

УДК-352

DOI: 10.17072/2218-1067-2025-2-48-58

АДАПТАЦИЯ ГОРОДСКИХ ПОЛИТИК К ВЫЗОВАМ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ: АКТОРЫ, МОДЕЛИ, ПРАКТИКИ (НА ПРИМЕРЕ Г. ФРИТАУНА)

А. Л. Бардин

Бардин Андрей Леонидович, кандидат политических наук, научный сотрудник, ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, Москва, Россия.
E-mail: andreybardin@imemo.ru (ORCID: 0000-0001-9526-9763).

Аннотация

Автор рассматривает проблематику урбанизации в контексте современных социально-политических вызовов. В качестве кейса исследования выбрана реализация международно признанной модели мультистейкхолдерного партнерства в целях развития г. Фритауна (Сьерра-Леоне), поскольку быстрорастущие города африканских государств сталкиваются с многочисленными вызовами и вынуждены отвечать на них с помощью различных практик. На основе анализа официальных документов, аналитических материалов, научных работ и публикаций в масс-медиа выявлены главные акторы, паттерны их взаимодействия, их роль в реализации приоритетных направлений стратегии трансформации города в 2018–2024 гг. и ключевые инструменты этой стратегии. Описана структура сетевой организационной модели, реализованной новым руководством города для привлечения финансирования, интеграции местных сообществ в процессы развития, снижения рисков социально-политической дестабилизации. Показано, что администрация приоритизировала отдельные вызовы, стоящие перед городом, прежде всего проблематику климатических угроз, для фокусировки паттернов коммуникации с внешними акторами, такими как международные организации и агентства содействия развитию, встраивания города в международные сети, продвижения его международного бренда. Сделан вывод о том, что главными препятствиями на пути реализации стратегии развития города выступают борьба за власть и полномочия на местах между национальными структурами и муниципалитетом, ограничивающие политическую субъектность и финансовые возможности последнего, а также комплексный характер вызовов. В заключение отмечено, что некоторые аспекты модели, реализуемой в Фритауне, могут иметь значение для практики городского управления в городах России и других стран БРИКС.

Ключевые слова: урбанизация; социально-политические вызовы; политика городского развития; социальная сплоченность; инклюзивная идентичность; мультистейкхолдерная модель; международный бренд города; города Африки.

Урбанизация и социально-политические вызовы

Комплекс политик развития города охватывает множество измерений, от транспортной инфраструктуры до образования и карьеры. Для каждой из областей характерны специфичные вызовы, требующие тонкой настройки управленческих инструментов, однако значительная часть измерений городской жизни взаимопроникаема. Это определяет сквозной и комплексный характер целого ряда вызовов, таких как неравномерный доступ к услугам, ресурсам и возможностям (как и в глобальном масштабе, неравенство в городах в целом усугубляется, яркий пример – процессы джентрификации (Krase, DeSena 2020)); миграция (в том числе инокультурная) – ускорение урбанизации сопровождается ростом дифференциации городского населения, что обогащает социальный потенциал города, а также выступает источником противоречий. Естественные различия между жителями города и их группами, детерминирующие динамику этих вызовов, должны быть должным образом осмыслены и воплощены в политике городского развития; оказавшись фигурой умолчания, они могут вести к обострению социально-политической напряженности.

Исторически к числу уникальных черт города относили более высокий уровень возможностей («городской воздух делает свободным»). Популяризация концепции «права на город», заявляющей о

необходимости доступа горожан к трансформации городского пространства (как физического ландшафта, так и социально-политического), актуализировала запрос на эволюцию в направлении «эгалитарного города, где сервисы и инфраструктура доступны в равной степени всем группам жителей» – подобно тому, как один из основоположников урбанистики Ильдефонс Серда стремился добиться в развитии Барселоны реализации принципов совместного проживания богатых и бедных, гармоничности и однородности городской застройки. Сегодня такие понятия, как инклюзивность и право на город, часто фигурируют в концепциях городского развития, однако на практике преобладает обратная тенденция, характеризующаяся обособлением городских пространств, формированием инфраструктуры для ограниченных групп лиц, неоднородностью качества инфраструктуры и сервисов, другими маркерами городской эксклюзии.

Влияние процессов урбанизации на уровень неравенства и социальной сплоченности, которые можно полагать одними из ключевых индикаторов социально-политического развития, амбивалентно. Некоторые авторы на базе количественных исследований приходят к выводу о том, что «правильно управляемая урбанизация способна обеспечить благоприятный исход для всех [социальных групп], а именно рост и равенство» (Wan, Zhang, Zhao, 2022: 6), то есть разрыв в благосостоянии городского и сельского населения может быть преодолен за счет политики, обеспечивающей мигрантов необходимым жильем и услугами. Препятствует такому благоприятному исходу ряд комплексных проблем, поскольку миграция может вести к обострению безработицы и неполной занятости, и в свою очередь – социального неравенства. Крупным городам, испытывающим трудности с территориальным планированием, приходится также решать проблему перенаселенности более доступных для мигрантов, но менее благоприятных в социально-экономическом плане и хуже обеспеченных инфраструктурой районов.

Анализ проблемного поля

Анализ проблемного поля приводит многих исследователей к выводу о том, что политика развития, нацеленная на решение указанных задач, в том числе политика регенерации городских пространств, должна опираться прежде всего на потенциал социальных инноваций: такие инновации могут способствовать инклюзивному развитию, поскольку фокусируются не на «прогнесе в целом», а именно на его социальной составляющей (Figueiredo et al., 2022). Если городские сообщества способны артикулировать новые подходы к осмыслению стоящих перед городом задач и взаимодействия субъектов развития для их решения, а государство – стимулировать практики соучастия и учиться на полученном материале, возможно достичь синергии различных типов совместного производства городской среды (Ardil and Oliveira, 2018).

На практике такой подход реализуется далеко не всегда: оспаривание пространства и эксклюзия городских сообществ из процесса принятия решений нередко становятся причинами городских конфликтов. В ряде случаев отдельные чиновники могут даже выступать на стороне протестующих активистов: как показывают Е. Тыканова, И. Шевцова, А. Желнина на примере российских городов, причиной тому могут служить такие факторы, как общественный резонанс, изменения в экономической и политической конъюнктуре, угроза со стороны федеральных чиновников и ряд других (Тыканова, Шевцова, Желнина, 2024: 110). Впрочем, в отсутствие культуры и практики реального диалога горожан и властей решение в пользу активистов отдельных спорных вопросов возможно, но не происходит трансформации самого характера городской политики развития – движения от эксклюзии к инклюзии, от разобщенных к совместным действиям.

Не происходит его и при воспроизводстве имитационных практик общественного участия. Это наглядно демонстрирует, например, исследование П. Ермолаевой, О. Башева и В. Коруновой, построенное на интервью с городскими стейкхолдерами о содержании экологической политики в российских мегаполисах. Авторы показывают, что, «несмотря на усиление экологического компонента в стратегических целях развития российских городов, на практике проводимая политика обеспечивает лишь поверхностное улучшение экологической обстановки», что связано с ее имитационным характером, и описывают «симулякры вовлечения населения в экологическую политику городскими элитами (в реальности – «элиты воспроизводят практики, которые не предусматривают публичного диалога с населением)» (Ермолаева, Башева, Корунова, 2021: 309). Для изучения путей продвижения к более инклюзивной городской политике перспективным видится сетевой подход, на актуальность которого указывают А. Глухова, А. Кольба и А. Соколов: в крупных городах активно развиваются сетевые структуры принятия решений, что требует изучения сетевых составляющих политико-

конфликтных взаимодействий городских сообществ с другими субъектами городского пространства (Глухова, Кольба, Соколов, 2021: 187). Можно заключить, что преодоление коммуникационного разрыва между властью и обществом и поиск путей адаптации политики развития к более инклюзивным, в том числе сетевым моделям составляет отдельный и весьма значимый социально-политический вызов для развития городов.

Итак, набор факторов, определяющих влияние процессов урбанизации на социальный климат, специфичен не только в социально-экономическом, но и в других отношениях (культурном, географическом и др.), а результативность политики развития во многом зависит от качества институтов, их способности к мониторингу ситуации и адаптации стратегий и инструментов, характера коммуникации субъектов городского развития. В целом продвижение в решении трудных вопросов социально-политического развития требует, во-первых, комплексного понимания ситуации, а во-вторых, сотрудничества в выработке решений различных акторов: администрации города, структур гражданского общества, бизнеса, научного и экспертного сообщества.

В этом отношении примечательны процессы урбанизации в Африке, в которых одинаково ярко проявлены как социально-политические вызовы, так и призванные ответить на эти вызовы модели и практики городского управления. За 1990–2020 гг. число городов в Африке более чем удвоилось – с 3300 до 7600, а городское население выросло на 500 млн, что обеспечило около 30 % ежегодного прироста ВВП на душу населения. Ожидается, что к 2050 г. городское население континента вырастет еще на 950 млн человек (Africa's Urbanisation Dynamics, 2022). Исследователи указывают, что паттерны и драйверы этого процесса на континенте сильно разнятся от города к городу (Farrell, 2017). Высокие темпы урбанизации во многом отражают быстрый рост количества неформальных поселений (по сути, трущоб), жители которых зачастую не имеют доступа к базовым услугам и подвержены климатическим рискам (засуха, опустынивание, тепловые волны, паводки и наводнения). Эти и другие факторы, такие как существенное изменение состава населения ввиду миграции из сельских областей, а также крайне острый для континента вопрос безопасности, составляют главные вызовы социально-экономического и социально-политического развития городов Африки.

Исследователь Немецкого института политики развития Текалень Саккета, изучая влияние урбанизации на социальную сплоченность в Африке южнее Сахары, приходит к выводу о в целом отрицательном характере такого влияния. Понимая социальную сплоченность как «совокупность вертикальных и горизонтальных связей между членами общества», главными составляющими которых выступают доверие, идентичность и сотрудничество для общего блага, автор заключает, что чем более интенсивной оказалась урбанизация, тем более резким оказалось падение уровня инклюзивной идентичности (Sakketa, 2023: 17). Для компенсации такого падения автор полагает необходимым проведение политики развития, направленной на создание новых возможностей для трудоустройства, развертывание инклюзивной инфраструктуры (транспорт и ЖКХ), повышение экологической устойчивости (ibid.: 26).

Развитие городов континента за последние годы являет множество примеров попыток адаптации политики развития для выработки ответов на такие вызовы. Некоторые из таких кейсов были особо отмечены на международном уровне как лучшие практики, заслуживающие масштабирования. Так, в 2024 г. Ивонн Аки-Сойерр, мэр г. Фритауна, столицы Сьерра-Леоне, была награждена премией German Africa Prize за реализацию видения устойчивого и справедливого города; ее деятельность была отмечена и многими другими структурами (журнал Time включил ее в список Time100 Next, а BBC – в список BBC 100 Women и др.). Для настоящей работы кейс Фритауна примечателен, так как он: а) является ярким примером обозначенных выше тенденций, характерных для континента, в том числе быстрой урбанизации – в городе сосредоточено 35 % городского населения страны; за последние 50 лет число жителей города выросло в 10 раз – ежегодный прирост с 1985 г. составил более 3 % в год¹; б) основополагающим нарративом политики развития новой администрации города выступила инклюзивность; в) процесс трансформации города протекал при участии широкого круга внутренних и внешних акторов и с применением диверсифицированных инструментов. В связи с этим в данной статье анализируется кейс Фритауна и его значение для практик городского развития в странах БРИКС.

¹World Bank project information document. Resilient Urban Sierra Leone [online]. Available at: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/674741562684664994/pdf/Concept-Project-Information-Documents-PID-Resilient-Urban-Sierra-Leone-Project-P168608.pdf> (Accessed: 01 October 2024).

Мультистейкхолдерная модель развития

Для изучения различных аспектов городского развития часто применяется модель анализа стейкхолдеров – групп или индивидов, чьи интересы и действия в значительной степени влияют на реализацию того или иного проекта, а он, в свою очередь, влияет на них (Freeman, 2004). В контексте городского управления стейкхолдерами также выступают акторы, имеющие возможность внести вклад в реализацию политики развития (от интеллектуального до финансового) и получить ту или иную выгоду (прямую или косвенную) от ее реализации (Muñoz-Gielen, 2014). На наш взгляд, данный подход оптимален для исследования кейса г. Фритауна – столицы африканского государства Сьерра-Леоне в 2018–2024 гг., так как в этот период новая администрация сделала ставку именно на работу с различными стейкхолдерами – от локальных до международных.

При вступлении в должность мэра в мае 2018 г. И. Аки-Сойерр инициировала разработку новой стратегии развития столицы Сьерра-Леоне *Transform Freetown*. Город сталкивался с огромным количеством вызовов: бурный рост населения, сопровождавшийся скачком цен на недвижимость, привел к распространению перенаселенных трущоб как в центре города, так и на его периферии, и неравномерному пространственному росту – новые неформальные поселения «вытягивали» город по направлению к центру полуострова. Миграция сельских жителей в эту местность связана как со стремлением улучшить свое благосостояние, так и с вынужденным переселением из территорий, где ухудшение экологии сделало малоприбыльными традиционные промыслы (прежде всего, снижение улова из-за обеднения воды кислородом и ее загрязнения). Сооружение новых поселений в ранее лесистой местности сопровождалось вырубкой деревьев: урбанизация стала главной причиной того, что город оказался на грани экологической катастрофы.

Территории, застроенные трущобами, стали еще более уязвимы для паводков и наводнений и не вызывали интереса частных инвесторов, а слабая инфраструктура не позволяла обеспечить население надлежащими городскими сервисами, прежде всего чистой водой и санитарией, а также решить проблему затопления (дренажные каналы были забиты мусором, по всему городу остро стояла проблема уборки твердых отходов). В результате особо сильного наводнения с паводками 2017 г. более тысячи жителей были признаны погибшими или пропавшими без вести. Средств городского бюджета хватало только на поддержание уже имеющихся мощностей: по оценке Всемирного банка, на начало 2018 г. только 10 % бюджета направлялось на развитие капитальной инфраструктуры (Mukim, 2018: 15). Привлечение частных инвестиций для решения социально-экономических проблем было практически невозможно и из-за слабого политического управления, коррупции и уязвимости права на землю, которое часто не фиксировалось официально. В отсутствие четкой политики и инструментов земельного администрирования большая часть сделок совершалась на теневом рынке, а их результат мог быть легко оспорен. Все это существенно ограничивало возможности для расширения налоговых поступлений в бюджет города, практически полностью зависимый от трансферов от национальных ведомств.

До официального запуска в январе 2019 г. новая стратегия городского развития, которая была призвана решить эти и многие другие задачи, прошла несколько этапов подготовки: формулировка 11 приоритетных секторов развития, объединенных в четыре кластера (устойчивость, развитие человеческого потенциала, «здоровый город» и городская мобильность); консультации в рамках 310 встреч с горожанами (включая представителей одной из наиболее влиятельных общественных организаций страны – Федерации малоимущих жителей городов и сел²) и онлайн-опросы; формирование рабочих групп из представителей государства, общества и бизнеса для определения целей и содержания проектов, призванных сделать город лучше. Ввиду обширности направлений, которые охватывает план, мы остановимся прежде всего на вопросах, связанных с проблематикой климатических угроз. На практике именно она заняла центральное место в трансформации города и коммуникационной стратегии новой администрации как с местными, так и с международными акторами. Это подтверждает контент-анализ англоязычных публикаций в СМИ за 2018–2024 гг., посвященных Фритауну: «климат» занимает 1-е место по частотности упоминаний; за ним следуют «изменение», «устойчивость» и «действия».

Обращаясь к роли различных акторов в трансформации города, особо следует сказать о фигуре мэра. Новый мэр, сама уроженец Фритауна, сыграла одну из ключевых ролей в выработке модели адаптации города по крайней мере к части наиболее значимых вызовов. Можно полагать, что организационный дизайн этой модели во многом связан с ее личным опытом, социальным капиталом и подходом к решению задач. И. Аки-Сойерр получила образование в колледже Фура-Бей и Лондонской школе экономики и политических наук; прежде чем вернуться на родину и заняться государственной деятельностью, она более 25 лет работала в частном секторе в Великобритании, где специализирова-

² Federation of Urban and Rural poor (FEDUP) [online]. Available at: <https://codohsapa.org> (Accessed: 01 October 2024).

лась на стратегическом планировании, риск-менеджменте и управлении проектами. Перейдя на государственную службу, Аки-Сойерр приняла активное участие в борьбе с эпидемией Эболы в 2014–2015 гг., а затем в реализации программы по социально-экономическому восстановлению Сьерра-Леоне от последствий эпидемии. Этот управленческий и антикризисный опыт, сеть контактов, в том числе среди британской и международной элиты, навыки выстраивания партнерств с участниками из различных сфер определили методологию взаимодействия новой администрации Фритауна с населением города и другими акторами.

Мэр стала одной из наиболее ярких фигур в команде нового президента Сьерра-Леоне Джулиуса Маада Био, победившего на выборах в апреле 2018 г., который поддержал предложенный ей план развития столицы, выделив городскому совету Фритауна дополнительные 18,3 млрд леоне. Контент-анализ публикаций в СМИ позволяет заключить, что Transform Freetown получил финансовую и организационную поддержку нового президента, как потенциально флагманский мегапроект его президентства: Дж. М. Био указал на созвучие проекта его плану национального развития New Direction и подчеркнул, что выделенные средства должны служить борьбе с социальной эксклюзией и несправедливостью: «В прошлом мы видели, как муниципальные активы незаконно присваивались... Необходимо вложить доходы от городских активов в развитие города, особенно в новую инфраструктуру»³.

Обзор реализованных мэром проектов позволяет заключить наличие у них ряда общих черт, главная из которых – создание стимулов для различных групп жителей к более активным самостоятельным действиям для производства общественных благ и содействие их занятости. Так, в рамках одного из наиболее известных проектов «Тысяча деревьев» за 2019–2024 гг. в городе было высажено более 900 тыс. деревьев и создано более 1500 рабочих мест в этой сфере, а также более 1200 рабочих мест в области сбора мусора, проведено более 2 км водоотводных путей и реализован ряд сопутствующих мер, призванных замедлить обезлесение, повысить устойчивость почв к наводнениям и оползням и защитить людей от жары. На следующем этапе проекта ожидается создание еще 150 тыс. рабочих мест в этой сфере⁴. Ключевую роль в реализации проекта сыграли средства, полученные от таких международных организаций и сетевых объединений, как Всемирный банк и «Африканская инициатива по восстановлению лесных ландшафтов» (AFR100).

Взаимодействие с международными организациями и сетевыми объединениями сыграло важную роль в развитии города. Одним из ключевых направлений политики Аки-Сойерр на посту мэра стала разработка и продвижение международного бренда города как борца за экологию и устойчивость. Официальный портал города на английском языке был существенно переработан и насыщен контентом о содержании и ходе реализации стратегии развития. Используя международные организации и СМИ как коммуникационные платформы, мэр рассказывала о политике Фритауна в этой сфере, выступала активным участником профильных дискуссий и выстраивала сеть партнеров, способных предложить городу поддержку. Существенную роль сыграло участие в мероприятиях, организованных Bloomberg Philanthropies (учреждена экс-мэром Нью-Йорка Майклом Блумбергом), в том числе в программе для городских лидеров Bloomberg Harvard.

В 2021 году Фритаун победил в международной премии для городов мира международной сети городов Bloomberg Cities Network «за создание денежных стимулов для местных сообществ, чтобы они сажали, выращивали и ухаживали за деревьями... для создания рынка торговли лесоматериалами, который сможет финансировать усилия по борьбе с обезлесением и поддержит жителей»⁵. Эта модель «общественного попечительства» (community stewardship) для обеспечения импакт-инвестиций была признана значимой инновацией в городском развитии, а город получил грант в \$1 млн и помощь группы специалистов для ее дальнейшей реализации. Кроме того, при участии Аки-Сойерр была разработана и в мае 2024 г. запущена (при поддержке международной организации «Объединенные города и местные власти») новая инициатива организации – Фонд Блумберга по поддержке инициатив молодежи в области борьбы с изменением климата (Bloomberg Youth Climate Action Fund), которая поддерживала проекты девяти молодых жителей города⁶.

³ Journey to transform Freetown has begun – says Mayor Yvonne Aki-Sawyer (2019) [online]. *The Sierra Leone Telegraph*, 25 December. Available at: <https://www.thesierraleonetelegraph.com/journey-to-transform-freetown-has-begun-says-mayor-yvonne-aki-sawyer/> (Accessed 01: October 2024).

⁴ Transform Freetown Process [online]. Available at: <https://fcc.gov.sl/transform-freetown/transform-freetown-process/> (Accessed: 01 October 2024).

⁵ Winner of the 2021 Global Mayors Challenge, the city of Freetown [online]. Available at: <https://bloombergcities.jhu.edu/mayors-challenge/2022/freetown-sierra-leone#:~:text=Winner%20of%20the%202021%20Global,reforestation%20and%20supports%20local%20livelihoods> (Accessed: 01 October 2024).

⁶ Freetown City Council announces winners of the Bloomberg Youth Climate Action Fund [online]. Available at: <https://fcc.gov.sl/freetown-city-council-announces-winners-of-the-bloomberg-youth-climate-action-fund/> (Accessed: 01 October 2024).

С момента вступления в должность мэра Аки-Сойерр принимает участие в работе Совета по будущему городов Всемирного экономического форума (WEF Global Future Council on the Future of Cities) и ряда других международных организаций. В ноябре 2019 г. ей удалось добиться включения Фритауна в группу городов-лидеров C40 – глобальную сеть городов по борьбе с изменением климата, а в апреле 2021 г. она была избрана вице-председателем руководящего комитета организации. Участие в работе C40 стало основой для двух значимых трансформаций в стратегическом целеполагании развития Фритауна и в организационной структуре его администрации – разработки первой климатической стратегии города⁷ (принята в январе 2023 г.), а также формирования двух новых организационных единиц в управленческой структуре города – Управления по вопросам климатических действий и Управления рисками бедствий (в рамках Департамента окружающей среды) и одноименного комитета в городском совете. Важную роль в подготовке этих преобразований сыграло взаимодействие с UrbanShift – организацией, финансирующей проекты по повышению устойчивости городов (альянс Программы ООН по окружающей среде, Всемирного банка, ПРООН и Азиатского банка развития).

В рамках проекта «Устойчивые города Сьерра-Леоне» Фритауну было выделено \$56,7 млн. В контексте трансформации практик управления примечательно, что аналитики UrbanShift указывают: после одного из их воркшопов «городской совет Фритауна укрепил отношения с Министерством финансов, что облегчило выработку совместного подхода к финансированию масштабных инфраструктурных проектов для содействия устойчивости города»⁸. Можно заключить, что международными организациями было поставлено условие о получении городом гранта от Всемирного банка, главного донора UrbanShift, при условии софинансирования национальными ведомствами, а также трансформации ряда программных документов на национальном уровне – в частности, внесения Министерством окружающей среды изменений в национальный план Сьерра-Леоне по реагированию на изменение климата⁹.

Наряду с плотной работой по данной повестке с международными организациями, в число приоритетов администрации города вошел мониторинг транснациональных инициатив в климатической сфере. В декабре 2024 г. Фритаун стал второй из африканских столиц, присоединившихся к международной сети Договора о нераспространении ископаемого топлива (Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty). Аки-Сойерр выступила амбассадором данной инициативы как сопредседатель C40 и использовала данный инфоповод для продвижения международного бренда города как лидера в области климатической повестки, а также нарратива о безальтернативности отказа от ископаемого топлива: «Фритаун готов вдохновлять и сотрудничать с городами на Африканском континенте и за его пределами для обеспечения справедливого перехода от смертельно вредного ископаемого топлива к процветающему будущему возобновляемых энергий»¹⁰.

Проблематика городской политики и системы взаимоотношений национального правительства с муниципалитетами в Сьерра-Леоне неоднократно поднималась представителями как международных организаций, так и исследовательских центров. Так, уже в первом варианте проекта по реализации серии преобразований в городах страны, представленного специалистами Всемирного банка в июле 2019 г., указывалось, что, несмотря на принятие закона о местном самоуправлении в 2004 г., который должен был значительно расширить полномочия муниципалитетов, «национальные министерства и агентства продолжают играть доминирующую роль в локальном планировании, администрировании, обеспечении инфраструктурой и сервисами, несмотря на очевидный недостаток скоординированности и слабую проработанность взаимодействия между собой»¹¹. Этот аспект объясняется тем, что муниципалитеты не смогли обеспечить достаточную собственную налоговую базу для реализации своей политики и практически полностью зависят от трансферов из национального бюджета.

Опубликованный уже в июне 2024 г. доклад Исследовательского консорциума по городам Африки (African Cities Research Consortium) во главе с Институтом глобального развития Манчестер-

⁷ Freetown's First Climate Action Plan. 19.01.2023 [online]. Available at: <https://fcc.gov.sl/wp-content/uploads/2023/01/FEXEC.SUMMARY-VDIGIT.pdf> (Accessed: 01 October 2024).

⁸ Transforming cities for people and planet. UrbanShift annual report 2023–2024. P. 77. [online]. Available at: <https://www.shift-cities.org/publication/urbanshift-annual-report-2023-2024> (Accessed: 01 October 2024).

⁹ Updated Nationally Determined Contribution. July 2022. [online]. Available at: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/210804%20125%20SL%20NDC%20%281%29.pdf> (Accessed: 01 October 2024).

¹⁰ Freetown joins 120 cities in calling for a Fossil Fuel Treaty [online]. Available at: <https://fossilfuel treaty.org/freetown> (Accessed: 01 October 2024).

¹¹ Concept Project Information Document. Resilient Urban Sierra Leone Project - P168608. World Bank. 09.07.2019. P. 5. [online]. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/674741562684664994/pdf/Concept-Project-Information-Documents-PID-Resilient-Urban-Sierra-Leone-Project-P168608.pdf>. (accessed 01 October 2024).

ского университета, посвященный Фритауну, обозначает указанную проблему как один из главных барьеров на пути развития города и заостряет ее в контексте противостояния политических групп: «Один из главных вызовов для полномочий Муниципального совета Фритауна – это стремление каждого нового национального правительства вновь установить контроль над управлением городом, несмотря на закон 2004 г., закрепивший децентрализацию. Дисбаланс в распределении полномочий между центральным и городским правительствами, который реформы децентрализации должны были устранить, но на деле усугубили, представляет собой одно из главных препятствий на пути к проведению городских реформ во Фритауне. Механизмы для сотрудничества Муниципального совета и центрального правительства существуют, однако их реализация осложняется тем, что каждая из сторон требует особых уступок за те или иные шаги ввиду принадлежности национальных и локальных политических элит к конкурирующим альянсам» (Macarthy et al., 2024: 5).

Для привлечения дополнительных средств в экономику города со стороны международных акторов мэром Аки-Сойер в Нью-Йорке была создана НКО Transform Freetown Inc. Среди учредителей организации – сьерра-леонец Джеймс О. С. Джона, экс-заместитель Генерального секретаря ООН, впоследствии занимавший посты постоянного представителя Сьерра-Леоне при ООН и министра финансов, развития и экономического планирования страны. Мэром была предпринята попытка привлечь дополнительные средства и за счет механизма городов-побратимов; в частности, в июне 2019 г. Аки-Сойерр организовала встречу мэра британского г. Халл Стивена Уилсона с президентом Дж. М. Био, приуроченную к 40-летию побратимства городов. Планировалось, что встреча заложит фундамент для проработки более значимых для города совместных проектов, чем преобладавшее до того момента взаимодействие по линии British Council в сфере культуры, например в сфере морской ветроэнергетики, где г. Халл реализуется один из ведущих в Великобритании проект Green Port Hull. Впрочем, свидетельства о результатах такой кооперации не фиксируются.

В русле реализации плана трансформации города местным научно-исследовательским организациям было предложено выступить с собственными проектами, которые были бы комплементарны одному из четырех приоритетов развития. Финансируемый большей частью британскими структурами Центр городских исследований Сьерра-Леоне (SLURC) принял активное участие как в разработке проектов Transform Freetown, предоставив аналитику по ключевым проблемам города и потребностям его жителей, так и в вовлечении местных сообществ в процесс принятия решений и реализации проектов. Центр организует встречи, опросы и другие мероприятия для сбора мнений и учета потребностей жителей Фритауна, для чего была создана коммуникационная площадка Freetown City Learning Platform как «динамичное пространство, открытое для разных акторов города», среди которых – сообщество жителей трущоб PSPP (Pull Slum Pan Pipul)¹². В обсуждениях принимают участие представители Муниципального совета города и национальных ведомств. В ряде неформальных поселений также были запущены аналогичные локальные платформы соучаствующего проектирования – Community Learning Platforms. Проект реализован при участии специалистов Университетского колледжа Лондона и ASF-UK – британской НКО, специализирующейся на работе с городскими сообществами (Koroma, Macarthy, 2022: 4). Центр городских исследований Сьерра-Леоне сыграл значительную роль в трансформации модели развития Фритауна: с приходом Аки-Сойерр на должность мэра его разработки были во многом положены в основу реальных практик развития города, а сама мэр указывала, что «Через системное взаимодействие со стейкхолдерами Центр городских исследований агрегировал богатое локальное знание, которое ранее часто игнорировалось, не документировалось, в основном не подвергалось количественной оценке, и не ложилось в основу политики и практики» (Mberu, 2024: 312).

Таким образом, в программе трансформации города по защите от климатических угроз принял участие широкий круг акторов, от локальных до международных (таблица). Сформировалась многоуровневая структура, которая обеспечила экспертную, финансовую и организационную поддержку программе; при этом можно констатировать, что максимальный уровень вовлеченности продемонстрировали, с одной стороны, местные жители, их объединения и ряд местных организаций, а с другой – международные организации, зарубежные агентства развития, НКО и сетевые структуры. Национальные ведомства в ряде случаев оказали поддержку программе (в том числе существенную), однако борьба за политическое влияние, финансирование и полномочия значительно ограничивала субъектность города.

¹² Freetown City Learning Platform [online]. Available at: https://www.slurc.org/uploads/1/0/9/7/109761391/freetown_cilp_flyer.pdf (accessed 01 October 2024).

Главные акторы процесса адаптации г. Фритаун к климатическим рискам

№ п/п	Актор	Вклад в адаптацию политики развития к вызовам
1	Муниципальный совет Фритауна	Формирование рабочих групп из трех категорий стейкхолдеров (общество; бизнес; государственные организации), проведение слушаний и разработка программ
2	Мэр Фритауна	Руководство Transform Freetown, стратегическое планирование, проведение переговоров, формирование международной сети партнерств
3	Местные жители и их сообщества	Участие в обсуждении и реализации инициатив Муниципального совета; <i>Федерация малоимущих жителей городов и сел</i> предоставила 500 специалистов для организации общественных слушаний
4	Национальные ведомства Сьерра-Леоне	<i>Национальное управление охраняемых территорий</i> разработало и ввело в эксплуатацию систему защиты вновь посаженных деревьев от незаконной вырубki; <i>Министерство окружающей среды</i> способствовало принятию законодательных актов, упрощающих реализацию Transform Freetown
5	Образовательные, исследовательские учреждения	Внедрение программ по обучению принципам устойчивого развития и экологической грамотности, проведение прикладных исследований для реализации программы трансформации города. <i>Центр городских исследований Сьерра-Леоне</i> осуществляет мониторинг и оценку реализации проектов Transform Freetown, разработал и внедрил совместно с администрацией города платформу для обсуждения его результатов и соучаствующего проектирования
6	Администрации городов и правительства стран мира	<i>Мэрия Лондона</i> поддержала климатические инициативы города; <i>мэрия Рио-де-Жанейро</i> предоставила экспертизу в вопросах адаптации к угрозе наводнений; <i>правительство Чили</i> оказало поддержку в развитии возобновляемых источников энергии
7	Глобальные сети городов	<i>C40 Cities, Urban 20 (U20)</i> поддержали Transform Freetown, оказали экспертную и финансовую поддержку инициатив в области устойчивого развития и адаптации к изменению климата, а также содействие в их продвижении в информационном пространстве
8	Международные организации и объединения	<i>Африканский союз, UrbanShift, AFR100, Bloomberg Philanthropies</i> предоставили финансирование для проектов по борьбе с изменением климата; <i>Всемирный банк</i> в 2021 г. выделил грант в \$50 млн на повышение качества городского управления, сервисов, и устойчивости к стихийным бедствиям; <i>Международное энергетическое агентство</i> включило Фритаун в пул городов-партнеров по развитию возобновляемых источников энергии и энергосбережения; <i>Международная группа экспертов по изменению климата</i> включила город в число наиболее уязвимых перед изменением климата и предоставила помощь экспертов

Источник: составлено автором.

Заключение

Анализ процессов адаптации политики развития городов мира к социально-политическим вызовам важен для понимания траекторий трансформации городов мира, констелляции интересов и действий вовлеченных субъектов, а также в целом урбанизации как комплексного явления. Проведение такого анализа для конкретных городов может служить базисом для подготовки содержательных предложений о сотрудничестве с их администрациями, общественными организациями, частным и третьим секторами.

В мировой практике нередко ситуация, когда понимание администрацией города политического процесса таково, что предложения по адаптации политики развития, даже весьма радикальные, представленные акторами «сверху» или «из середины» управленческого поля (Chua, 2023), рассматриваются как легитимные, что лишь продлевает далее «колею» политики развития – при этом предложения «снизу», потенциально способные из этой колеи вывести, отменяются, а их артикуляция подавляется,

в том числе силой (Teebken, 2024). Реальная адаптация политики развития к социально-политическим и другим вызовам при этом зачастую невозможна. В случае Фритауна можно говорить о том, что, с одной стороны, новой администрации города удалось добиться отдельных успехов в гармонизации интересов, доработке существующих и генерации новых форматов коллективных действий с участием местных сообществ (в том числе из неформальных поселений), общественных объединений и НКО, исследовательских организаций, международных акторов, прежде всего через обсуждение сквозных проблематик (экология, изменение климата, борьба со стихийными бедствиями) и формирование многосторонних партнерств для их решения. Важную роль в этом процессе сыграли мэр города, его жители, национальные и локальные общественные организации, международные структуры.

С другой стороны, в одном из наиболее проблемных аспектов – отношениях с национальным правительством и распределении полномочий – преодолеть *path dependency* и нарастить политический вес города удалось лишь частично, что существенно ограничивает его возможности как самостоятельного субъекта политики развития. Как указывают эксперты, Министерство финансов часто не выплачивает городу положенные транши в полной мере, что продолжает подрывать его автономию и усугубляет неравенство (Macarthy et al., 2024: 20). Впрочем, созданное в 2019 г. Министерство окружающей среды, напротив, оказало всестороннюю поддержку программам города по адаптации к климатическим угрозам.

В то же время задействие модели многосторонних партнерств несет с собой и ряд рисков. Изучая опыт городов Африки, ряд исследователей обращают внимание на то, что в попытке привлечь для борьбы с различными вызовами финансирование транснациональных акторов город может оказаться во власти навязанных ими «фреймов» развития. Так, в случае Фритауна значительное влияние на местную политику имеют британские структуры и ряд международных организаций. Стремясь адаптировать свои стратегии, чтобы соответствовать этим фреймам (а значит, и критериям финансирования), локальные акторы переформатируют изначальный дизайн проектов развития (отражающий приоритеты населения): в результате эти проекты могут отчасти утратить изначальный смысл и перестать соответствовать интересам местных жителей – зачастую из наиболее уязвимых групп (Rochell, Bulkeley, Runhaar, 2024: 11). Администрация города должна отслеживать этот аспект на протяжении всего политико-управленческого цикла, чтобы избежать обострения социальной эксклюзии и достичь поставленных целей.

Изучая проблематику развития городов Африки, Кэтрин Хайман и Эдгар Питерс из Кейптаунского университета в свое время зафиксировали фундаментальный сдвиг, который произошел в национальной городской политике стран континента за 2008–2018 гг. Если ранее многие правительства в лучшем случае игнорировали пространственный подход к развитию, а зачастую проводили и откровенно «антигородскую» политику (препятствуя миграции, обходя стороной вопрос развития трущоб, в которых проживала большая часть городских жителей, и проводя репрессивную политику в отношении неформального предпринимательства и сферы услуг, самовольных построек – «другими словами, в отношении большей части города – населения, экономических активностей, производства культуры и институциональной ткани»), то за десятилетие произошел переход к «устойчивой урбанизации, содействию демократической децентрализации управления и к плотной работе с различными финансовыми институтами для решения проблемы огромного дефицита инфраструктуры» (Pieterse, Numan, 2018: 429). Исследователи сформулировали четыре наиболее вероятных, по их мнению, сценария развития городов континента, выделив в качестве наиболее перспективного сценарий «адаптирующегося города» (*adaptive city*) – формирования «новой парадигмы [развития] через эксперимент, обучение, постоянную адаптацию и вовлечение горожан..., опираясь на ИКТ-платформы как механизм для артикуляции локальных и региональных систем» (*ibid.*: 444). Можно полагать, что рассмотренный нами кейс вполне укладывается в логику этой модели.

Характер вызовов урбанизации, с которыми столкнулся Фритаун, схож для многих городов развивающихся стран (хотя их конкретное наполнение разнится). Проведенное исследование показало востребованность городами, перед которыми стоят комплексные задачи, внешнего содействия развитию в различных формах, таких как финансирование, технологические решения, участие экспертов-практиков и исследователей, предоставление коммуникационных площадок для привлечения партнеров и др.

Для дальнейшего наполнения реальным содержанием международных форматов взаимодействия России с другими странами БРИКС, а также со странами Глобального Юга, важно постепенное, но системное развитие сотрудничества на уровне городов. Институционально такие инициативы могут быть погружены, например, в работу Ассоциации городов и муниципалитетов стран БРИКС+, учрежденной в 2024 г. С учетом того, что сами муниципалитеты, как правило, крайне ограничены в финан-

сировании, такие форматы потребуют поддержки на национальном уровне, однако в целом применяемые в их рамках инструменты и не обязаны быть масштабными. Таковыми могут выступить, к примеру, участие в реализации значимых для местного населения программ наподобие «Тысячи деревьев» во Фритауне; организация международной премии, которая поддержит лучшие проекты по развитию города, а также программ для повышения квалификации; предоставление экспертов для внедрения эффективных технологических решений, разработанных российскими специалистами.

Список литературы / References

- Глухова, А. В., Кольба, А. И., Соколов, А. В. (2021) 'Политико-конфликтные взаимодействия городских сообществ: сетевые аспекты', *Политическая наука*, 4, сс. 185–209. [Glukhova, A.V., Kol'ba, A.I., and Sokolov, A.V. (2021) Political Conflict Interactions of Urban Communities: Network Aspects [Politiko-konfliktnye vzaimodeistviya gorodskikh soobshchestv: setevye aspekty], *Political Science (RU)*, 4, pp. 185–209. (In Russ.) DOI: 10.31249/poln/2021.04.08 EDN: KIQARC
- Ермолаева, П. О., Башева, О. А., Корунова, В. О. (2021) 'Экологическая политика и гражданское участие в российских мегаполисах: достижения и вызовы с позиции городских стейкхолдеров', *Журнал исследований социальной политики*, 19 (2), сс. 301–314. [Ermolaeva, P. O., Basheva, O. A., and Korunova, V. O. (2021) 'Environmental Policy and Civic Participation in Russian Megacities: Achievements and Challenges From the Perspective of Urban Stakeholders' [Ekologicheskaya politika i grazhdanskoe uchastie v rossiiskikh megapolisakh: dostizheniya i vyzovy s pozitsii gorodskikh steikholderov], *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki*, 19 (2), pp. 301–314. (In Russ.)]. DOI: 10.17323/727-0634-2021-19-2-301-314 EDN: AUDDUE
- Тыканова, Е. В., Шевцова, И. К., Желнина, А. А. (2024) 'Альянсы чиновников и активистов в городских локальных конфликтах', *Социологическое обозрение*, 23 (2), сс. 90–119. [Tykanova, E. V., Shevtsova, I. K., Zhelnina, A. A. (2024) 'Alliances between Authorities and Activists in Urban Local Conflicts' [Al'yansy chinovnikov i aktivistov v gorodskikh lokal'nykh konfliktakh], *Russian Sociological Review*, 23 (2), pp. 90–119. (In Russ.)]. DOI: 10.17323/1728-192x-2024-2-90-119.
- Africa's Urbanisation Dynamics 2022: The Economic Power of Africa's Cities* (2022) Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/3834ed5b-en
- Ardill, N., and Lemes de Oliveira, F. (2018) 'Social innovation in urban spaces', *International Journal of Urban Sustainable Development*, 10 (3), pp. 207–221. DOI: 10.1080/19463138.2018.1526177
- Broto, V. C. et al. (2022) 'Co-production outcomes for urban equality: learning from different trajectories of citizens' involvement in urban change', *Current Research in Environmental Sustainability*, 4, pp. 100–179. DOI: 0.1016/j.crsust.2022.100179
- Chua, C. (2023) 'Disruption from above, the middle and below: three terrains of governance', *Review of International Studies*, 49 (1), pp. 37–52. DOI: 10.1017/S0260210522000432
- Farrell, K. (2017) 'The rapid urban growth triad: a new conceptual framework for examining the urban transition in developing countries', *Sustainability*, 9 (8), p. 1407. DOI: 10.3390/su9081407.
- Figueiredo, Y., Aparecida Prim, M., and Aparecida Dandolini, G. (2022) 'Urban regeneration in the light of social innovation: a systematic integrative literature review', *Land Use Policy*, 113, pp. 105–873. DOI: 10.1016/j.landusepol.2021.105873 EDN: WGVROI
- Freeman, R. E. (2004) 'The Stakeholder Approach Revisited', *Zeitschrift für wirtschafts- und unternehmensethik*, 5 (3), pp. 228–254. DOI: 10.5771/1439-880x-2004-3-228.
- Koroma, B., and Macarthy, J. M. (2022) *Participatory Planning: The role of Community and City Learning Platforms in Freetown*. GOLD VI Pathways to Equality Cases Repository: Democratizing. United Cities and Local Governments.
- Krase, J., and DeSena, J. N. (Eds.) (2020) *Gentrification around the World*, In 2 vol. Cham: Pallgrave Mcmillan. DOI: 10.1007/978-3-030-41341-5
- Macarthy, J. M., de Bruijne, K., Conteh, F. M., Hitchen, J., Koroma, B., and Reffell, F. (2024) *Freetown: City report*. ACRC Working Paper 2024-16. Manchester: African Cities Research Consortium, The University of Manchester. DOI: 10.2139/ssrn.4916071

- Mberu, B. U. (2024). 'Urban transformations and SLURC: learning, understanding and impact' In: Macarthy, J. M., Koroma, B., Rigon, A., Frediani, A. A., and Klingel, A. (eds), *Urban Transformations in Sierra Leone: Knowledge co-production and partnerships for a just city*. London: UCL Press. DOI: 10.14324/111.9781800086852
- Mukim, M. (2018) *Freetown urban sector review: options for growth and resilience*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Muñoz-Gielen, D. (2014) 'Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing', *European Urban and Regional Studies*, 21 (1), pp. 60–78. DOI: 10.1177/0969776412440543
- Noll, S., and Tuhina, B. (2023) 'The Five Pillars of Urban Environmental Justice: A Framework for Building Equitable Cities', *Philosophy of the City Journal*, 1 (1), 84–99. DOI: 10.21827/potcj.1.1.41048. EDN: YHUTOU
- Pieterse, E., and Hyman, K. (2018) 'Infrastructure deficits and potential in African Cities', In: Burdett, R. and Hall, S. (eds.), *The SAGE Handbook of Urban Sociology: New approaches to the twenty-first century city*. London: Sage Publishers.
- Rochell, K., Bulkeley, H., and Runhaar, H. (2024) 'Nature for resilience reconfigured: global-to-local translation of frames in Africa', *Buildings and Cities*, 5 (1), pp. 1–15. DOI: 10.5334/bc.379
- Sakketa, T.G. (2023) *Urbanisation and social cohesion: theory and empirical evidence from Africa*. Bonn: German Institute of Development and Sustainability. DOI: 10.23661/idp16.2023
- Teebken, J. (2024) 'Disrupt and unlock? The role of actors in urban adaptation pathbreaking', *Buildings and Cities*, 5 (1), pp. 162–181. DOI: 10.5334/bc.383

Статья поступила в редакцию: 17.03.2025

Статья принята к печати: 30.04.2025

ADAPTING URBAN POLICIES TO SOCIO-POLITICAL CHALLENGES: ACTORS, MODELS, AND PRACTICES IN FREETOWN

A. Bardin

Andrei Bardin, Candidate of Political Science, Center for Comparative Socio-Economic and Political Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

E-mail: andreybardin@imemo.ru (ORCID: 0000-0001-9526-9763).

Abstract

This paper examines urbanization challenges within the context of contemporary socio-political issues. It uses the implementation of an internationally recognized multi-stakeholder partnership model for the development of Freetown, Sierra Leone, as a case study. Numerous challenges are compelling rapidly growing cities in African states to develop diverse adaptive practices. This study examines official documents, scholarly literature, and media sources to identify key actors, their interactions, roles in implementing the 2018–2024 urban transformation strategy, and its main instruments. The paper describes the network organizational model that the city's new leadership implemented to secure funding, integrate local communities into development processes, and mitigate the risks of socio-political destabilization. It demonstrates that the administration has prioritized certain challenges the city faces, primarily climate threats, to facilitate communication patterns with external actors (i.e. international organizations and development agencies), integrate the city into international networks, and promote its international brand. The study concludes that the city's development strategy is hindered by local power struggles between national structures and the municipality, which limits the latter's power and resources, and the challenges' complexity. The paper suggests that aspects of the Freetown model may be relevant for urban governance in Russia and other BRICS nations.

Keywords: urbanization; socio-political challenges; urban development policy; social cohesion; inclusive identity; multi-stakeholder model; international city brand; African cities.