

Модель управления городами: сообщества как ресурс и риск развития города

Urban governance model: communities as a resource and city development risk

doi 10.26310/2071-3010.2020.262.8.007



К. Е. Полунин,
к. х. н., партнер-эксперт BCG
✉ polunin.konstantin@bcg.com

K. E. Polunin,
PhD, partner, BCG



С. В. Серебрякова,
к. с. н., специалист в сфере городского
планирования, Студия городского проектирования
✉ to.serebryakova@gmail.com

S. V. Serebryakova,
PhD, specialist in urban planning



А. А. Энговатова,
к. э. н., доцент, советник декана, экономический
факультет, МГУ им. М. В. Ломоносова
✉ alexengovatova@gmail.com

A. A. Engovatova,
PhD, associate professor, advisor to the dean, faculty
of economics, Moscow state university

В статье представлен авторский взгляд на трансформацию систем управления современными городами в общей рамке городского развития, в условиях текущей трансформации подходов (от «правительства» (government) к «управлению» (governance)). Авторами сформулировано видение условий адаптации систем управления городами к новым социально-экономическим реалиям, предложен подход анализа развития городов в логике «чистых моделей» взаимодействия различных участников в системе городского управления. Представлен ряд механизмов реализации принципов соуправления в городе, включения различных сообществ горожан и прочих участников широкого городского ландшафта в городскую повестку, что, по мнению авторов, является важнейшим фактором на пути устойчивого развития современных городов.

The article presents the author's view of the transformation of management systems in modern cities in the general framework of urban development, in the context of the current transformation of approaches (from «government» to «governance»). The authors formulated a vision of the conditions for the adaptation of city management systems to new socio-economic realities, proposed an approach to the analysis of urban development in the logic of «pure models» of interaction of various participants in the urban management system. A number of mechanisms for implementing the principles of co-management in the city, including various communities of citizens and other participants in the wide urban landscape in the city agenda, are presented, which, according to the authors, is the most important factor on the path of sustainable development of modern cities.

Ключевые слова: развитие городов, система управления, городские сообщества, социальный капитал, городская политика.

Keywords: urban development, governance system, urban communities, social capital, urban policy.

Введение

Подходы к системе городского управления претерпевают значительные изменения по мере развития городов, а также необходимости отвечать на все новые вызовы, возникающие перед городами. Вызовы миграции, ограниченности земельных ресурсов, неустойчивого развития, изменения климата, принципов взаимодействия с постоянно трансформирующимся кругом стейкхолдеров города, наконец, вызовы глобализации и замедляющегося роста мировой экономики — лишь малая часть новой повестки, задающей ландшафт современного городского развития [10, 26].

Концепция управления городом исходит из того, что местная администрация — определим ее как чиновничество и те, кому они служат — то есть городские политические деятели — не существуют в вакууме. Городская администрация реализует свою деятельность посредством того или иного политического процесса, при этом являясь субъектом влияния прочих уровней управления, необходимости отстраивания взаимодействия и координации своих решений с прочими властными структурами, лоббистскими группами на

принципах демократичного процесса управления [25, 35, 36]. Управление как концепция является также удобным аналитическим инструментом, определенной линзой, поскольку не требует а priori сформулировать жесткие предпосылки относительно ролей различных акторов в вопросах общей рамки, управленческого процесса и методов и инструментов его реализации [31, 32]. Скорее, управление как концепция уделяет внимание вопросам отношений и формирования эффективного взаимодействия между акторами, а также условиям и правилам, которые формируют рамку этих отношений и взаимодействий. В свою очередь правила и условия, в значительной степени, формируются существующими параметрами социокультурного контекста, характерного для той или иной территории [16].

Несмотря на наличие очевидной потенциальной полезности в качестве концепции, теория и академические исследования практик управления городами сегодня еще не достигли уровня зрелого и устойчивого поля исследований [8, 23, 32]. В некоторой степени причина кроется в значительной трансформации, которая произошла с момента создания ключевых теорий/концепций городского управления и проведения

наиболее комплексных эмпирических исследований в данной области [9, 11, 13, 21, 24, 27].

В результате, в попытке формирования концептуальных рамок в исследованиях в области городского управления стали доминировать форматы анализа отдельных городских кейсов либо теоретических изысканий, имеющих весьма ограниченный практический потенциал. Однако, как недавно сформулировал Дж. Лукас [23], «растет хор голосов исследователей в области городского управления, отстаивающих необходимость перехода от анализа отдельного кейса города к более сравнительному подходу к вопросам управления городом и выработки городской политики». Например, переходы от «управления города его правительством к совместному управлению» («from government to governance») и от «управленческих практик к предпринимательски ориентированным практикам» уже достаточно давно воспринимаются в качестве явных трендов в системах управления городами [13, 19, 32]. Как правило, эти переходы воспринимаются в духе процессов, при которых власть или значимость местных властей, выборных политиков, чиновников сокращается, и напротив, власть или значимость таких акторов городского управления, как бизнес ассоциации, НКО, сообщества горожан и профессиональные сообщества города, возрастает. Однако, представляется ли возможным отследить данные тенденции и на практике? Насколько значимы эти изменения? Опираясь на данные, можно ли с уверенностью говорить, что местные правительства заняли роль «координаторов в сети» [34] в глобальном масштабе? Либо научный дискурс слишком буквально понял изменения и фиксирует тренды, которых на самом деле нет в столь явном виде на практике?

В данной статье представлен результат анализа принципов и внутренней логики развития систем управления в мегаполисах, учитывающий практический контекст развития самого города, поскольку авторы полагают, что эти две сущности с течением времени все больше становятся взаимозависимы и неразделимы. Для этого, на первом шаге следует сделать отсылку к модели развития городов, сформулированную нами в рамках статьи «Иерархия целей устойчивого развития города и методология оценки их достижений» (журнал «Инновации», № 7, 2019).

Общая рамка городского развития

Развитие мегаполисов происходит постепенно, от инфраструктурно ориентированного города, далее к пешеходно ориентированному, инновационно ориентированному и, наконец, к инклюзивному городу (рис. 1). Переходы происходят под действием влияния ключевого ресурса (от ресурса «земли» на первой стадии до «сотрудничества и принципов сетевого взаимодействия» на поздней стадии), который обеспечивает максимальную отдачу на соответствующем этапе. Поставщики ресурсов, обеспечивающие поставки ключевого ресурса городу, также меняются:

- 1) от девелоперов, желающих получить максимальную отдачу от ресурса земли на первом этапе (например, путем постройки небоскребов на месте бывших пустырей и крупных промышленных объектов);
- 2) далее к сервисным бизнесам, заинтересованным в развитии территорий города с акцентом на принципы смешанного использования территорий и отходе от принципа функционального зонирования территорий индустриальной эпохи;

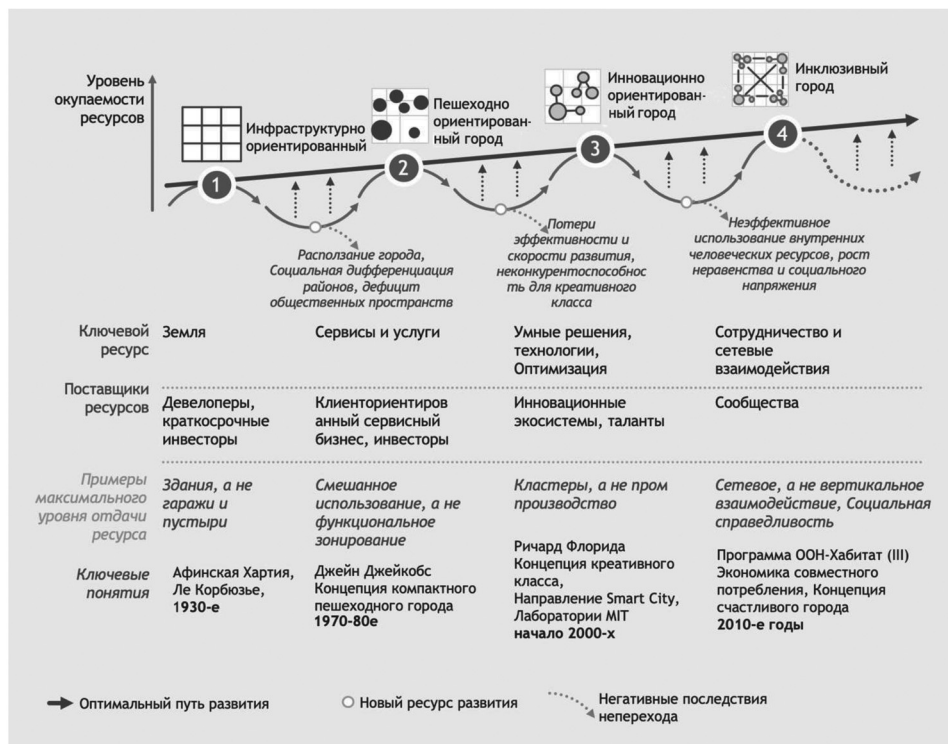


Рис. 1. Смена парадигмы городского целеполагания

Источник: составлено авторами

- 3) далее к технологическим компаниям, стартапам, венчурным фондам и ярким талантам, приезжающим в город — все они, в частности, в явной форме предъявляют запрос на формирование инновационных, высокоперспективных кластеров на месте бывших промзон;
- 4) и наконец к городским сообществам, настроенным следовать логике сетевого, а не вертикального взаимодействия, активно использующим свой социальный капитал, и предъявляющих запрос на рост социальной справедливости. Реализуется данный запрос для них в различных механизмах включения в городскую повестку и со-управления городом.

Движение города по стадиям целеполагания (т. е. включение все новых ресурсов развития) — обязательная траектория наращивания конкурентоспособности мегаполисов на современном этапе. В случае отсутствия перехода к последующей стадии (когда мегаполис фокусируется только на отдаче от текущих ресурсов и не предпринимает усилия по переходу на последующие стадии) формируются риски реализации негативных сценариев.

Риски эти весьма многообразны:

- в случае инфраструктурного мегаполиса они носят характер расположения и социальной дифференциации районов на бедные и богатые, формирование дефицита общественных пространств для социальной интеграции различных слоев общества;
- для пешеходного города — это риски потери эффективности и скорости развития важных составляющих поддержания привлекательности для креативного класса;
- для инновационного мегаполиса риски реализуются в неспособности города развивать внутренние человеческие ресурсы, повышать качество человеческого капитала, что активизирует социально-территориальное неравенство и несправедливость в городе, приводит к росту бондинговых связей (то внутри отдельного сообщества), а не бриджинговых связей (позволяющих выстраивать социальными связи между различными группами и сообществами) [1], «атомизации» сообществ, в результате незаменимый по сути ресурс осознанного горожанина не может быть использован городом.

Как отмечает Д. Харви [12], если в краткосрочной перспективе города гонятся за эффективностью и игнорируют социальные издержки, тогда те индивиды или группы, которые принимают их на себя, вероятно станут позже источником неэффективности для города. Поэтому социальная справедливость и эффективность для города — суть одно и то же.

Ресурс же осознанного горожанина, понимающего свою роль в городе, готового брать на себя ответственность и созидать на благо города — есть ключевой ресурс развития современных городов. Чем осознаннее горожанин, тем проще городу отвечать на современные вызовы, например, наращивать долю общественного и альтернативного транспорта в структуре перемещений, снижать уровень воздействия на окружающую среду, организовывать селективный сбор отходов, проектировать пространства, которые создают продуктивные взаимодействия и т. д.

В противном случае, преодоление негативных сценариев потребует многократного увеличения расходов в долгосрочном периоде. Сдерживание развития гражданских инициатив приводит к формированию исключительно негативно настроенного меньшинства, либо тех сообществ, которые выступают против любых изменений. И власти этим группам/сообществам объективно нечего противопоставить, поскольку «большинство» горожан, к сожалению, пассивно, а практика выстраивания общественного договора не может сложиться в одночасье. Возникает необходимость запуска специальных управленческих механизмов противостояния, нивелирования возникающих и копящихся рисков, что приводит к расходованию значительных дополнительных ресурсов. Чем уже окно возможностей влияния горожанина на решения города, тем больше контроля со стороны властей требуется: повестка либо политизируется, либо жители не понимают что достичь требуемого объективно невозможно. Общение власти и жителей превращается в зону постоянного дискомфорта и неопределенности, транзакционные издержки взаимодействия растут, социальный капитал в городе снижается. Однако есть действующее решение, демонстрирующее свою эффективность в самых разных географиях и социально-экономических ландшафтах (кейсы из международной практики будут приведены ниже): планомерное включение профессиональных сообществ, сообществ горожан, создание специализированных механизмов взаимодействия с жителями — например, эффективных механизмов обратной связи — могут стать той подушкой безопасности на пути развития «догоняющей» системы управления, которая позволит властям города и горожанам слаженно взаимодействовать на благо устойчивого развития города

Система управления городом: от ответственного начальника к со-управлению горожан

Таким образом, именно система управления городом, и мегаполисом особенно, обеспечивает скорость и устойчивость перехода по стадиям развития. Единого общепринятого определения системы городского управления нет, согласие не достигнуто ни среди академических кругов, ни среди практиков городского управления. Как отмечает Кэвин Линч [20], автор книги «Совершенная форма в градостроительстве», рассуждения о том, как следует управлять городом, должны следовать логике ряда критериев: жизнеспособность, эмоциональность, соответствие, доступность, эффективность, контроль и справедливость.

По определению ООН Хабитат, система управления в городе — процесс принятия решения правительствами (местным, региональным, национальным), гражданским обществом и прочими стейкхолдерами города по вопросам планирования, финансирования, управления городскими территориями. При этом, фокус внимания в системе управления направлен также:

- 1) на демократичность представительства,
- 2) принципы распределения властных полномочий.

				
	Инфраструктурно ориентированный город	Пешеходно ориентированный город	Инновационно ориентированный город	Инклюзивно ориентированный город
Формат	Директивный	Консультативный	Партисипаторный (с участием самых широких слоев)	Совместное управление и регулирование на принципах <i>somnium bonum</i>
Цели	КПЭ по отдельным секторам	Сквозные приоритеты и цели SMART	"Интеллектуальные" городские процессы, цели системной эффективности	Видение, ценности
Инструменты	Планирование и контроль исполнения	Прогнозирование, практические руководства и регламенты	Анализ, координация и управление изменениями - agile инструменты	Платформы для вовлечения граждан на основе принципов доверия
Принципы регулирования	Прямое	По правилам	По принципам	«Танец»
Примеры реализации	Развитие территорий вокруг порта Роттердама в поствоенный период	Инициатива городского развития ROM (Пространственное планирование и окр. среда) в Генте (Бельгия)	Партисипаторный принцип распределения бюджета в районах Берлина	«Советы Соседей» в США (Портленд, Лос Анжелес), Франции (Лиль), Германии (Мюнхен)

Рис. 2. Трансформация моделей управления в зависимости от стадии городского целеполагания

Источник: составлено авторами

Следует отметить, что идея коллективного управления городом вовсе не нова. Истоки этих подходов родом из Античной Греции, где демократические механизмы со-управления были высокоразвиты, и граждане могли влиять на принятие политических решений. Идея со-управления и многоакторности системы городского управления в значительной степени игнорировалась и, в результате, фактически деградировала в периоды индустриальной урбанизации и далее в рамках этапа современного городского планирования. По мере того, как модернизм изменил политические аспекты процесса планирования, игнорируя его социальный и демократический характер, исторически присущий, например, европейским городам, стало очевидно, что в процессах обновления города вопросы общественного представительства, гражданского участия, инклюзии и прозрачности играют ключевую роль и им следует уделить особое внимание. Эти относительно новые взгляды и получили наименование «urban governance» — в замену «urban government».

Будем исходить из того, что система управления городом — есть совокупность институциональных механизмов, которые способны задать систему приоритетов для решения проблем городского управления с участием многочисленных правительственных и неправительственных субъектов.

Трансформация вектора систем городского управления в соответствии с продвижением городов по стадиям развития, следующая логике минимизации издержек и активного развития экономики города, представлена на рис. 2.

Несмотря на то, что ни один мегаполис или агломерация не достигли полного соответствия стадии инклюзивно ориентированного города, однако мы можем выделить целый ряд инициатив, которые по

своим принципам реализации соответствуют логике данного этапа. В частности, подобной инициативой являются «советы соседей», реализуемые во многих городах мира.

В качестве наглядного примера можно привести ассоциации горожан в Лос-Анжелесе, управляющих и регулирующих городскую повестку практически без вмешательства со стороны администрации города. Местная администрация в традиционном смысле действительно играет весьма скромную роль, однако даже в этом случае она не исчезла полностью. Например, департамент полиции города по-прежнему может активно вмешиваться даже при условии выполнения целого ряда функций по обеспечению безопасности частными службами, управление которыми осуществляют ассоциации горожан.

«Управление без большого правительства» — безусловно, лишь вектор развития систем управления. В. Лоундес, К. Склчер, Дж. Пьер, Дж. Петерс, Дж. Куиман, Т. Бовард и многие другие определяли различные «режимы управления» городами, включавшие в себя «сети», «рынки», «иерархии» [18, 22, 29, 30]. Пожалуй, это и есть три базовые условия, которые реализуются в том или ином сочетании в моделях городского управления. Управление — есть сочетание горизонтального и вертикального подходов, формальных и неформальных процедур, имеющих структурную значимость для общественных вопросов в городской сфере [14, 15, 34]. Реализацию какой-либо инициативы тем или иным способом разовым образом (*ad hoc* либо в течение ограниченного периода времени), нельзя относить к «управлению». Управление предполагает регулярность, определенный уровень институционализации. Таким образом, условия организации городского управления могут быть определены как некие институты в логике «применения правил» [28].

Рост сложности контекста управления городом в рамках нового социо-экономического порядка

Значительные и все ускоряющиеся по темпам изменения характеризуют современный этап развития общества. В частности, изменения задают и новый вектор в развитии экономического порядка и регулирования. Проявляется это в различных аспектах системы управления городами:

- Новое целеполагание регулирования предполагает, во-первых, переход от наращивания ВВП (либо ВРП на уровне города) к решению конкретных проблем жителей: использование не просто социально-экономических, но комплексных показателей благополучия жителей для оценки результатов города (например, программа «Здоровые улицы» Лондона); во-вторых, организацию государственных служб вокруг «жизненных ситуаций» на принципах клиентских путей и кросс-функциональных команд с участием профессионалов, позволяющих разрабатывать и внедрять важнейшие решения на локальном уровне (например, работа Городских лабораторий будущего REALLABOR Штутгарта).
- Новые области и направления регулирования предполагают, во-первых, разрушение монопольного доступа к большому данным, развитие механизмов всеобщего доступа к стандартизированным и санитованным данным, развитие квазигосударственных исследовательских и аналитических организаций для качественной аналитики данных по приоритетным трекам (например, создание единой квазигосударственной системы сбора данных Амстердама); во-вторых, активное принятие и управление рисками, развитие механизмов стимулирования для честно рискующих горожан (например, краудфандинговые инструменты мегаполисов).
- Новые инструменты и методы регулирования, во-первых, позволяют осуществлять непрерывную подстройку системы, основанную на актуальных данных, мониторинге 24×7 и непрерывных консультационных процессах (например, система «Отчетные карты» (Report Cards) Калифорнии);

во-вторых, исходят из подхода, в рамках которого чиновник должен обладать не только традиционными управленческими навыками, но и понимать социокультурный контекст проблем, взглядов, ценностей и предпочтений пользователей-граждан; в-третьих, позволяют осуществить переход от управления по отраслям и вертикалям к управлению по интегральным целям: кросс-секторальное взаимодействие по приоритетам/мегапроектам переходит в фокус внимания управленческой команды городских администраций (например, в Лондоне и Сингапуре).

- Новые институты, роли и функции системы управления и регулирования проявляются, во-первых, в запуске универсальных платформ, которые становятся основным средством взаимодействия общества и бизнеса с правительством, в том числе для опережающего удовлетворения потребностей (например, запуск «Парсипаторной демократической платформы Decidim («Мы решаем»») в Барселоне); во-вторых, в активизации экосистемного подхода, когда выстраивание бриджинговых связей — ключевого ресурса роста социального капитала в городах — становится одной из ключевых задач системы управления (например, в Сиэтле).

В то же время, глобальные мегатренды усиливают давление и формируют запрос на трансформацию систем управления в городах. Прежде всего, активно развиваются и внедряются новые технологии, цифровизация затрагивает все больше сфер жизни. Умение использовать аналитику на основе анализа больших данных в разрезе приоритетов развития города, работать с вызовами кибербезопасности, развивать технологии умного города и принципы устойчивого города — важнейшие направления в развитии современных городов. Знаковое влияние начинают оказывать факторы изменения социально-демографической структуры населения городов, роста неравенства, проблем, связанных с изменениями климата.

В результате, рост сложности реализуется в новом периметре вызовов, возникающих перед городами. В рамках исследования «Новая система управления городами: анализ текущих тем и приоритетов раз-



Рис. 3. Ключевые вызовы систем управления городов

Источник: составлено авторами на основе [26]

вития» [26] был проведен анализ научных статей и публикаций по тематике управления городами, а также реализован опрос практиков систем управления городами из 127 городов мира. В результате, можно выделить 5 блоков тематик, задающих рамку вызовов, возникающих перед системами управления городами (рис. 3). Важно отметить, что точкой «консенсуса» в определении вызовов, как представителей науки, так и управленцев-практиков, является целый ряд вызовов взаимодействия с жителями и стейкхолдерами (отмечены на схеме двойными иконками, под чертой).

Города по-разному реагируют на изменяющийся контекст, и успешно адаптируются не все.

Сингапур не смог справиться с возросшей сложностью и перейти на принципы управления соответствующей стадии. Анализ текущей стадии управления в городе позволяет сформулировать следующий диагноз системе городского управления: регулирование креативного класса по принципу «мышь не проскочит».

Пример 1. С целью контроля за ложными новостями запущен «Акт по защите от ложных новостей и манипуляций (в сфере масс-медиа)» (The Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act (POFMA)). Акт дает возможность адресной приостановки распространения любых ложных сведений, которые могли бы нанести ущерб общественным интересам. Кроме того, он проводит водораздел между действиями отдельных авторов и действиями платформ, таких как Google, Facebook, Baidu, Singapore Press Holdings и Mediacorp. Тем не менее, правоприменение акта значительно ограничено и фактически он не действует, ввиду двух основных причин:

- невозможности отслеживать все информационные потоки;
- невозможности качественно отделить «факты» от «мнений» (высказанные, например, в рамках поста в социальной сети).

Пример 2. С целью отучить горожан бросать арендованный велосипед в произвольном месте, блокируя тротуары и доставляя неудобства жителям и туристам, были введены специальные парковочные пространства. Сервис аренды велосипедов в Сингапуре перешел под регулирование Департамента земли и транспорта (Land Transport Authority (LTA)). Однако новое регулирование значительно повысило издержки пользователей (курьеров, офисных служащих). Спрос на арендованные велосипеды стал падать, три ключевых оператора аренды велосипедов ушли с рынка (oBike, Ofo, Mobike).

Пример 3. Удобство пользования электроскутерами, хOVERбордами и электрическими велосипедами для поездок на работу и доставки еды привело к быстрому росту их количества до 100000 устройств по всему Сингапуру. Однако параллельно выросло число несчастных случаев с участием этих устройств, в том числе, со смертельным исходом. Попытки регулирования не помогли снизить аварийность. В итоге с 2020 г. Сингапур запретил пользование электронными скутерами на тротуарах города и ввел жесткие правила: штраф \$1500 и/или тюремный срок до 3 месяцев. Как

результат, сегодня отрасль доставки еды в Сингапуре оказалась в глубоком кризисе.

Рио-де-Жанейро успешно интегрировал новые принципы в систему управления мегапроектами. Анализ текущей стадии управления в городе позволяет сформулировать следующий диагноз системе городского управления: частные инвестиции город ждет (и получает!) в обмен на опрозрачивание правил игры.

Цель по повышению вовлеченности горожан в развитие города стимулировала Рио-де-Жанейро трансформировать систему городского управления. Был внедрен ряд принципиально новых решений:

- стратегическое планирование и управление по целям: внедрение инструментов долгосрочного планирования, контроля результатов и поощрения исполнителей;
- запуск центра/лаборатории городских решений: формирование группы экспертов частного сектора, которая обеспечивает разработку и внедрение частных практик в систему государственного управления;
- запуск центров городской эффективности:
 - операционный центр города (Rio's Operations Center),
 - городской портал — горячая линия (Rio 1746),
 - городская лаборатория (Lab.Rio).

На наш взгляд, в условиях нового, трансформирующегося контекста, принципы, определяющие эффективность системы управления, могут быть описаны следующим набором критериев. Система управления городом эффективна, если:

- 1) обеспечивает устойчивость города, то есть развитие реализуется по принципу не нарушения прав будущих поколений (в экономическом, социальном и экологическом аспектах);
- 2) действует в интересах горожан, повышая их благосостояние: слышит запрос горожан к городу и транслирует в решения;
- 3) способна обеспечить устойчивую консолидацию ресурсов города для обеспечения текущих и долгосрочных обязательств города;
- 4) является экспортером лучших практик городского управления и позволяет городу зарабатывать на этом;
- 5) имеет стратегическое видение, разработанное с учетом стратегий стейкхолдеров — владельцев нынешних и будущих ресурсов;
- 6) экспериментирует и внедряет успешные практики, применяемые бизнесом и другими городами;
- 7) способна предугадывать внешние вызовы, адаптироваться к изменениям;
- 8) способна перераспределять обязательства и ответственность между стейкхолдерами системы управления, управляя рисками и оптимизируя издержки;
- 9) обеспечивает справедливость распределения благ и ресурсов — как залог устойчивости системы;
- 10) эффективно управляет возникающими конфликтами, учитывает стратегии стейкхолдеров города с различными интересами.

**«Чистые модели» взаимодействия
различных участников городского социума:
адаптация систем управления к новым
социально-экономическим реалиям**

Обратившись к результатам анализа практик городского управления (Urban Governance), предпринятого совместным исследовательским коллективом Лондонской школы экономики, ООН Хабитат, организации United Cities and Local Governments (UCLG) и Фонда МакАртура [37], можно заметить, что ярким проявлением адаптации систем управления городов к новым реалиям становится значительное перераспределение функций между субъектами системы городского управления. На рис. 4 представлена система распределения законодательной и исполнительной власти в городах мира.

Очевидно, что важнейшими векторами траекторий развития систем городского управления сегодня становится, во-первых, включение различных акторов и стейкхолдеров города в систему управления, учет их потребностей и запросов к городу, т. е. реализация принципа «город для всех»; во-вторых, поиск инструментов представления интересов различных групп акторов и стейкхолдеров и механизмов достижения справедливого «общественного договора» между ними.

Особую актуальность инициативы, направленные на развитие принципов совместного управления, приобретают в текущих условиях «новой реальности». В течение многих лет жители городов будут транслировать опыт проживания пандемии 2020 г. в своих городах. Уверенность в качественном городском управлении, чувство безопасности и возможности оказывать

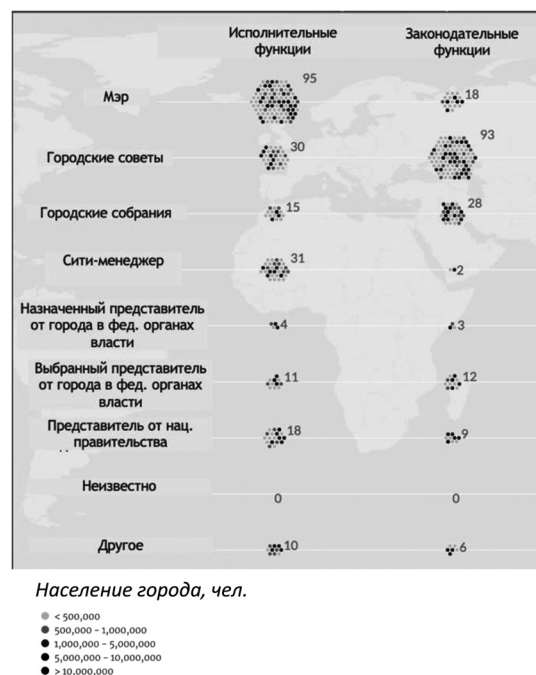


Рис. 4. Распределение исполнительных и законодательных функций на уровнях управления города

Источник: New Urban Governance Project, выборка по 127 городам мира

влияние на события, происходящие в городе (а не чувство беспомощности в условиях тотального контроля) становятся определяющими. Не зря в сентябре 2020 г. Европейская комиссия присудила бельгийскому городу Левен титул Европейской столицы инноваций, в том числе за высокие достижения по включению горожан в принятие городских решений в период глобальной пандемии весны и лета 2020 г.¹



Рис. 5. Система координат перераспределения функций между субъектами городского управления

Источник: составлено авторами на основе [15]

¹ Например, инициативы Leuven Helps, Leuven CoCreate!

Таким образом, представляется возможным следующий вариант визуализации принципов перераспределения функций между субъектами городского управления (рис. 5).

Реализация принципа «город для всех» (ось Y):

- Директивный метод принятия решений (А): исходит из идеи о том, что при возникновении задачи достичь чего-либо в городской сфере, необходимо обратиться к социальной и экономической элите и другим ключевым фигурам в городском обществе и вовлечь их в процессы принятия решений.
- Парсипаторный метод принятия решений (В): исходит из идеи о том, что демократически действующее правительство должно существовать не только для граждан, но реализовываться непосредственно самими гражданами, и что широко распространенная тенденция к управлению, не включающая самих граждан в управление, должна быть прекращена.

Реализация принципа справедливого общественного договора между гражданами (ось X):

- Комплексное обсуждение (С): исходит из идеи о том, что правило DAD (решить-объявить-защитить (Decide-Announce-Defend)) устарело и что комплексное обсуждение вопросов является лучшим ответом на сложные проблемы; круглый стол является подходящей метафорой для более обдуманного, коммуникативного и комплексного способа принятия решений.
- Избирательный выбор (D): исходит из идеи о приоритете эволюционной логики естественного отбора: свободная конкуренция сил позволит лучше отсеять «лишнее» и прийти к правильному решению.

Исходя из логики движения по данным двум траекториям, представляется возможным представить ком-

плекс «чистых моделей» взаимодействия различных акторов в системе городского управления (рис. 6).

- Технократия: город в лице администрации решает все сам. Механизм управления неявный и квазиэволюционный. Социальная и политическая легитимация проблематичны. На данном этапе, на наш взгляд, сегодня находятся такие города, как Дели, Каир, Джакарта. Пример успешных практик таких систем управления — реализация мегапроектов, которые позволяют быстро сокращать отставания от развитых мегаполисов.
- Олигополия прав: город настоятельно рекомендует и ставит условия/определяет правила игры. Более широкий круг вопросов к обсуждению. Институционализация принципа разделения властей в городе. На данном этапе, на наш взгляд, сегодня находятся такие города, как Буэнос-Айрес, Шанхай, Пекин, Стамбул. Историей успеха здесь является практика территориального развития на основе согласования политической воли муниципалитетов и распределения полномочий управления между уровнями власти.
- Маркетплейс: условная воля горожан. Индивидуальный выбор горожан не свободен от социально-экономического давления. Однако, общественные услуги, сервисы, политические решения и поставщики оцениваются, ранжируются и, следовательно, косвенно управляются горожанами. Система городского управления представляет собой маркетплейс, а на горожанина направлен фокус внимания разнообразных поставщиков общественных товаров и услуг. На данном этапе, на наш взгляд, сегодня находятся такие города, как Нью-Йорк, Копенгаген, Париж, Берлин, Лондон, Сингапур. Истории успеха здесь лежат в руках

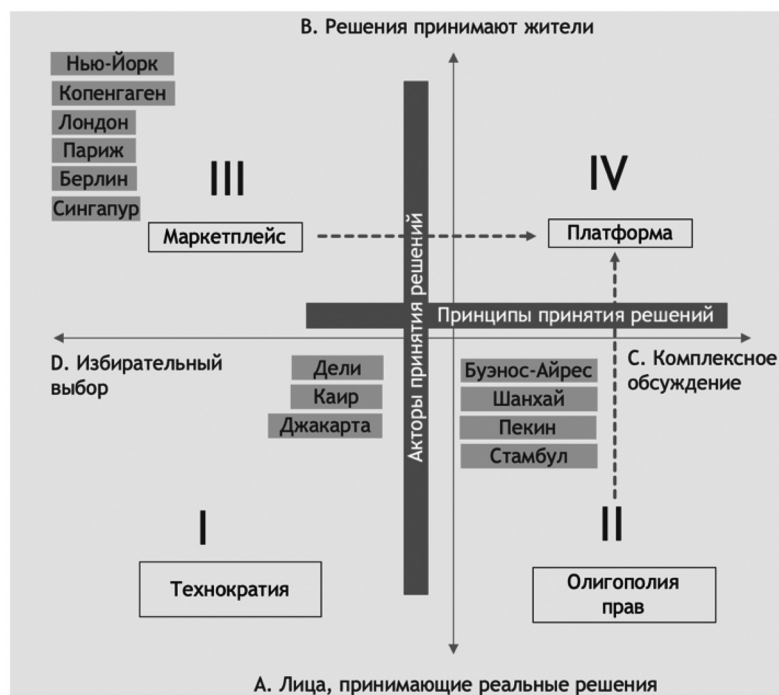


Рис. 6. «Чистые модели» взаимодействия акторов в системе городского управления

Источник: составлено авторами

социально ответственного бизнеса и смотрящих в будущее маркетинговых стратегий компаний: примером может служить практика разработки первых велосипедных стратегий городов представителями велоиндустрии.

IV. Платформа: горожане определяют повестку города. Система управления городом представляет собой открытую платформу, на который каждый горожанин имеет право голоса. Диалог, а не соревнование. Институционализирует комплексный, а не исключительный подход к альтернативам и коллективным решениям. На данный этап, в явном виде, не вышел (и возможно, не выйдет) ни один город. Однако, именно IV квадрант, «Платформа», является, по сути, тем видом «идеальной формы городского правления», которая, благодаря современному уровню технологических инноваций smart city, может сегодня на практике реализовать идеалы правления родом из Античной Греции и Новгородской Республики.

Различные мегаполисы развиваются в логике реализации принципа «город для всех» (т. е. вправо по оси X), а также формирования механизмов достижения справедливого «общественного договора» между ними (то есть вверх по оси Y), стартуя из различных позиций:

- от исключительно директивного способа принятия решений (переход из I сразу в IV квадрант, весьма маловероятен в силу отсутствия наработанных практик сразу по двум направлениям);
- имея палитру различных сил влияния, под воздействием которых строится повестка (вектор II-IV);
- имея развитый рынок и систему, которая представляет интересы различных групп интересов через инструменты институционализированного лоббирования и коммерческих стратегий на городском пространстве (вектор III-IV).

Вывод представленной модели видится в следующем: ключевое внимание городских администраций должно быть направлено на механизмы и инструмен-

ты взаимовыгодного взаимодействия с различными группами стейкхолдеров города, поскольку лишь при реализации формата их со-управления, парасипаторного (в большей либо меньшей степени) метода принятия решений, включения в решение проблем городского управления и кроется ключ эффективности системы управления городом — повышения отдачи от ресурсов и сокращения рисков.

Таким образом, важнейшей задачей, стоящей перед городом, сегодня становится формирование «карты» сообществ города, разделение их на некие группы, в зависимости от того, насколько они, с одной стороны, готовы включаться во взаимодействие с городом, с другой стороны, насколько они будут полезны городу.

Принципы взаимодействия города с различными стейкхолдерами

Нам представляется возможным разделить сообщества стейкхолдеров города на 4 группы по тому, насколько они заинтересованы в изменениях в городе, а также степени значимости групп для устойчивого развития города (рис. 7).

Работа с сообществами в каждом из четырех квадрантов имеет определенную специфику:

1. Взаимодействие с пассивным большинством горожан (не заинтересованным в изменениях в городе и менее значимым с точки зрения полезности для устойчивого развития города), предполагает постоянный мониторинг настроений, информирование об успехах города, трансляцию новостей через знакомые для них каналы коммуникации, анализ потребностей и учет их при реализации городских проектов с целью максимального включения их в городскую повестку.
2. Работа с сообществами, для которых город стоит в ряду других городов-конкурентов, и возникает необходимость убедить эти сообщества сделать выбор в пользу именно этого города. Данные сообщества крайне важны с точки зрения полезности для долгосрочного устойчивого развития города,



Рис. 7. Принципы взаимодействия со стейкхолдерами города

Источник: составлено авторами

при этом они не заинтересованными изначально в изменениях в городе. Взаимодействие с ними предполагает, прежде всего, четкое понимание запроса каждой из этих групп сообществ, далее — формирование и запуск программ позиционирования города, адресованные каждой группе.

3. Работа с активным меньшинством (заинтересованным в изменениях, но негативно настроенным, не видящим стратегии партнерства) предполагает построение платформ получения обратной связи с целью, во-первых, сбора данных для будущего целеполагания и оценки успехов продвижения; во-вторых, для анализа результатов для определения приоритетности действий и эффективных стратегий ведения переговоров; в-третьих, для моделирования продуктивных постопросных механизмов, способствующих развитию лояльных городу сообществ и государственно-частного партнерства.
4. Наконец, сообщества, заинтересованные в изменениях и максимально полезные для городского развития, ожидают запуск городом работающих механизмов взаимодействия с участием профессиональных сообществ и бизнеса, которые позволят им в комфортном, рабочем режиме способствовать развитию города и росту качества жизни его горожан. Таким образом, перед городом возникает ряд взаимосвязанных задач, реализация которых позволит перейти к принципам со-управления и функционирования на принципах модели «платформы»:

- формирование карты городских сообществ,
- запуск механизмов активизации пассивного большинства,
- разработка методов эффективного реагирования на запросы активного меньшинства,
- разработка адресных стратегий привлечения для различных групп стейкхолдеров, потенциально выбирающих город,
- наконец, разработка эффективно функционирующих механизмов обратной связи, позволяющих вовлечь сообщества, готовые к взаимодействию.

Заключение

Система управления — ключ, позволяющий городу эффективно, с меньшими транзакционными издержками и высокими сетевыми эффектами продвигаться

по этапам развития. Кроме того, качественная система управления позволяет также избегать многих рисков негативных сценариев, возникающих в случае не перехода к последующей стадии. Значительные и все ускоряющиеся по темпам изменения характеризуют современный этап развития общества. В частности, изменения задают и новый вектор в развитии экономического порядка и регулирования в городах. В то же время, глобальные мегатренды усиливают давление и формируют запрос на трансформацию систем управления в городах. Прежде всего, активно развиваются и внедряются новые технологии, цифровизация затрагивает все больше сфер жизни.

В результате, рост сложности реализуется в новом периметре вызовов, возникающих перед городами, касающихся, в частности, вопросов взаимодействия с жителями и стейкхолдерами города. Города по-разному реагируют на изменяющийся контекст, и успешно адаптируются не все. Как было показано в статье, эффективность систем управления городами на современном этапе предполагает умение города обеспечивать устойчивость развития, способствовать росту качества жизни горожан, выступать в роли экспортера лучших управленческих практик, не бояться экспериментировать, способствовать перераспределению обязательств и ответственности между группами стейкхолдеров, уметь эффективно управлять конфликтами, возникающими в городе. И помнить важнейшее правило: чем уже окно возможностей влияния горожанина на решения города, тем больше контроля со стороны властей требуется.

Для адаптации систем управления к новым социально-экономическим реалиям авторы предлагают следовать логике «чистых моделей», позволяющих одновременно достигать реализации принципа «города для всех», а также принципа справедливого общественного договора между гражданами. Таким образом, ключевое внимание городских администраций должно быть направлено на механизмы и инструменты взаимовыгодного взаимодействия с различными группами стейкхолдеров города, реализации форматов со-управления, парсипаторного (в большей либо меньшей степени) метода принятия решений, включения в решение проблем городского управления. Умение эффективно включать городские сообщества в систему управления современными городами — важнейший ключ к построению эффективной системы управления городом.

Список использованных источников

1. А. А. Аузан. Институциональная экономика для чайников. М.: Фэшн Пресс, 2011.
2. С. Н. Бобылев, Н. В. Зубаревич, С. В. Соловьева, Ю. С. Власов. Устойчивое развитие: методология и методики измерения: учебное пособие. М.: Экономика, 2011.
3. В. Л. Глазьев. Город без границ. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2011.
4. В. Л. Глазьев. Урбанистика. М.: Европа, 2008.
5. Г. Ревзин. Как устроен город. М.: Strelka Press, 2019.
6. В. Аузан. Стимулы, парадоксы, провалы: город глазами экономистов. М.: Strelka Press, 2016.
7. T. Bovaird. Public governance: balancing stakeholder power in a network society//International review of administrative sciences, volume 71, issue: 2, 2005. P. 217-228.
8. J. Davies. Coercive cities: Reflections on the dark side of urban power in the 21st century//Journal of Urban Affairs, 36 (Suppl. 2), 2014, 590-599.
9. R. A. Dahl. Who governs: Democracy and power in an American City. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.
10. G. Frug, D. Barron. City bound: How states stifle urban innovation. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008.
11. J. Galaskiewicz. Social organization of an urban grants economy: A study of business philanthropy and nonprofit organizations. Orlando, FL: Academic Press, 1985.
12. D. Harvey. Social justice and the city. London: Edward Arnold, 1973.
13. D. Harvey. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism//Geografiska Annaler, 71B, 1989, 3-17.
14. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (eds.). Urban Governance and Democracy. London: Routledge, 2005.
15. F. Hendriks. Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values, Urban Affairs Review, 2014.
16. Hofstede Gert. <https://www.hofstede-insights.com>.

17. P. Koch. Overestimating the shift from government to governance: Evidence from Swiss metropolitan areas//*Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 6, 2013, 397-423.
18. J. Kooiman. *overning as Governance*. London: Sage, 2003.
19. LabGov.City (LABoratory for the GOVernance of the City as a Commons), <http://labgov.city/about-people>.
20. K. Lynch. «Good City Form». Cambridge, Massachusetts, and London, England: MIT Press, 1984.
21. J. Logan, H. Molotch. *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press, 1987.
22. V. Lowndes, C. Skelcher. The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance//*Public Administration*, 76 (2), 1998, 313-33.
23. J. Lucas. Patterns of urban governance: A sequence analysis of long-term institutional change in six Canadian cities//*Journal of Urban Affairs*, 39, 2017, 68-90.
24. M. McQuarrie, N. Marwell. The missing organizational dimension in urban sociology//*City and Community*, 8 (3), 2009, 247-268.
25. K. Mossberger, G. Stoker. The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization//*Urban Affairs Review*, 36, 2001, 810-835.
26. Nuno F. da Cruz, Ph. Rode, M. McQuarrie. New urban governance: A review of current themes and future priorities//*Journal of Urban Affairs*, 41 (2), 2018, 1-19.
27. A. Orum. *City building in America*. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
28. E. Ostrom. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2005.
29. J. Pierre. Reinventing Governance, Reinventing Democracy?//*Policy & Politics*, 37 (4), 2009, 591-609.
30. J. Pierre, B. G. Peters. *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
31. J. Pierre. Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics//*Urban Affairs Review*, 50, 2014, 864-889.
32. J. Pierre. Multi-level governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden//*Journal of Urban Affairs*, 41 (1), 2017, 1-14.
33. M. Pires, L. Magee, M. Holden. Learning from community indicators movements: Towards a citizen-powered urban data revolution//*Environment and Planning C: Politics and Space*, 35, 2017, 1304-1323.
34. G. Stoker. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective//*Public Administration*, 89, 2011, 15-31.
35. C. Stone. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach//*Journal of Urban Affairs*, 15, 1993, 1-28.
36. C. Stone. Trends in the study of urban politics: A paradigmatic view//*Urban Affairs Review*, 53, 2017, 3-39.
37. <https://urbangovernance.net/en>.

References

1. A. A. Auzan. *Institutional economics for dummies*. M.: Feshn press, 2011. (In Russian.)
2. S. N. Bobylev, N. V. Zubarevich, S. V. Solovieva, Yu. S. Vlasov. *Sustainable Development: Methodology and Measurement Techniques: tutorial*. M.: Economy, 2011. (In Russian.)
3. V. L. Glazychev. *City without Borders*. M.: Territory of the future, 2011. (In Russian.)
4. V. L. Glazychev., *Urban Studies*. M.: Europe, 2008. (In Russian.)
5. G. Revzin. *How the city works*. M.: Strelka Press, 2019. (In Russian.)
6. V. Auzan. Incentives, paradoxes, failures: the city through the eyes of economists. M: Strelka Press, 2016. (In Russian.)
7. T. Bovaird. Public governance: balancing stakeholder power in a network society//*International review of administrative sciences*, volume 71, issue: 2, 2005. P. 217-228.
8. J. Davies. Coercive cities: Reflections on the dark side of urban power in the 21st century//*Journal of Urban Affairs*, 36 (Suppl. 2), 2014, 590-599.
9. R. A. Dahl. *Who governs: Democracy and power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.
10. G. Frug, D. Barron. *City bound: How states stifle urban innovation*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008.
11. J. Galaskiewicz. *Social organization of an urban grants economy: A study of business philanthropy and nonprofit organizations*. Orlando, FL: Academic Press, 1985.
12. D. Harvey. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973.
13. D. Harvey. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism//*Geografiska Annaler*, 71B, 1989, 3-17.
14. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy*. London: Routledge, 2005.
15. F. Hendriks. *Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values*, *Urban Affairs Review*, 2014.
16. Hofstede Gert. <https://www.hofstede-insights.com>.
17. P. Koch. Overestimating the shift from government to governance: Evidence from Swiss metropolitan areas//*Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 6, 2013, 397-423.
18. J. Kooiman. *overning as Governance*. London: Sage, 2003.
19. LabGov.City (LABoratory for the GOVernance of the City as a Commons), <http://labgov.city/about-people>.
20. K. Lynch. «Good City Form». Cambridge, Massachusetts, and London, England: MIT Press, 1984.
21. J. Logan, H. Molotch. *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press, 1987.
22. V. Lowndes, C. Skelcher. The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance//*Public Administration*, 76 (2), 1998, 313-33.
23. J. Lucas. Patterns of urban governance: A sequence analysis of long-term institutional change in six Canadian cities//*Journal of Urban Affairs*, 39, 2017, 68-90.
24. M. McQuarrie, N. Marwell. The missing organizational dimension in urban sociology//*City and Community*, 8 (3), 2009, 247-268.
25. K. Mossberger, G. Stoker. The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization//*Urban Affairs Review*, 36, 2001, 810-835.
26. Nuno F. da Cruz, Ph. Rode, M. McQuarrie. New urban governance: A review of current themes and future priorities//*Journal of Urban Affairs*, 41 (2), 2018, 1-19.
27. A. Orum. *City building in America*. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
28. E. Ostrom. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2005.
29. J. Pierre. Reinventing Governance, Reinventing Democracy?//*Policy & Politics*, 37 (4), 2009, 591-609.
30. J. Pierre, B. G. Peters. *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
31. J. Pierre. Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics//*Urban Affairs Review*, 50, 2014, 864-889.
32. J. Pierre. Multi-level governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden//*Journal of Urban Affairs*, 41 (1), 2017, 1-14.
33. M. Pires, L. Magee, M. Holden. Learning from community indicators movements: Towards a citizen-powered urban data revolution//*Environment and Planning C: Politics and Space*, 35, 2017, 1304-1323.
34. G. Stoker. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective//*Public Administration*, 89, 2011, 15-31.
35. C. Stone. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach//*Journal of Urban Affairs*, 15, 1993, 1-28.
36. C. Stone. Trends in the study of urban politics: A paradigmatic view//*Urban Affairs Review*, 53, 2017, 3-39.
37. <https://urbangovernance.net/en>.