализации [Tarasenko 2022]. Этот инструмент создает серьезную мотивацию агентам для демонстрации требуемых результатов программы.

Региональные власти транслируют похожую логику в отношении муниципалитетов, которые становятся главными исполнителями проекта на местах и непосредственно отвечают за его результаты. В частности, принимаемые муниципальные программы формирования комфортной городской среды должны соответствовать федеральным рекомендациям и методическим указаниям, с одной стороны, региональным целям развития городской среды и правилам предоставления субсидий муниципалитетам на реализацию мероприятий в сфере благоустройства, с другой. Вместе с тем участие в программе позволяет местным органам управления получать дополнительное финансирование на благоустройство территории.

---

<sup>20</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды (с изменениями и дополнениями)» (2019) // Garant.ru // <https://base.garant.ru/72204984/>, дата обращения 11.11.2022.

<sup>21</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды (с изменениями и дополнениями)» (2019) // Garant.ru // <https://base.garant.ru/72204984/>, дата обращения 11.11.2022.

<sup>22</sup> Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (2019) // Президент России. 25 апреля 2019 // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44185>, дата обращения 11.11.2022.

Как видно из описания стимулов и ограничений самой программы, принципал организует довольно жесткую регламентацию и контроль над деятельностью агентов на каждом уровне. Поэтому важно учитывать особенности организации местного уровня управления, что отчасти может объяснять модели исполнения. Так, муниципалитеты Петрозаводска и Екатеринбурга, а также районы Санкт-Петербурга являются главными исполнителями, поскольку обладают всей полнотой информации и отчитываются о реализации проекта. Это создает ситуацию информационной асимметрии и позволяет муниципальным органам власти адаптировать спускаемые сверху требования к ситуации на местах. Пример Санкт-Петербурга отличается тем, что районный уровень предстает частью региональной системы управления, и локальные агенты, таким образом, становятся частью иерархически организованных уровней управления, из которых состоит агент. В довольно ригидном пространстве национального проекта у локальных исполнителей нет возможности не реализовывать программу в соответствии с требованиями.

Согласно нашим предположениям, стимулы принципала будут интерпретированы и релевантны для локальных исполнителей и региональных властей в зависимости от стабильности положения самого губернатора и его правительства. В случае Екатеринбурга ситуация выглядит наиболее стабильной, поскольку губернатор Свердловской области Е.В. Куйвашев занимает эту должность с 2012 г., и его полномочия были продлены в 2017 и 2022 г. Кроме того, глава Свердловской области уверенно занимает высокие позиции в рейтинге губернаторов<sup>23</sup>. Учитывая то, что инкубент подтвердил свой мандат в самом начале реализации федеральной программы, мы, опираясь на логику политического бизнес-цикла, можем отметить отсутствие серьезных стимулов у губернатора демонстрировать успешность для обеспечения хороших показателей оценки его деятельности со стороны принципала. В этом ключе минимальное исполнение федерального проекта благоустройства выглядит обоснованным. В пользу этой модели также говорят напряженные отношения между мэрией Екатеринбурга и региональными властями: известный конфликт Е.В. Ройзмана<sup>24</sup> (мэра Екатеринбурга с 2013 по 2018 г.) с губернатором может отчасти объяснять отсутствие мотивации у региона в большом объеме софинансировать муниципальную программу благоустройства.

Губернатор Санкт-Петербурга сменился в 2018 г., и новый ставленник федерального центра А.Д. Беглов, получивший мандат с большим трудом, не пользуется популярностью у населения и постоянно критикуется многими экспертами за технократичность и формальность подхода к управлению. Напомним, что общественное мнение по оценке достижения целей национального развития, включая повышение комфортности городской среды, фигурирует как один из показателей оценки деятельности губернатора. Принимая во внимание неустойчивое положение А.Д. Беглова в городе, необходимость обеспечить себе в 2024 г. новый мандат и его желание продемонстрировать федеральному центру свою эффективность, губернатор Санкт-Петербурга ожидаемо стремится к тому, чтобы предоставлять принципалу свидетельства качества своего управления. Такое теоретическое

---

<sup>23</sup> Национальный рейтинг губернаторов (Итоги 2020 года) (2020) // Национальный рейтинг. 24 декабря 2020 // <https://russia-rating.ru/info/18784.html>, дата обращения 11.11.2022.

<sup>24</sup> С ноября 2022 г. Е.В. Ройзман признан иноагентом.

ожидание соотносится с моделью креативного исполнения, для которой свойственны привлечение всех имеющихся ресурсов и использование информационной асимметрии для достижения высоких показателей рейтинга.

Положение Главы Республики Карелия А.О. Парфенчикова выглядит наиболее шатким. Придя к власти в 2017 г., он не сумел выстроить эффективную работу органов управления на региональном уровне<sup>25</sup>, а также не смог обеспечить полную лояльность местных властей в Петрозаводске. В такой ситуации успешное выполнение федеральной инициативы представляется важным условием для сохранения власти и демонстрации эффективности управления как минимум в одной сфере [Gilev, Dimke 2021, p. 1063], что хорошо вписывается в объяснение модели избыточного исполнения проекта в Петрозаводске.

Второй фактор связан с показателями качества управления и способностью реализовывать политический курс. Рейтинг эффективности управления в субъектах РФ свидетельствует об их относительно высоком уровне в Санкт-Петербурге – 13-е место, среднем в Свердловской области – 49-е место, низком уровне в Карелии – 82-е место<sup>26</sup>. Теоретическое ожидание заключалось в том, что в регионах с низким качеством управления чиновники будут прибегать к минимальному или креативному исполнению, а с высоким качеством управления – к избыточному исполнению. Приведенные данные не соответствуют этим ожиданиям, что может объясняться несколькими причинами. Так, более высокое качество управления в условиях технократического правления может свидетельствовать не столько о способности исполнителей реализовывать поставленные перед ними задачи, сколько об умении правильно отчитываться об их исполнении. Как было показано выше, в Санкт-Петербурге в отчетность по федеральному проекту включаются данные и по другим региональным программам благоустройства. В то же время модель избыточного исполнения в Петрозаводске может быть интерпретирована в терминах карманов эффективности [Roll 2014; Стародубцев 2018; Гельман 2019]: в условиях низкого качества управления губернатор заинтересован в демонстрации успехов в реализации федерального проекта.

Качество управления тесным образом связано с уровнем административного давления. Согласно данным индекса административного давления, Петрозаводск занимал 3-е место в 2020 г. и 29-е место в 2021 г., Санкт-Петербург – 60-е и 27-е место соответственно, Екатеринбург – 48-е и 30-е место, то есть чем ниже в рейтинге находится субъект, тем сильнее давление<sup>27</sup>. Из этих данных видно, что Петрозаводск в 2020 г. значительно отличался от двух других регионов относительно низким уровнем административного давления, что говорит в пользу модели избыточного исполнения. В таком относительно свободном от давления контексте ни муниципалитеты, ни региональные власти, ни подрядчики не подвергаются

---

<sup>25</sup> Так, в национальном рейтинге губернаторов А.О. Парфенчиков стабильно занимает места в нижней трети: Национальный рейтинг губернаторов (Итоги 2020 года) (2020) // Национальный рейтинг. 24 декабря 2020 // <https://russia-rating.ru/info/18784.html>, дата обращения 11.11.2022.

<sup>26</sup> VII рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации (2020) // Агентство политических и экономических коммуникаций. 22 января 2020 // [http://www.apecom.ru/projects/item.php?SECTION\\_ID=90&ELEMENT\\_ID=5869](http://www.apecom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=90&ELEMENT_ID=5869), дата обращения 10.10.2022.

<sup>27</sup> Индекс «Административное давление-2020» // Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf>; «Административное давление-2021» // Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей // <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/5.pdf>, дата обращения 10.10.2022.

опасности преследования, что может положительно сказываться на количестве реализованных проектов, привлечении граждан и исполнении городских инициатив. Екатеринбург занимает срединное положение, но, как видно из описания, даже если этот контекст не создает дополнительные издержки для инициативы в рамках федерального проекта, губернатор и его правительство не заинтересованы в достижении дополнительных показателей по этому проекту, поэтому относительно благоприятная среда для ведения бизнеса и локальных инициатив транслируется в минимальную модель исполнения. Санкт-Петербург, очевидно, занимает в рейтинге неоднозначное положение в динамике двух лет, и по этой причине представляется проблематичным однозначно оценить вклад этого фактора в развитие модели креативного исполнения. Близость позиций исследуемых случаев в рейтинге за 2021 г. также не позволяет строго оценить влияние административного давления на выбор той или иной стратегии исполнения.

Уровень социально-экономического развития региона и возможности региональных властей по финансированию проектов являются потенциально важными объяснительными факторами. Уровень благосостояния, измеряемый по уровню ВРП на душу населения, в 2019 г. в Петрозаводске был равен 527845,9 тыс. руб., в Санкт-Петербурге – 950468 тыс. руб. и в Екатеринбурге – 548468 тыс. руб. Мы видим, что экономические показатели в Петрозаводске и Екатеринбурге могут быть сопоставимыми, однако модели исполнения существенно отличаются. Очевидно, что сами по себе экономические показатели в этих случаях нельзя назвать значимыми, но они эффективны в связке с политическими и социальными характеристиками регионов. Так, в Петрозаводске действует большое количество инициативных групп, активно взаимодействующих с органами управления по вопросам благоустройства в рамках других существующих программ, и опыт взаимодействия оценивается всеми сторонами как позитивный, что может объяснять готовность администрации города активно привлекать существующие сообщества к реализации федерального проекта. Напротив, в Екатеринбурге взаимодействие органов управления и горожан носит преимущественно конфликтный характер<sup>28</sup>, что препятствует появлению стимулов для местных чиновников вовлекать городские сообщества в реализацию проекта. Санкт-Петербург представляет собой отдельный случай, поскольку более высокий уровень экономического развития позволяет городу продвигать отдельные проекты в сфере благоустройства (и фиксировать их в отчетах по федеральному проекту), и вместе с этим альтернативные программы дают возможность использовать существующие городские сообщества для демонстрации вовлечения граждан в реализацию федерального проекта.

## Заключение

Анализ трех случаев показывает, что модели исполнения действительно значимо отличаются друг от друга. Исследование позволило не только выявить и проанализировать модель креативного исполнения, признаки которой видны и в других

---

<sup>28</sup> Антипова А. (2019) Достаточно вспомнить массовые протесты против строительства храма в сквере на Октябрьской площади Екатеринбурга (2019) // РБК. 16 мая 2019 // <https://www.rbc.ru/society/16/05/2019/5cdd41899a79477f7e641d6d>, дата обращения 10.10.2022.

исследованиях, но и обнаружить и концептуализировать модели минимального и избыточного исполнения. Модель исполнения характеризует результативность кооперации региональных и муниципальных органов власти и управления. Так, в Петрозаводске для модели избыточного исполнения свойственна демонстрация органами управления намерения благоустроить большое количество территорий, опираясь при этом на существующие сообщества горожан. Модель минимального исполнения Екатеринбурга являет собой обратный пример: городские органы управления минимально выполняют оба основных требования национального проекта. Наконец, Санкт-Петербург, как пример креативного исполнения, оказывается между двумя описанными выше случаями, так как, с одной стороны, благоустраивает достаточно большое количество общественных территорий и взаимодействует с существующими городскими сообществами, а, с другой, использует дополнительные ресурсы и лояльные группы для отчетности по федеральному проекту.

Важным вкладом в дискуссию представляется вывод о том, что даже относительно благоприятные бюрократические и социально-экономические контексты не становятся достаточными условиями для полномасштабной реализации федерального проекта. Отсутствие политической мотивированности со стороны губернаторов приводит к минимальному исполнению, как это показывает пример Екатеринбурга. Для модели креативного исполнения характерно использование ресурсов нескольких программ благоустройства для демонстрации результативности той из них, которая политически выгодна для губернатора. Интересно, что даже относительно ресурсно обеспеченный регион в сочетании с хорошим бизнес-климатом не способствует модели избыточного исполнения.

Основной вывод проведенного анализа состоит в том, что политические факторы – относительно стабильная/нестабильная позиция губернатора и наличие/отсутствие политического конфликта внутри региона – по-разному преломляют стимулы, созданные принципалом, и способствуют той или иной модели исполнения на местах. Этот тезис включает в себя ситуативность в качестве важного аспекта, но в очень конкретном понимании: политическая позиция губернатора и его администрации является ключом к пониманию того, как региональные власти реинтерпретируют стимулы, созданные федеральным центром. Сложившиеся управленческие и политические институты задают рамки для поведения агентов, но при этом оставляют окно возможностей для действий региональных и локальных акторов внутри заданных правил игры, и эта степень свободы отражается в вариативности моделей исполнения.

## Список источников

- Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. (2012) Агенты и принципалы: чего ожидать после «вертикали власти»? // Неприкосновенный запас. № 4 // [https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyuy\\_zapas/84\\_nz\\_4\\_2012/article/18905/](https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyuy_zapas/84_nz_4_2012/article/18905/), дата обращения 11.11.2022.
- Гельман В.Я. (2019) «Недостойное правление»: политика в современной России. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге.

- Гельман В.Я., Стародубцев А.В. (2014) Возможности и ограничения авторитарной модернизации: российские реформы 2000-х годов // *Полития*. № 4 (75). С. 6–30. DOI: 10.30570/2078-5089-2014-75-4-6-30
- Стародубцев А.В. (2018) Условия успешного управления в современной России: субнациональный уровень // *Полития*. № 4 (91). С. 70–89. DOI: 10.30570/2078-5089-2018-91-4-70-89
- Batley R. (2004) The Politics of Service Delivery Reform // *Development and Change*, vol. 35, no 1, pp. 31–56. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2004.00341
- Gel'man V., Starodubtsev A. (2016) Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms in the 2000s // *Europe-Asia Studies*, vol. 68, no 1, pp. 97–117. DOI: 10.1080/09668136.2015.1113232
- Gilev A., Dimke D. (2021) 'No Time for Quality': Mechanisms of Local Governance in Russia // *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no 6, pp. 1060–1079. DOI: 10.1080/09668136.2021.1945537
- Golosov G.V., Gushchina K., Kononenko P. (2016) Russia's Local Government in the Process of Authoritarian Regime Transformation: Incentives for the Survival of Local Democracy // *Local Government Studies*, vol. 42, no 4, pp. 507–526. DOI: 10.1080/03003930.2016.1154848
- Ledyaev V., Chirikova A. (2019) Governors and Local Elites in Russia: Patterns of Interaction // *European Politics and Society*, vol. 20, no 3, pp. 315–332. DOI: 10.1080/23745118.2018.1534041
- Matveev I., Novkunskaya A. (2020) Welfare Restructuring in Russia since 2012: National Trends and Evidence from the Regions // *Europe-Asia Studies*, vol. 74, no 1, pp. 50–71. DOI: 10.1080/09668136.2020.1826907
- McBarnet D. (2013) Questioning the Legitimacy of Compliance. A Case Study of Banking Crises // *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice* (eds. Crawford A., Hucklesby A.), Abingdon: Routledge, pp. 71–90.
- North D. (1993) Institutions and Credible Commitment // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, no 1, pp. 11–23.
- Owen C. (2020) Participatory Authoritarianism: From Bureaucratic Transformation to Civic Participation in Russia and China // *Review of International Studies*, vol. 46, no 4, pp. 415–434. DOI: 10.1017/S0260210520000248
- Owen C., Bindman E. (2017) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia // *Government and Opposition*, vol. 54, no 1, pp. 98–120. DOI: 10.1017/gov.2017.13
- Paneyakh E. (2014) Faking Performance Together: Systems of Performance Evaluation in Russian Enforcement Agencies and Production of Bias and Privilege // *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no 2–3, pp. 115–136. DOI: 10.1080/1060586X.2013.858525
- Roll M. (2014) Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework // *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries* (ed. Roll M.), London: Routledge, pp. 22–42.
- Tarasenko A. (2022) Outsourcing Elderly Care to Private Companies in Russia: (Non)Compliance and Creative Compliance as Responses to the Principal-Agent Problem // *Europe-Asia Studies* (manuscript). DOI: 10.1080/21599165.2022.2139683
- Toepler S., Zimmer A., Obuch K., Fröhlich C. (2020) The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes // *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, no 31, pp. 694–662 // [https://www.researchgate.net/publication/340497117\\_The\\_Changing\\_Space\\_for\\_NGOs\\_Civil\\_Society\\_in\\_Authoritarian\\_and\\_Hybrid\\_Regimes\\_Introduction\\_to\\_the\\_Special\\_Issue](https://www.researchgate.net/publication/340497117_The_Changing_Space_for_NGOs_Civil_Society_in_Authoritarian_and_Hybrid_Regimes_Introduction_to_the_Special_Issue), дата обращения 11.11.2022.
- Turchenko M. (2017) The Rise and Fall of Local Self-government in Petrozavodsk // *Demokratizatsiya*, vol. 25, no 2, pp. 155–174.
- Zupan D., Gunko M. (2019) The Comfortable City Model: Researching Russian Urban Planning and Design Through Policy Mobilities // *Urban Studies and Practices*, vol. 4, no 3, pp. 7–22. DOI: 10.17323/usp4320197-22

## Federal Policy Implementation Models in Urban Improvement in Russia: Variation Factors

---

E.Yu. TSUMAROVA\*, A.V. TARASENKO\*\*

\***Elena Yu. Tsumarova** – PhD in Politics, Associate Professor, Department of International Relations and Political Studies, North-West Institute of Management RANEPa, Saint Petersburg, Russian Federation, tsumarova@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-9960-4119>

\*\***Anna V. Tarasenko** – PhD in Politics, Researcher, Center for Comparative Governance Studies, HSE University, Saint Petersburg, Russian Federation, atarasenko@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7327-5695>

**Citation:** Tsumarova E.Yu., Tarasenko A.V. (2023) Federal Policy Implementation Models in Urban Improvement in Russia: Variation Factors. *Mir Rossii*, vol. 32, no 2, pp. 120–140 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2023-32-2-120-140

### Abstract

*This article examines the implementation models of the federal project “The Development of a Comfortable Urban Environment” in three Russian regions. Launched in 2017, the federal project sought that regional and municipal programs for creating a comfortable urban environment follow the unified approach advanced by the Russian Ministry of Construction and Housing and Public Utilities. Despite the clear and strict project requirements, the regions exhibited variation in the implementation of the project. In this article, we ask what explains this variation in response to the federal initiative and the accompanying technocratic methods to achieve the required indicators. Drawing on the assumption of the principal-agent relations between the federal center and the regions, we study three models of compliance (excessive, minimal, and creative) in three city cases (Petrozavodsk, St. Petersburg, and Yekaterinburg). The empirical analysis demonstrates the significance of political factors in explaining the model of compliance: the stability of the position of a governor and the existence/absence of political conflict in the region.*

**Keywords:** *principal-agent interactions, compliance models, regional policy, urban development, quality of government, creative compliance, information asymmetry*

### References

- Batley R. (2004) The Politics of Service Delivery Reform. *Development and Change*, vol. 35, no 1, pp. 31–56. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2004.00341
- Busygina I.M., Filippov M.G. (2012) Agents and Principals: What to Expect after the “Power Vertical”? *Neprikosnovennyj Zapas*, no 4. Available at: [https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyj\\_zapas/84\\_nz\\_4\\_2012/article/18905/](https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyj_zapas/84_nz_4_2012/article/18905/), accessed 11.11.2022 (in Russian).

---

This article uses the results of the project “Problems of access, exchange and control over information in multi-level political systems”, carried out as part of the HSE University Fundamental Research Program in 2022.

The article was received in June 2022.

- Gel'man V. (2019) *"Bad Governance": Politics in Contemporary Russia*, Saint Petersburg: Publishing House of the European University in Saint Petersburg (in Russian).
- Gel'man V., Starodubtsev A. (2014) Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms in the 2000s. *Politeia*, no 4 (75), pp. 6–30 (in Russian). DOI: 10.30570/2078-5089-2014-75-4-6-30
- Gel'man V., Starodubtsev A. (2016) Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms in the 2000s. *Europe-Asia Studies*, vol. 68, no 1, pp. 97–117. DOI: 10.1080/09668136.2015.1113232
- Gilev A., Dimke D. (2021) 'No Time for Quality': Mechanisms of Local Governance in Russia. *Europe-Asia Studies*, vol. 73, no 6, pp. 1060–1079. DOI: 10.1080/09668136.2021.1945537
- Golosov G.V., Gushchina K., Kononenko P. (2016) Russia's Local Government in the Process of Authoritarian Regime Transformation: Incentives for the Survival of Local Democracy. *Local Government Studies*, vol. 42, no 4, pp. 507–526. DOI: 10.1080/03003930.2016.1154848
- Ledyaev V., Chirikova A. (2019) Governors and Local Elites in Russia: Patterns of Interaction. *European Politics and Society*, vol. 20, no 3, pp. 315–332. DOI: 10.1080/23745118.2018.1534041
- Matveev I., Novkunskeya A. (2020) Welfare Restructuring in Russia since 2012: National Trends and Evidence from the Regions. *Europe-Asia Studies*, vol. 74, no 1, pp. 50–71. DOI: 10.1080/09668136.2020.1826907
- McBarnet D. (2013) Questioning the Legitimacy of Compliance. A Case Study of Banking Crises. *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice* (eds. Crawford A., Hucklesby A.), Abingdon: Routledge, pp. 71–90.
- North D. (1993) Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, no 1, pp. 11–23.
- Owen C. (2020) Participatory Authoritarianism: From Bureaucratic Transformation to Civic Participation in Russia and China. *Review of International Studies*, vol. 46, no 4, pp. 415–434. DOI: 10.1017/S0260210520000248
- Owen C., Bindman E. (2017) Civic Participation in a Hybrid Regime: Limited Pluralism in Policymaking and Delivery in Contemporary Russia. *Government and Opposition*, vol. 54, no 1, pp. 98–120. DOI: 10.1017/gov.2017.13
- Paneyakh E. (2014) Faking Performance Together: Systems of Performance Evaluation in Russian Enforcement Agencies and Production of Bias and Privilege. *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no 2–3, pp. 115–136. DOI: 10.1080/1060586X.2013.858525
- Roll M. (2014) Pockets of Effectiveness: Review and Analytical Framework. *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries* (ed. Roll M.), London: Routledge, pp. 22–42.
- Starodubtsev A. (2018) Conditions for Successful Governance in Contemporary Russia: Subnational Level. *Politeia*, no 4, pp. 70–89 (in Russian). DOI: 10.30570/2078-5089-2018-91-4-70-89
- Tarasenko A. (2022) Outsourcing Elderly Care to Private Companies in Russia: (Non)Compliance and Creative Compliance as Responses to the Principal-Agent Problem. *Europe-Asia Studies* (manuscript). DOI: 10.1080/21599165.2022.2139683
- Toepler S., Zimmer A., Obuch K., Fröhlich C. (2020) The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, no 31, pp. 694–662. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/340497117\\_The\\_Changing\\_Space\\_for\\_NGOs\\_Civil\\_Society\\_in\\_Authoritarian\\_and\\_Hybrid\\_Regimes\\_Introduction\\_to\\_the\\_Special\\_Issue](https://www.researchgate.net/publication/340497117_The_Changing_Space_for_NGOs_Civil_Society_in_Authoritarian_and_Hybrid_Regimes_Introduction_to_the_Special_Issue), accessed 11.11.2022.
- Turchenko M. (2017) The Rise and Fall of Local Self-government in Petrozavodsk. *Demokratizatsiya*, vol. 25, no 2, pp. 155–174.
- Zupan D., Gunko M. (2019) The Comfortable City Model: Researching Russian Urban Planning and Design Through Policy Mobilities. *Urban Studies and Practices*, vol. 4, no 3, pp. 7–22. DOI: 10.17323/usp4320197-22