

Модель управления Москвы: от мегапроектов к сообществам

Moscow governance model: from megaprojects to communities

doi 10.26310/2071-3010.2020.264.10.008



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

Статья является логическим продолжением статьи авторов «Модель управления городами: сообщества как ресурс и риск развития города» [6]. В статье представлен авторский взгляд на трансформацию систем управления современными городами в общей рамке городского развития, в условиях трансформации подходов (от «правительства» к «управлению»). Предложен авторский анализ развития Москвы в период с 2000-х гг. по настоящее время, а также видение авторов относительно роли системы управления городом в этом развитии. Авторами сформулированы предложения по возможным условиям трансформации и совершенствования текущей модели управления в Москве в направлении включения широкого круга горожан, городских сообществ в выработку решений развития города, снятия существующих барьеров непрозрачности городской политики. Рекомендации касаются формирования карт городских сообществ, совершенствования принципов регулирования на уровне города, внедрения практических инструментов включения пассивного большинства горожан в городскую повестку, а также выстраивания эффективной системы сбора и анализа данных на уровне города.

The article is a logical continuation of the article by the authors «Urban Governance Model: Communities as a Resource and City Development Risk» [6]. The article presents the author's view on the transformation of management systems in modern cities in the general framework of urban development, in the context of the transformation of approaches (from «government to governance»). The author's analysis of the development of Moscow in the period from the 2000s to the present is proposed, as well as the authors' vision of the role of the city management system in this development. The authors formulated proposals on possible conditions for the transformation and improvement of the current management model in Moscow in the direction of including a wider range of citizens, urban communities in the development of solutions for the development of the city, removing the existing barriers of opacity of urban policy. The recommendations relate to the formation of maps of urban communities, improvement of the principles of regulation at the city level, the introduction of practical tools for including the passive majority of citizens in the city agenda, as well as building an effective system for collecting and analyzing data at the city level.

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

Keywords: urban development, Moscow, management system, urban communities, social capital, urban policy.

Введение

Система управления — ключ, позволяющий городу развиваться эффективно, с меньшими транзакционными издержками и высокими сетевыми эффектами. 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. Заслуживающим особого внимания, с нашей точки зрения, является вызов перехода к многоакторной системе управления. Модель города как сложной системы, развитие которой

определяется из некоего единого центра — «системы управления городом» — остается теоретической конструкцией, которая не способна двигаться в сторону человекоцентричной модели города (инклюзивной, ориентированной на интересы горожан и ставящей вопрос роста качества жизни в городе в основание). Неспособность эта проистекает оттого, что, во-первых, подобная «система управления городом» не может обладать достаточным самостоятельным ресурсом (не может действовать в безвоздушном пространстве, и вынуждена привлекать со-инвесторов, передавать в пользование, делегировать и пр.), а, во-вторых от того, что не может сконструировать успешную модель города без самих его пользователей — горожан. Таким образом, человекоцентричный город не может развиваться нечелоцентричными инструментами.

Города по-разному реагируют на изменяющийся контекст и успешно адаптируются, подстраивая свои системы управления, далеко не всегда. Эффективность систем управления городами на современном этапе предполагает умение города обеспечивать устойчи-

вость 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.

В рамках статьи «Модель управления городами: сообщества как ресурс и риск развития города» [6] авторами был предложен подход логики «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.

В данной статье авторами на основе парадигмы городского целеполагания (методологическая рамка модели представлена в [5]) проведен анализ городского развития в Москве в период с 2000-х годов по настоящее время. Далее представлена оценка различных практик городского управления, применяемых в Москве, и оценены издержки текущих решений системы управления городом, существенно возросшие в течение последних 3-5 лет. В итоге авторами сформулированы рекомендации по развитию системы управления городом в направлении интеграции механизмов со-управления, внедрения практик обратной связи, а также выстраивания единой системы аналитики городских данных.

Анализ развития Москвы в период с 2000-х гг. по настоящее время

Проведенный нами качественный анализ системы управления Москвой позволяет говорить о том, что система управления Москвы демонстрирует высокую эффективность на практике. Москва, безусловно, относится к числу мировых лидеров по уровню скорости и масштабам изменений качества жизни и городской среды, реализовать которые, в том числе, позволяет текущая система управления городом.

Прежде всего, об этом говорят различные международные рейтинги, в которых Москва занимает высокие позиции и активно продвигается. В частности, текущая модель управления Москвы:

- обеспечила рекордную скорость реализации изменений и внедрения новых решений: плюс 150 позиций за 7 лет в рейтинге Innovation Cities™ Index (разработчик — 2thinknow);
- позволила консолидировать финансовые ресурсы и распределить на мегапроекты в соответствии с приоритетами городского развития:
 - развитие транспортной инфраструктуры (с 2011 по 2020 гг. в Москве построено более

80 новых станций метро, запущено движение по Московскому центральному кольцу, протяженность дорог города выросла на 20%, а их загруженность снизилась на 25% [8, 43]);

- развитие парковой инфраструктуры (мегапроект «Парки Москвы», парк «Зарядье»);
- инновационное развитие города (Московский инновационный кластер, ОЭЗ «Технополис Москва»);
- позволила достичь в рекордные сроки конкретных результатов, заметных на глобальном уровне, в ряде случаев заняв лидирующие позиции:
 - Премия World Travel Awards в 2019 г. — туристический «Оскар»;
 - топ-3 в мире по повышению плотности сети метрополитена, км/км² площади города [8];
- приоритизирует принцип полицентричности в сфере обеспечения услуг и сервисов для горожан, повышения качества городской среды;
- позволяет слышать и удовлетворять потребности горожан на опережение — ставит удовлетворение существующих и будущих потребностей горожанина в центр: № 1 в рейтинге United Nations e-Government Survey (2019 г.);
- вовлекает бизнес в решение городских задач на взаимовыгодных условиях: Яндекс Транспорт — создание информационной системы городского транспорта бизнесом;
- сформировала площадку лидера международной урбанистической повестки: регулярного сравнения аспектов деятельности города с лидирующими городами, адаптируя лучшие практики и управленческие решения: 200 тыс. человек посетило Московский урбанистический форум в 2019 г.

При этом, непосредственно система управления в городе своеобразно отвечает на вопрос принципов и условий организации. На наш взгляд, можно говорить о том, что Москва в вопросе управления городом занимает непростую промежуточную позицию (рис. 1): весьма последовательно продвигая повестку человекоцентричного города¹, она использует инструменты технократии.

Как нам представляется, в настоящее время в Москве по инерции продолжает работать теоретическая конструкция «город как система — модель управления, оказывающая на него влияние» (когда все решения принимаются в едином центре управления). Однако сегодня на практике подобная модель управления становится все более сложной (слишком высокие транзакционные издержки принятия решений), а порой просто невозможной по объективным причинам. По точному выражению московского чиновника: «Не совсем понятно на сегодняшний день, кто есть субъект городского развития: кому это нужно и зачем?».

¹ Например, принципы полицентричности, снижения воздействия на окружающую среду, элементы транзитно ориентированного развития, вовлечения горожан в градостроительный процесс заявлены в качестве важнейших приоритетов и векторов развития градостроительной политики города в рамках государственной программы города Москвы «Градостроительная политика» (постановление Правительства Москвы № 250-ПП от 26 марта 2019 г. «О внесении изменений в 460-ПП от 3 октября 2011 г.»).

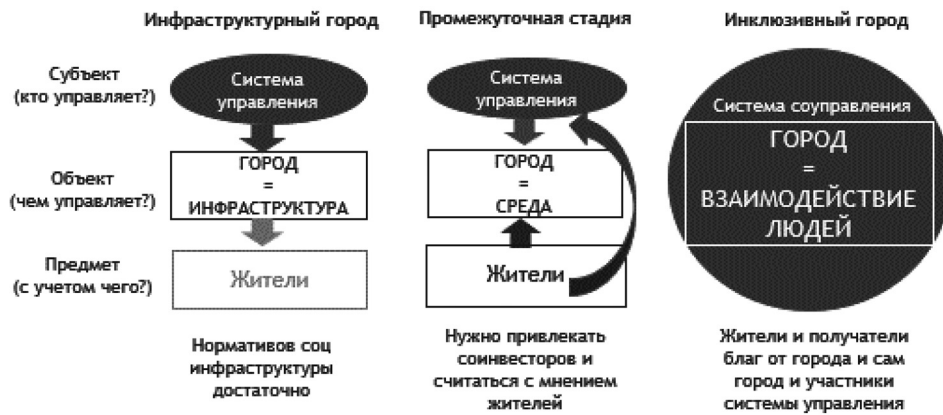


Рис. 1. Взаимосвязь субъекта, объекта и предмета управления городом

Источник: составлено авторами

Подобная система единоначалия показывает себя весьма успешной, когда перед городом ставится задача функционального обеспечения экономических функций, создания необходимой инфраструктуры для населения, планирования новых территорий на основе нормативов. В этой ситуации жители — горожане — выступают лишь конечным получателем благ города.

Однако сегодня перед Москвой стоят задачи другого уровня сложности: консолидация ресурсов, повышение отдачи от земли при росте численности населения, преодоление дефицита комфортных территорий для создания и развития качественной городской среды для различных групп интересов города, формирование структурных условий развития новой экономики, обеспечение не конфликтности городской среды и ее разнообразия, поиск ответов на вызовы истощения не возобновляемых ресурсов и изменение климата, обеспечение безопасности и другие. Наконец, перед Москвой стоит непростая задача дать ответ на растущие запросы горожан в доступе к качественному, разнообразному и доступному жилью, на здоровый образ жизни, развитие социальных связей, оптимизацию времени, инклюзию и справедливое распределение ресурсов, идентичность мест проживания.

Очевидно, что задачи развития современных городов фокусируются вовсе не вокруг дорог, зданий и радиусов доступности. Ценность города и его ключевой ресурс устойчивого развития формируются взаимодействием горожан и теми возможностями, что дает для них городская среда. При этом сами жители — ключевой контрагент городской повестки.

Московская модель управления пока остается, скорее, моделью аккуратного сдерживания участия жителей и бизнес-сообществ в городской повестке. Причины этого весьма понятны: включение горожан и бизнес в значительной степени растягивало бы процесс принятия решений городом, приводило к отмене ряда решений, что угрожало бы ключевому конкурентному преимуществу современной модели управления Москвы: ее уникальной скорости. Таким образом, участие горожан и бизнеса в городской повестке сегодня, в основном, ограничивается традиционными общественными обсуждениями, голосованиями по отдельным вопросам, сбором обратной связи без отработки этой обратной связи и дальнейшей системной

интеграции ее результатов в решения относительно развития города.

Посмотрим, как эта промежуточная позиция Москва как человекоцентричного города, использующего инструменты технократии для принятия решений, проявляла себя на различных этапах развития города.

Смещение повестки Москвы от стадии инфраструктурного города к стадии пешеходного города и запуск ряда инициатив инновационного и инклюзивного города произошел за неполные 10 лет — т. е. рекордный срок. Например, Парижу для достижения аналогичных результатов потребовалось около 50 лет, Нью-Йорку около 70 лет. При этом, следует отметить, что ключевым инструментом развития Москвы последних 20 лет являются различные мегапроекты.

Пик инфраструктурно ориентированного города в Москве пришелся на период 1990-2010 гг., однако темп реализации городом инфраструктурных проектов сохраняется и сегодня. Знаковыми мегапроектами стадии инфраструктурно ориентированного города стали строительство МКАД и Москва-сити, активное развитие метрополитена, запуск Московских центральных диаметров и Московского центрального кольца, развитие транспортно-пересадочных узлов в городе, а также проект масштабной реновации жилья.

При этом, уже с 2011 г. город смещает свои приоритеты и проекты в сторону пешеходно ориентированного, реализуя такие проекты, как мегапроект реновации московских парков (первым проектом в череде многих стал ЦПКО им. Горького), программа «Моя улица», запуск на территории бывшей гостиницы «Россия» парка «Зарядье» — мегапроекта, удостоенного премии международного конкурса недвижимости и инновационных проектов MIPIM Awards 2019 в категории «Лучший проект восстановления городской среды» и вошедшего в список «100 лучших мест мира» по версии журнала TIME. Кроме того, городом был запущен мегапроект реновации промышленных территорий (комплексная трансформация территорий заводов ЗИЛ, «Серп и молот» и других). Следует также отметить проект московского каршеринга, по состоянию на конец 2019 г. обладавшего самым большим автопарком среди европейских городов, при этом демонстрировавшего одни из самых высоких темпов развития в мире.

Важной вехой стала и разработка Правительством Москвы постановления ПП-305 о новых требованиях к архитектурно-градостроительным решениям многоквартирных жилых зданий и его утверждение в мае 2015 г.

Также с 2011 г. Москва приступила к реализации ряда мегапроектов, характерных для инновационно ориентированного города. Речь идет, прежде всего, о строительстве и запуске в 2018 г. на территории инновационного центра «Сколково» Московского международного медицинского кластера; программе создания и запуска 39 технопарков на территории города; запуске в 2017 г. ОЭЗ «Технополис Москва» — территории, демонстрирующей опережающие темпы роста производительности труда в городе; запуске уже 88 центров «Мои документы» (МФЦ), на практике реализующих цифровой характер получения государственных услуг. В этом же ряду стоит и мегапроект Московского инновационного кластера (МИК) — «площадки» для внедрения инноваций и развития кооперации между крупными корпорациями, промышленностью, МСП, образовательными и научными организациями (их уже более 900), институтами развития и городом. Кооперацию и удобное взаимодействие между участниками МИК обеспечивает ИТ-платформа i.moscow, запущенная в сентябре 2019 г.

Пожалуй, к отдельным инициативам, имеющим целью развития инклюзивности, партнерства в городе, повышения роли сообществ следует отнести два проекта, инициированных и реализуемых городом: проект «Московское долголетие» и «Мой район». Московское долголетие — программа мэра Москвы, которая помогает москвичам старшего возраста вести активный образ жизни и использовать доступные возможности города для самореализации. Занятия направлены на улучшение здоровья, получение новых знаний и навыков, расширение круга общения и организацию досуга горожан старше 55 лет. Программа «Мой район» направлена на функциональное развитие районов города, рост качества жизни, при этом непосредственно жители района могут оказывать определенное влияние на принятие решений в рамках данной программы.

Важно отметить, что Москва на практике готова делиться опытом с ведущими мегаполисами мира. В частности, как отмечают Э. Гийо (генеральный директор Торгово-промышленной палаты Парижа и Парижского региона) и М. Леруа (вице-президент Национального собрания Франции), «Большому Парижу» есть чему поучиться у московских коллег, кроме того, они отмечают, что темпы развития Большой Москвы опережают Большой Париж [41].

Таким образом, за последние 10 лет Москва проделала огромный путь и заложила фундамент сбалансированного развития в целях роста качества жизни москвичей. Причем сделала она это во многом благодаря весьма значительному, разумно составленному портфелю мегапроектов, позволивших городу балансировать свое развитие на основании принципов устойчивости: социальной, экономической и даже экологической. В ближайшие 5-10 лет наиболее актуальными направлениями для Москвы остаются дальнейшая оптимизация использования

земли, высвобождение ресурсов под социально значимые пространства и объекты, функциональное насыщение районов через создание инфраструктуры 15-20 минутного города как реализации возможности пешеходного города для каждого жителя, а также работа над связанностью профессиональных и территориальных сообществ, развитие городской идентичности и мест притяжения в периферийных районах, т. е. большее внимание стадиям инновационного развития территории и роста инклюзивности и роли сообществ города. Мы также считаем, что после успешной реализации текущих планов в области базовой инфраструктуры (прежде всего, успешного завершения проектов в сфере реновации жилых и промышленных зон, а также транспортных мегапроектов города) их динамика реализации может быть снижена, переосмыслена, а на их место могут приходиться проекты,двигающие Москву на фундаментально новый уровень качества жизни горожан и создающие прорывные зоны роста в необходимых областях с участием самих жителей. Таким образом, Москве следует идти по пути разработки технологий структурирования и внедрения локальных проектов с вовлечением сообществ в замену повестки, базирующейся исключительно на мегапроектах.

Московская система управления: анализ текущего состояния

Проведенный авторами анализ показывает, что система управления Москвы развивается, обеспечивая устойчивое продвижение города в рамках человекоцентричного подхода (рис. 2).

При этом, используемые сегодня Москвой форматы взаимодействия носят, преимущественно директивный, реже консультативный характер, что характерно для городов на этапах инфраструктурной и пешеходной ориентированности. При этом важно подчеркнуть, что в Стратегии «Москва — умный город 2030» заложено видение дальнейшей стратегии развития системы управления города, при которой фокус внимания смещается в сторону парсипаторных форматов взаимодействия, при котором возможным становится отход от принципов реактивного управления и максимизации эффектов лишь в отдельных направлениях городского развития и переход к принципам управления, позволяющих реализовать постоянное внедрение изменений и повышение эффективности. В частности, именно на это направлена и совсем новая инициатива Москвы: в конце мая 2020 г. мэр С. С. Собянин утвердил постановление о запуске тестирований инновационных решений в столице [42] (№ 631-ПП от 27.05.2020 г. «О проведении пилотных тестирований инновационных решений в городе Москве»). Посредником между компаниями и площадками для тестирования станет ГБУ «Агентство инноваций города Москвы».

Москва успешно внедрила ряд ключевых управленческих решений, позволивших достичь результата стремительного развития города последних 10 лет. При этом, однако, Москва усилила некоторые вызовы системы управления городом. На наш взгляд, можно выделять ряд весьма эффективно работающих реше-

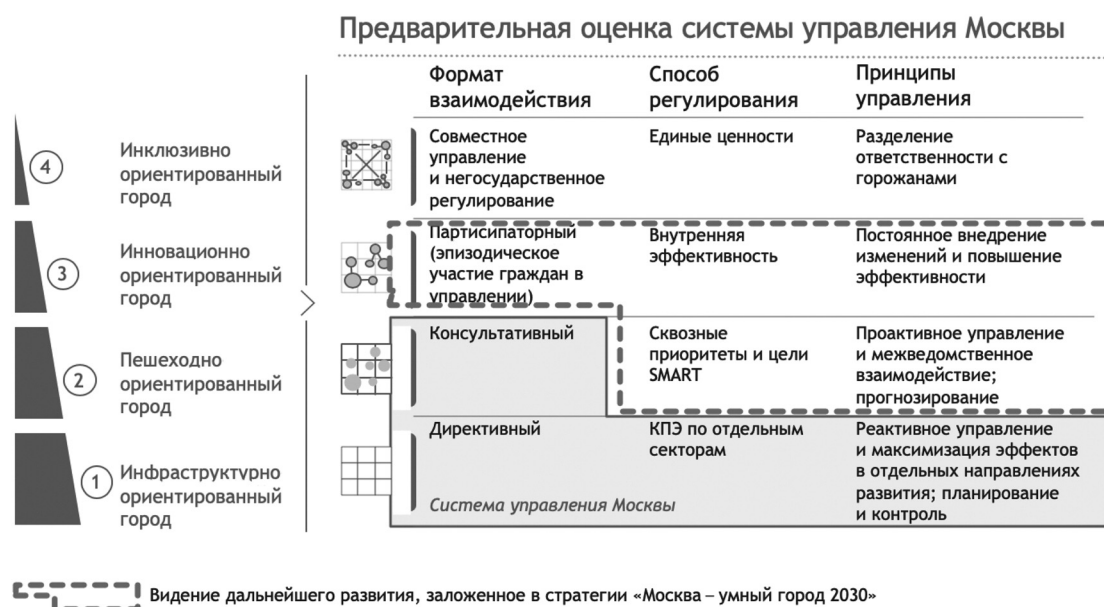


Рис. 2. Анализ текущего состояния системы управления Москвы

Источник: составлено авторами

ний системы управления городом, реализованных в Москве с учетом существующего социокультурного контекста (табл. 1).

В том числе, благодаря ряду эффективных инструментов управления, Москва уже сегодня имеет возможность быть трендсеттером ряда практик управления системой городского хозяйства (табл. 2).

Таблица 2. Эффектные практики управления системой хозяйства города в Москве

Источник: составлено авторами

Однако, следует отметить и значительно возросшие издержки текущих решений системы управления городом:

- все значимые решения требуют прямого вовлечения управленческой команды города, при этом мотивация среднего звена управления на взаимодействие видится как весьма низкая;
- обратная связь от бизнеса и горожан часто воспринимается как угроза, механизмы обратной связи не позволяют реализовывать механизмы реального выбора и вовлечения горожан в выработку решений, часто мнение горожан используется лишь для согласования уже принятых решений;
- кроме того, весьма острой видится и проблема рассинхронизации данных, с которыми работают различные департаменты Москвы, а также

Таблица 1

Значимые решения системы управления Москвы и направления их возможного развития

1	Штабы	Штабы как центры принятия решений и операционного контроля на территориях, ежегодно проводятся около 600 штабов по различным тематикам городского хозяйства. Механизм позволяет оперативно принимать необходимые решения, отслеживать качество и скорость их выполнения. Но в целом, система работает на пределе возможностей и требует подключения новых ресурсов развития
2	Работа с портфелем мегапроектов	Город осознанно подходит к выбору портфеля мегапроектов, совместная реализация которых позволяет городу сохранять устойчивость своего развития, в экологическом, экономическом и социальном плане. К текущим мега-проектам можно отнести следующие: развитие метрополитена, «Моя улица», «Московские парки», Московское центральное кольцо (МЦК), Московские центральные диаметры (МЦД), реновация промышленных и жилых зон, инновационный кластер Москвы. При этом, с помощью данного механизма невозможно отвечать на локальные вызовы и запросы, «настраивать систему» по итогам анализа предпочтений, сбора обратной связи, понимания ограничений «клиентских путей»
3	Инструменты обратной связи	Активно внедряются в систему управления городом. К подобным практикам можно отнести, например, проекты «Активный гражданин», программа «Мой район»
4	Управление на основе больших данных	Примером управления городом на основе аналитики больших данных можно считать внедрение системы видеонаблюдения, цифровых счетчиков, аналитики транспортных потоков в городе. Реализуется данное направление в партнерстве с ИТ компаниями города. При этом, городу не хватает выстроенной единой методологии анализа и интерпретации полученных данных в разрезе приоритетов города. Требуется расширение возможностей раскрытия данных с целью включения бизнеса, развития новой городской экномики
5	Механизмы ГЧП	Город активно развивает совместные проекты с бизнес-сообществом. Примером может служить проект Московского инновационного кластера, будущее которого видится в выстраивании единых приоритетов и понимании взаимодействия как ключевого ресурса развития, что потребует запуска акселерационных программ и привлечения международного уровня якорных проектов и партнеров. Другим примером механизмов ГЧП может служить реализация проектов каршеринга в городе, стремительно развившегося в течение нескольких лет и обладающего самым большим автопарком среди городов Европы (по данным на конец 2019 г.)

Источник: составлено авторами

Эффектные практики управления системой хозяйства города в Москве

1	Проактивное формирование сообществ города	Сообщества пожилых людей вокруг сфер интересов в рамках программы «Московское долголетие». Программа вошла в перечень лучших региональных решений по версии Агентства стратегических инициатив (АСИ), транслируется на другие регионы России. Сообщества людей, придерживающихся ЗОЖ: городские оздоровительные программы в парках города, павильоны «Здоровая Москва» в парках города, представлявшие в течение 5 месяцев лета и осени 2019 г. возможность диспансеризации всем желающим
2	Использование технологий BIM в проектировании	С использованием BIM-технологий реализуется ряд проектов строительства новых домов в Москве по программе реновации
3	Рейтинг качества образования PISA (ООН) на уровне города	Позволяет четко определить болевые точки системы городского образования и адресно работать с ними, и напротив, идентифицировать наиболее успешные решения и транслировать их на больший круг школ города
4	Экстерриториальный принцип оказания государственных услуг	Независимо от места регистрации, можно посетить ближайший МФЦ с наименьшей загруженностью специалистов и обратиться за необходимой услугой, при этом все услуги предоставляются по принципу «единого окна». Выбрать ближайший МФЦ, а также посмотреть прямую трансляцию с камер видеонаблюдения можно на портале государственных услуг города Москвы. Данный подход стал особенно актуальным в период ограничений работы в условиях пандемии COVID-19 [43]. Подход используется в других регионах страны при работе многофункциональных центров предоставления муниципальных и государственных услуг России (МФЦ)
5	Внедрение принципа мажоритарного права в рамках развития застроенных территорий	Проект реновации и изменения, которые были внесены в законодательство, в том числе, внедрение процедуры голосования. При реализации программы реновации значительная часть домов (около 3 тыс. из 8 тыс. первоначального списка проголосовали «против», и по решению жителей не вошли в программу
6	Реализация системы «безопасный город» совместно с бизнесом (разделение hard и soft)	По сути, успешный ГЧП проект, когда владельцем установленных в городе камер наблюдения является бизнес, который также несет операционные затраты на обслуживание, а город закупает видеотрафик
7	Персонализированное предоставление медицинских услуг	Создание электронной медицинской книжки и единого облака медицинских данных для каждого горожанина на сайте мэра
8	Единая экосистема оплаты городских и не городских услуг	Пока представлена в весьма ограниченном виде, но потенциально масштабируема: карта оплаты транспортных услуг «Тройка» позволяет накапливать баллы, возможность использовать которые предоставляет ряд компаний, действующих в городе

Источник: составлено авторами

присутствие непрозрачности в доступе к открытым данным (часто, весьма простые, например, по средним баллам ЕГЭ в городе,). Таким образом, монополия города на данные присутствует в явном виде.

На наш взгляд, ключевым направлением совершенствования системы управлений, который позволит повысить эффективность текущей модели управления городом, следует считать механизм взаимодействия с различными группами стейкхолдеров города. На сегодняшний день Москва недостаточно капитализирует ресурс взаимодействия с сообществами, группами стейкхолдеров города, и существует значительный потенциал для максимизации отдачи от тех уникальных управленческих решений, которые были идентифицированы и теперь активно используются городом. Приведем два ярких примера:

- Благодаря эффективной реализации мегапроекта по постройке уникального парка, в 2018 г. журнал «Time» впервые включил культурный объект России — парк «Зарядье» — в список лучших мест в мире. Однако, данное достижение пока весьма слабо «работает» в интересах города. Решить подобную задачу могли бы сообщества бренд-амбассадоров города, действующих в различных географических локациях.
- Платформа «Активный гражданин» показала себя как весьма эффективный инструмент выстраивания диалога между москвичами и городом. За годы его существования к проекту присоединились более 3 млн москвичей. Однако потенциал

платформы значительно шире: определенно, ее можно было бы использовать с целью развития взаимодействия с рядом городских сообществ для поиска важных для города решений, запуска ряда форматов взаимовыгодных партнерств, а также с целью развития моделей продуктивной публичной работы.

В следующем параграфе будет представлен ряд рекомендаций по совершенствованию системы управления городом, в основе которых — формирование и развитие взаимодействия с активными сообществами горожан.

Возможные направления совершенствования системы управления городом в Москве

Как было отмечено выше, система управления городом не может существовать отдельно от системы собственно города и условий его развития. Залог долгосрочной успешности имеет две составляющие:

- 1) партнерства с успешными игроками, максимально лояльными городу;
- 2) адресное доведение позиции города до тех сообществ, кто не готов называть успешными изменения, происходящие в городе, и работа с восприятием города этими сообществами как единой сущности, помочь в развитии которых — в их силах.

Рассмотрим два ключевых барьера, стоящих сегодня на пути развития Москвы на третьем и четвертом этапах развития города: инновационно ориентированном и инклюзивном.

С одной стороны, явно нераскрытым до конца является потенциал Москвы в качестве инновационного города, способного обеспечить эффективность процесса технологического трансфера от научного сообщества города к бизнес-сообществу. Отсутствие механизмов выстраивания связей между профессиональными экосистемами становится сегодня все более существенным сдерживающим фактором, ограничивающим потенциал инновационного развития города в рамках проектов Московского инновационного кластера, а также развития технопарков города.

С другой стороны, на повестке города очевидно существует проблема значительной дисперсии в качестве жизни между районами и округами Москвы. Решение может быть, по крайней мере частично, реализовано формированием и адресным взаимодействием с сообществами горожан отдельных районов. Уже сегодня данная инициатива может быть реализована в рамках программы «Мой район», путем формирования, например, советов жителей, консультативных советов районов, городских лабораторий. Только за счет детального анализа условий развития каждого района, потребностей его жителей, пространственных и потенциальных экономических возможностей — ухода от управления «в среднем по городу», Москва сможет значительно улучшить качество жизни именно горожан, чьи интересы не представлены или представлены в незначительной степени. Поддержка развития сообществ районов позволит найти оптимальный канал и площадку для решения этой задачи. В частности, совместно с сообществами районов могут быть реализованы следующие задачи:

- проработка клиентских путей жителей районов города;
- поиск решений и разработка программы внедрения по назревшим локальным проблемам;
- запуск системы партисипаторного бюджетирования.

С целью снятия существующих барьеров продвижения Москвы по этапам развития на третий и далее

четвертый этапы, Москве необходима масштабная программа формирования и дальнейшего активного взаимодействия с сообществами города.

Нам представляется возможным разделить общество стейкхолдеров города на условные четыре группы по тому, насколько они заинтересованы на сегодняшний день в изменениях в городе, а также степени полезности групп для устойчивого развития города. Теоретическая матрица приведена нами в статье «Модель управления городами: сообщества как ресурс и риск развития города».

Напомним, работа с сообществами в каждой из групп имеет определенную специфику, актуальную для Москвы (рис. 3):

1. Взаимодействие с пассивным большинством жителей (не проявляющим явную заинтересованность в изменениях в городе, однако потенциально способных стать весьма значимыми 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, осуществляющими свой выбор между Москвой и другими ведущими городами (крайне важными с точки зрения полезности для долгосрочного устойчивого развития города, но не заинтересованными изначально в изменениях в городе) предполагает, прежде всего, четкое понимание запроса каждой из этих групп (будь то иностранные туристы, международные бизнес-группы, экспаты (с семьей/без семьи), медиагруппы и прочие), далее — формирование и запуск программ позиционирования города, адресованные каждой группе в отдельности.
3. Работа с активным меньшинством москвичей (заинтересованным в изменениях, но негативно настроенным, не видящим стратегии партнерства)



Рис. 3. Инструменты активизации пассивного большинства горожан

Источник: составлено авторами

предполагает построение платформ получения обратной связи, сбор данных для целеполагания и оценки продвижения, анализа результатов для определения приоритетности действий и эффективных стратегий ведения переговоров, моделирование продуктивных постопросных механизмов, способствующих развитию лояльных городу сообществ и государственно-частного партнерства.

4. Наконец, сообщества, заинтересованные в изменениях и максимально полезные для городского развития, определенно, уже сегодня ждут внедрения Москвой механизмов и инструментов двустороннего взаимодействия, в рамках которого вопросы сетевого, взаимовыгодного сотрудничества будут решаться с привлечением широкого круга активных сообществ города.

Представляется, что в методологическом плане достижение данной цели требует последовательной реализации ряда задач, которые вместе позволят обеспечить рост эффективности системы городского управления.

1. Формирование карты городских сообществ. Анализ принципов их формирования, идентификация сообществ, возможных причин их неудовлетворенности, готовности сообществ включаться в работу по развитию города. Далее — определение направлений сотрудничества сообществ, потенциала их взаимодействия. При этом, как известно, межличностные связи внутри сообществ работают на основании доверия и социального капитала, влиять на них городу невозможно. Задача системы управления — исследовать их динамику и учитывать их стратегии, способствовать построению связей между профессиональными, территориальными сообществами.
2. Повышение роли регуляторных механизмов в системе управления города. Смещение фокуса со скорости изменений через реализацию масштабных мегапроектов в сторону выстраивания механизмов активизации потенциала сообществ, разработки и содействия внедрения ими локальных решений, которые обеспечат устойчивую траекторию изменений в будущем. Сбалансированное развитие ткани города через определение политик и приоритетных принципов, внедрение их в систему управления городом. Внимание стадиям планирования, регулирования деятельности застройщиков и выстраивание прозрачных стимулирующих программ для них, с целью развития долгосрочного взаимодействия.
3. Дизайн конкретных инструментов активизации пассивного большинства.

Успешные международные кейсы предлагают целый набор конкретных инструментов развития сообществ города и вовлечения горожан, актуальность и применимость которых необходимо проанализировать для Москвы. Инструменты позволяют, с одной стороны, увеличивать скорость формирования новых ресурсов для продвижения по стадиям развития города, с другой стороны, совершать постепенный переход от текущей условной модели участия граждан в принятия

решений и управления ресурсами к институциональной модели.

Выстраивание системы сбора и анализа данных на уровне города. Реализация данной инициативы позволит решить целый ряд задач:

- повышение эффективности принятия решений: прогнозирование и контроль результатов принимаемых решений, обеспечение сравнимости и прозрачности изменений, обмен лучшими практиками;
- активизация вовлечения сообществ в развитие города: данные как основа вовлечения
 - граждан в развитие своего района,
 - районов в «соревнование» за лучшее качество жизни,
 - данные как основа для координации развития районов;
- настройка соответствия лучшим мировым практикам: показатели, основанные на приоритетах ООН и UN Habitat; отражение тем, присутствующих в основных глобальных рейтингах городов; показатели, отражающие международные методики оценки сбалансированности и качества жизни;
- продвижение достижений Москвы: сбор и возможная проактивная публикация данных для использования международными экспертами при оценке развития Москвы.

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 избегать многих рисков негативных сценариев, возникающих в случае не перехода к последующей стадии. Московская система управления сегодня развивается по весьма интересной траектории: последовательно продвигаясь в сторону человекоцентричного города, реализуя инициатива все более высокий этапов развития, она использует инструменты технократического подхода.

Проведенный нами качественный анализ системы управления Москвой позволяет говорить о том, что система управления Москвы демонстрирует высокую эффективность на практике. Москва, безусловно, относится к числу мировых лидеров по уровню скорости и масштабам изменений, реализовать которые, в том числе, позволяет текущая система управления городом.

Однако, становятся все более очевидны и значительно возросшие издержки текущих решений системы управления городом, когда все значимые решения требуют прямого вовлечения управленческой команды города, условия внедрения инструментов обратной связи не позволяют реализовывать механизмы реального выбора и вовлечения горожан в выработку решений, часто мнение горожан используется лишь для согласования уже принятых решений; весьма острой видится и проблема рассинхронизации данных, а также присутствие непрозрачности в доступе к открытым городским данным.

Полноценный переход Москвы на этапы инновационно ориентированного и далее инклюзивно ориентированного города напрямую зависит от готовности Москвы активно включать широкий круг горожан, городские сообщества в выработку решений развития города, снятия существующих барьеров непрозрачности городской политики. Представляется, что реализация властями города представленных нами рекомендации в части формирования карт городских

сообществ, совершенствования принципов регулирования на уровне города, внедрения практических инструментов активизации пассивного большинства горожан в городскую повестку, а также выстраивания эффективной системы сбора и анализа данных на уровне города может стать важным шагом на пути дальнейшего развития Москвы — города, способного своим примером указать направление развития для многих городов, не только в России, но и в мире.

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. Глазычев. Город без границ. М.: Территория будущего, 2011.
4. В. Л. Глазычев. Урбанистика. М.: Европа, 2008.
5. К. Е. Полунин, С. В. Серебрякова, А. А. Энговатова. Иерархия целей устойчивого развития города и методология оценки их достижений//Иновации. № 7. 2019.
6. К. Е. Полунин, С. В. Серебрякова, А. А. Энговатова. Модель управления городами: сообщества как ресурс и риск развития города//Иновации. № 8. 2020.
7. Г. Ревзин. Как устроен город. М.: Strelka Press. 2019.
8. Спецвыпуск к МУФ 2019, <https://mosurbanforum.ru/upload/iblock/f67/f67d0ce4cfee82cfd5f2bcaa65c4110.pdf>.
9. Стимулы, парадоксы, провалы: город глазами экономистов: сборник. М.: Strelka Press, 2016.
10. Стратегия «Москва — умный город 2030».
11. T. Bovaird. Public governance: balancing stakeholder power in a network society//International review of administrative sciences, volume 71, issue: 2, 2005. P. 217-228.
12. 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.
13. R. A. Dahl. Who governs: Democracy and power in an American City. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.
14. G. Frug, D. Barron. City bound: How states stifle urban innovation. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008.
15. J. Galaskiewicz. Social organization of an urban grants economy: A study of business philanthropy and nonprofit organizations. Orlando, FL: Academic Press, 1985.
16. D. Harvey. Social justice and the city. London: Edward Arnold, 1973.
17. D. Harvey. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism//Geografiska Annaler, 71B, 1989, 3-17.
18. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (eds.). Urban Governance and Democracy. London: Routledge, 2005.
19. F. Hendriks. Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values, Urban Affairs Review, 2014.
20. Hofstede Gert. <https://www.hofstede-insights.com>.
21. 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.
22. J. Kooiman. Governing as Governance. London: Sage, 2003.
23. LabGov.City (LABoratory for the GOVERNance of the City as a Commons), <http://labgov.city/about-people>.
24. K. Lynch. «Good City Form». Cambridge, Massachusetts, and London, England: MIT Press, 1984.
25. J. Logan, H. Molotch. Urban fortunes. Berkeley: University of California Press, 1987.
26. V. Lowndes, C. Skelcher. The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance//Public Administration, 76 (2), 1998, 313-33.
27. 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.
28. M. McQuarrie, N. Marwell. The missing organizational dimension in urban sociology//City and Community, 8 (3), 2009, 247-268.
29. K. Mossberger, G. Stoker. The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization//Urban Affairs Review, 36, 2001, 810-835.
30. 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.
31. A. Orum. City building in America. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
32. E. Ostrom. Understanding Institutional Diversity. Princeton: Princeton Univ. Press, 2005.
33. J. Pierre. Reinventing Governance, Reinventing Democracy//Policy & Politics, 37 (4), 2009, 591-609.
34. J. Pierre, B. G. Peters. Governance, Politics and the State. London: Palgrave Macmillan, 2000.
35. 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.
36. 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.
37. 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.
38. G. Stoker. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective//Public Administration, 89, 2011, 15-31.
39. C. Stone. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach//Journal of Urban Affairs, 15, 1993, 1-28.
40. C. Stone. Trends in the study of urban politics: A paradigmatic view//Urban Affairs Review, 53, 2017, 3-39.
41. <https://stoi.mos.ru/articles/bol-shaia-moskva-i-bol-shoi-parizh-uchatsia-drugh-u-drugha>.
42. <https://www.m24.ru/news/mehr-Moskvy/27052020/119431>.
43. <https://www.mos.ru/mayor/themes/16299/7009050>.

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.: Ekonomika, 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. K. E. Polunin, S. V. Serebryakova, A. A. Engovatova. The hierarchy of the city's sustainable development goals and the methodology for assessing their achievements//Innovations. № 7. 2019. (In Russian.)
6. K. E. Polunin, S. V. Serebryakova, A. A. Engovatova. Urban governance model: communities as a resource and city development risk //Innovations. № 8. 2020. (In Russian.)
7. G. Revzin. How the city works. M.: Strelka Press, 2019. (In Russian.)
8. Special issue for MUF 2019, <https://mosurbanforum.ru/upload/iblock/f67/f67d0ce4cfee82cfd5f2bcaa65c4110.pdf>.
9. Incentives, paradoxes, failures: the city through the eyes of economists: digest. M.: Strelka Press, 2016. (In Russian.)
10. Strategy «Moscow — Smart City 2030».
11. T. Bovaird. Public governance: balancing stakeholder power in a network society//International review of administrative sciences, volume 71, issue: 2, 2005. P. 217-228.
12. 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.
13. R. A. Dahl. Who governs: Democracy and power in an American City. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.
14. G. Frug, D. Barron. City bound: How states stifle urban innovation. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008.
15. J. Galaskiewicz. Social organization of an urban grants economy: A study of business philanthropy and nonprofit organizations. Orlando, FL: Academic Press, 1985.
16. D. Harvey. Social justice and the city. London: Edward Arnold, 1973.
17. D. Harvey. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism//Geografiska Annaler, 71B, 1989, 3-17.

18. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy*. London: Routledge, 2005.
19. F. Hendriks. *Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values*, *Urban Affairs Review*, 2014.
20. Hofstede Gert. <https://www.hofstede-insights.com>.
21. 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.
22. J. Kooiman. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.
23. LabGov.City (LABoratory for the GOVernance of the City as a Commons), <http://labgov.city/about-people>.
24. K. Lynch. «Good City Form». Cambridge, Massachusetts, and London, England: MIT Press, 1984.
25. J. Logan, H. Molotch. *Urban fortunes*. Berkeley: University of California Press, 1987.
26. V. Lowndes, C. Skelcher. The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance//*Public Administration*, 76 (2), 1998, 313-33.
27. 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.
28. M. McQuarrie, N. Marwell. The missing organizational dimension in urban sociology//*City and Community*, 8 (3), 2009, 247-268.
29. K. Mossberger, G. Stoker. The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization//*Urban Affairs Review*, 36, 2001, 810-835.
30. 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.
31. A. Orum. *City building in America*. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
32. E. Ostrom. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2005.
33. J. Pierre. Reinventing Governance, Reinventing Democracy?//*Policy & Politics*, 37 (4), 2009, 591-609.
34. J. Pierre, B. G. Peters. *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
35. 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.
36. 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.
37. 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.
38. G. Stoker. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective//*Public Administration*, 89, 2011, 15-31.
39. C. Stone. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach//*Journal of Urban Affairs*, 15, 1993, 1-28.
40. C. Stone. Trends in the study of urban politics: A paradigmatic view//*Urban Affairs Review*, 53, 2017, 3-39.
41. <https://stroim24.ru/articles/bol-shaia-moskva-i-bol-shoi-parizh-uchatsia-drugh-u-drugha>.
42. <https://www.m24.ru/news/mehr-Moskvy/27052020/119431>.
43. <https://www.mos.ru/mayor/themes/16299/7009050>.