**Ходачек Александр Михайлович,**

**д.э.н., проф., Президент НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург**

[**hodachek@hse.ru**](mailto:hodachek@hse.ru)

**Ходачек Игорь Александрович,**

**PhD, доцент кафедры сравнительных политических исследований**

**Северо-Западного Института Управления Российской Академии Народного**

**Хозяйства и Государственной Службы при Президенте Российской Федерации**

[**khodachek-ia@ranepa.ru**](mailto:khodachek-ia@ranepa.ru)

**Отражение концепции "умный город" в стратегии российского мегаполиса на примере Санкт-Петербурга**

**Аннотация**

В статье изложены предварительные итоги исследования влияния концепции «Умный город» на документы стратегического планирования регионального уровня на примере Санкт-Петербурга. На основе изучения материалов экспертной дискуссии вокруг анализа региональных государственных программ, проведённого в 2019 г., делается вывод о том, что в привлеченном для оценки государственных программ Санкт-Петербурга экспертном сообществе доминирует техно-центричное понимание концепции умного города, которое транслируется в документы стратегического планирования, несмотря на запрос населения о развитии человеко-центричной модели умного города, близкую к ней официальную риторику и готовность к диалогу с гражданами государственных служащих, выявленные в предыдущих исследованиях.

**Abstract**

The article presents the preliminary results of the study of the influence of “smart city” concept on strategic planning documents at the regional level using the example of the city of St. Petersburg. Based on the analysis of expert discussion documents regarding the evaluation of regional budget programs carried out in 2019, we conclude that the expert community involved in the evaluation of state programs of St. Petersburg conveys techno-centric understanding of smart city, which is translated into strategic planning documents. This happens despite the citizens' request on the development of a human-centric model of smart city, similar official rhetoric and the city's civil servants' preparedness to dialogue with citizens reported by previous studies.

Key words: smart city, Saint Petersburg, strategy, budget programs

**Введение**

Большинство исследователей соглашаются, что "Умный город" является аморфной концепцией, которая не получила однозначного консенсусного определения. Наиболее часто цитируемые определения умного города включают в себя 5-7 "перспектив": умный транспорт, умное управление, умное обращение с отходами, умная экономика, умное жилье, а также участие граждан в управлении городом. Для Санкт-Петербурга это программы «Твой бюджет» и «Мой район». Помимо аморфности исследователи отмечают сложность (комплексность) концепции умного города, в связи с сочетанием технологических и социальных аспектов управления городом. Такая комплексность создает основу для неожиданных и неконтролируемых реакций умного города как социо-технической системы.

В глобальном научном дискурсе об умном городе выделяются два направления: техно-центричное и человеко-центричное. Тематика умного города также широко представлена в русскоязычной литературе, где также прослеживаются аналогичные направления. Исследования, касающиеся применения концепции «умный город» в Санкт-Петербурге говорят о взаимном интересе к ней как со стороны власти, так и со стороны населения, при наличии выраженного запроса на реализацию человеко-центричной перспективы умного города, то есть вовлечение граждан в городское управление.

**Умный город как комплексный феномен**

В литературе выделяют два направления концептуализации Умного города: техно-центричное и холистическое, то есть восприятие умного города как целостного неделимого комплексного феномена (Mora et al, 2017) [1]. Аналогично, Grossi et al. (2020) [2] различают техно-центричную и эмерджентную перспективы умного города. Техно-центричная перспектива рассматривает граждан как потребителей сервисов умного города, а управленцы-технократы делают город лучше для граждан. Согласно эмерджентной и холистической, человеко-центричной перспективе, город - это полис, в котором граждане и другие заинтересованные стороны (бизнес, предприятия и организации государственного сектора, общественные объединения, экспертное сообщество) являются не только объектом принятия решений, но и его активными субъектами, включенными в строительство умного города (Grossi et al., 2020) [2].

Вместе с тем понимание того, как идеи умного города, связанные с вовлечением населения в принятие решений соотносятся с социально-политическими реалиями государства и его иерархическими механизмами управления, остаётся ограниченным. Город является не только пространством развития и применения информационных технологий, но и набором управляемых объектов, которые должны быть понятны бюрократии как основному институту, через которое осуществляется государственное управление (Kornberger et al., 2017) [4].

В литературе по государственному управлению (Meijer and Bolivar, 2016) [5] особое внимание уделяется эмерджентным перспективам, основанным на теории управления, подчеркивающих ценность участия граждан и роль сотрудничества с несколькими субъектами, участвующими в управлении умным городом (Broccardo et al., 2019) [6].

Урбанистическая литература определяет важность изучения умного города как возникающего в результате взаимодействия технологий, населения и уникального городского контекста (не существует двух одинаковых городов, и даже типовые «атомные города», построенные по унифицированной централизованной модели в СССР отличаются не только в силу природных характеристик ландшафта, но и по социально-экономическим характеристикам). Среда умного города является открытой, инклюзивной и состоит из множества действующих лиц, которые могут быть расположены повсюду, как внутри, так и снаружи институциональных контекстов (правительство, научные исследования, промышленность и гражданское общество) (Mora and Deakin, 2019) [7].

Концепция умного города поднимает вопрос о субъектности города как действующего лица. Город как глобальный игрок рассматривается в политологической литературе о глобальном управлении и глобальной экономике (Sassen, 2005) [8]. В частности, исследователи отмечают рост влияния городов на глобальные повестки, связанные с экономикой знаний, инновациями, борьбой с бедностью, обеспечением жильем и другими вопросами, например, составляющих рамку целей устойчивого развития ООН (Bassens et al., 2019) [9]. Мэры крупных городов все чаще выступают в качестве спикеров на значимых глобальных мероприятиях, таких как Давосский форум, Петербургский Международный Экономический Форум и др. Вместе с тем, вопрос субъектности умного города как активного действующего лица в формировании стратегической повестки развития города практически не изучен.

Умный город может проявлять свою субъектность через институты гражданского общества, выражающие интересы горожан, институты лоббирования бизнес-интересов (объединения предпринимателей), через решения органов власти, в медиа-дискурсе и в рамках публичной политики. В этом отношении особый интерес для изучения субъектности умного города представляют механизмы согласования интересов всех указанных выше стейкхолдеров, при разработке таких документов как долгосрочная стратегия развития города. Отсюда возникает вопрос исследования: как умный город проявляет свою субъектность через экспертное сообщество в документах стратегического планирования?

**Контекст и метод**

С принятием в 2014 г. федерального закона №172ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегии развития регионов и городов получили статус официальных актов. В соответствии с данным законом основным механизмом имплементации стратегий субъектов федерации являются региональные государственные программы, обеспечивающие связь между стратегическими приоритетами, целями развития и финансовыми ресурсами, выделенными на их достижение, а также статистическими и управленческими показателями, оценивающими степень достижения целей. Система бюджетного планирования, в свою очередь, опирается на целеполагание и показатели государственных программ. Литература о бюджетировании и учёте в государственном секторе говорит о том, что государственные и муниципальные бюджеты, а также отчёты об их исполнении и другие аналогичные документы отражают часть социальной реальности. Отдельные исследователи утверждают, что учёт также участвует в формировании такой реальности (это явление известно как перформативность). Таким образом, исследование процесса бюджетирования и сопровождающего его документов позволяет понять отдельные аспекты социальной реальности, в частности, связанные с проявлением субъектности умного города.

Понятие "умный город" не закреплено нормативно в законодательстве России. Вместе с тем, идеи или отдельные элементы данной концепции широко используются в документах стратегического планирования не только муниципального уровня, но и на уровне региона, а также на федеральном уровне. Мы предпринимаем попытку ответить на поставленный вопрос через анализ дискуссии о стратегии города и государственных (бюджетных) программах, призванных реализовывать данную стратегию. Эмпирическую базу исследования составляют предвыборная стратегия кандидата в губернаторы, играющая роль стратегии города и рабочие материалы экспертной дискуссии, посвященной практической реализации данной стратегии в государственных программах Санкт-Петербурга в период с января по март 2019 г, в которой принимал участие один из авторов статьи.

Проект «Умный Санкт-Петербург» был запущен в 2017 году. Однако будучи нишевым проектом, направленным в первую очередь на цифровизацию городского хозяйства, не имел статуса стратегического приоритета. Такой статус «умный город» приобрел в рамках разработки и имплементации новой долгосрочной стратегии развития Петербурга до 2035 года, которая проходила в период предвыборной компании Беглова А.Д. в 2019 году [3]. Наряду с открытым, социальным и комфортным городом, умный город стал одним из четырех приоритетов новой стратегии.

Тематика реализации концепции «умный город» в Санкт-Петербурге достаточно широко освещена в русскоязычной научной литературе. В ответ на поисковый запрос по сочетанию ключевых слов «умный город», «Петербург» и «Санкт-Петербург» база elibrary.ru выдаёт список из 581 публикации. Среди данного массива, в рамках задач данного исследования, следует выделить программную статью Совершаевой (2019) [10], а также серию публикаций Видясовой с соавторами (2018, 2019, 2020) [11, 12, 13] о различных аспектах восприятия концепции и технологий умного города государственными служащими и жителями Санкт-Петербурга.

Прежде всего необходимо отметить выраженный интерес органов власти к идее умного города. Так, Видясова и Теснина (2018) [11] отмечают осведомленность и готовность государственных служащих Санкт-Петербурга к реализации проекта «Умный город» (такую готовность выразили 63% опрошенных). Авторы отдельно отмечают готовность служащих исполнительной органов государственной власти к диалогу с населением посредством электронной коммуникации. В свою очередь, в программной статье о целеполагании новой стратегии Санкт-Петербурга в её связке с национальными проектами, Совершаева (2019) [10] постулирует необходимость децентрализации полномочий городской администрации и вовлечения граждан в управление в рамках благоустройства и взаимодействия с инвесторами. Исходя из риторики статьи, преимущества умного города для населения связаны в первую очередь с облегчением доступа к государственным услугам за счет цифровизации и решения насущных городских проблем. К перспективным для внедрения технологий умного города автор относит следующие направления: «транспорт, водоснабжение и энергетика; здравоохранение и социальная сфера; личная и общественная безопасность; экология и обращение с отходами; экономическое развитие территорий; общественное согласие и привлечение населения к формированию благоприятной городской среды» (Совершаева, 2019, стр. 40) [10]. Можно отметить, что эта формула практически дословно воспроизводит наиболее распространенное определение умного города, ограничивая, однако, последний аспект (в оригинале – «умное управление», основанное на вовлечении граждан) до вопросов общественного согласия и участия граждан в создании комфортной городской среды. Вместе с тем, апеллируя к мировому опыту возникает вопрос о реальном участии граждан в перспективном планировании элементов умного города, поддерживая необходимость «постоянного диалога городской власти и населения при поиске совместных решений городских проблем, когда речь идет об инициативах снизу вверх для определения основных целей и направлений развития города» (там же, стр. 40). Данная риторика и интерпретация концепции «умный город» тяготеют к человеко-центричной модели и как показано ниже, соответствуют ожиданиям петербуржцев.

Исследуя социальную группу активных горожан Петербурга, Видясова с соавторами (2018) [13] отмечают их высокую готовность к участию в управлении городом (91,4% респондентов), сочетающуюся, однако, с достаточно скептическими ожиданиями на этот счёт. В более массовом исследовании без фокуса на конкретной социальной группе, Видясова (2019) [11] отмечает, что, несмотря на невысокий уровень осведомленности горожан о концепции «умный город» и восприятие умного города как «некоторой технологической платформы, позволяющей сделать проживание в городе комфортным и экологичным» (там же, с. 37), почти 50% жителей Санкт-Петербурга готовы участвовать в городском управлении, в том числе – с использованием электронных площадок. Последнее свидетельствует о потенциале для реализации человеко-центричной модели умного города.

Представленный обзор литературы свидетельствует о том, что умный город является привлекательной концепцией как для органов исполнительной власти, так и для населения. При этом почти абсолютное большинство активных горожан и половина опрошенных в выборке, представляющей всё население Санкт-Петербурга готовы принимать участие в управлении городом.

Следующий раздел статьи представляет описание процесса включение концепции «умный город» в документы стратегического планирования Санкт-Петербурга в рамках экспертной дискуссии, посвященной корректировке бюджетных программ.

**Результаты эмпирического анализа**

В 2018 году была разработана и утверждена Стратегия развития Санкт-Петербурга до 2035 года (Стратегия 2035, 2018) [3]. Важным обстоятельством является претензия города на глобальность: Санкт-Петербург – глобальный центр создания и внедрения инноваций науки, мировой культуры, межрегионального и международного сотрудничества.

Стратегия содержала три приоритета социально-экономической политики Санкт-Петербурга до 2035 года (КЭПСП, 2018):

«1. Развитие в Санкт-Петербурге инновационно-технологической деятельности - приоритет «Город инноваций», характеризующийся постоянным развитием человеческого капитала, внедрением инноваций и передовых технологий во все сферы жизнедеятельности, повышением уровня интеграции всех элементов социально-экономической системы.

2. Повышение уровня комфортности проживания в Санкт-Петербурге – приоритет «Комфортный город», направленный на развитие Санкт-Петербурга как гуманного и удобного для жизни города, отвечающего принципам современного «умного города» в части, касающейся пространственного развития и разнообразия городской среды, экологического благополучия, безопасности и мобильности.

3. Развитие эффективной системы внешних и внутренних коммуникаций Санкт-Петербурга - приоритет «Открытый город», определяющий «открытую» позицию Санкт-Петербурга в геополитическом, социокультурном и торгово-экономическом аспектах, но и направленный на развитие Санкт-Петербурга как города, открытого людям и позитивным переменам, провозглашающего общепризнанные общественные ценности и активно участвующего в общественных событиях, интегрированного в международные процессы.»

Будучи ограниченной направлениями пространственного развития и городской среды, экологического благополучия, безопасности и мобильности в рамках направления «Комфортный город», концепция «Умный город» не была заявлена в Стратегии в качестве самостоятельного приоритета. Как отдельный приоритет «Умный город» был сформулирован в рамках предвыборной программы Беглова, где ВРИО Губернатора обозначил повестку из четырех приоритетов: умный, открытый, социальный и комфортный город.

В марте 2019 г. Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 22.03.2019 №167 была сформирована рабочая группа по повышению эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга в составе 12 экспертов, представляющих органы исполнительной власти регионального уровня, бизнес, общественные и академические организации, а также руководителя территориального управления Росстата и двух вице-губернаторов в статусе со-председателей рабочей группы. Тем же актом было утверждено положение о рабочей группе, в соответствии с которым рабочая группа как постоянно действующий коллегиальный совещательный орган при Правительстве Санкт-Петербурга выполняет задачи проведения анализа государственных программ по следующим направлениям: цели и задачи госпрограмм (подпрограмм и мероприятий); состав и значения их целевых показателей и индикаторов; эффективность расходов на реализацию мероприятий госпрограмм с учётом приоритетов развития города. Работа внешних экспертов не оплачивалась и носила альтруистический характер. Материалы экспертной дискуссии были переданы в КЭПСП, который сформировал обобщенное заключение.

Параллельно синхронизации госпрограмм Санкт-Петербурга со «Стратегией-2035» проводилась синхронизация этих же госпрограмм с национальными проектами в части целевых показателей, индикаторов и мероприятий.

Дискуссия проходила в течение месяца. Итоги обсуждались на Совете по стратегическому развитию при Губернаторе. На каждую из 18 программ было выделено по 2 эксперта.

Экспертные заключения определяли:

1. Соответствие целей и задач Указу Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [14].
2. Взаимоувязку целей госпрограмм и показателей «Стратегии 2035».

При этом приоритет «Умный город» объединял мероприятия и показатели различных госпрограмм.

В рамках экспертного обсуждения были высказаны и зафиксированы предложения по расширению участия населения в городском управлении. В частности, в рамках дискуссии по приоритету «Открытый город» был сформулирован показатель «Вовлеченность общества в управление городом», значение которого на момент дискуссии оценивалось в 5% с задачей повышения этого значения до 20% к концу 2019 года и до одной трети населения города к 2035 году. Однако данный показатель не вошел в перечень «Показатели достижения целей социально-экономического развития Санкт-Петербурга и индикаторы устойчивого развития Санкт-Петербурга» по приоритету «Открытый город».

Поскольку вовлечение граждан в управление было отнесено не к приоритету «Умный город», а к приоритету «Открытый город», в перечень показателей и индикаторов умного города этот аспект также не был включён.

Существующие системы взаимодействия с населением ограничиваются порталом «Наш Санкт-Петербург», представляющим из себя электронную жалобную книгу, различными приложениями и порталами для информирования населения и туристов, традиционными механизмами общественных слушаний и общественных советов, а также проектами «Твой бюджет» и «Мой район», где реализуется двустороннее взаимодействие между властью и горожанами, которое, однако, ограничивается сферой городской среды.

**Выводы**

Результаты, полученные в рамках анализа материалов экспертной дискуссии, посвященной имплементации стратегических приоритетов развития Санкт-Петербурга в государственные программы свидетельствуют о следующем. Несмотря на выявленный в рамках эмпирических исследований сравнительно высокий уровень доверия к цифровым технологиям, готовность государственных служащих к диалогу с населением и готовность самих граждан участвовать в городском управлении, эксперты, привлеченные для оценки стратегии на уровне бюджетных госпрограмм, не учитывают эти обстоятельства, имплицитно поддерживая техно-центричную модель концепции «умный город».

Вопреки риторике ключевых управленцев о необходимости привлечения населения к управлению, реальные возможности участия граждан и влияния на принимаемые решения ограничиваются существующими институтами общественных советов, конфликтных комиссий и общественных слушаний. Пространство реализации инициатив горожан ограничивается сферой благоустройства, то есть упомянутыми проектами «Твой бюджет», «Мой район» и «Наш Санкт-Петербург». Проекты цифровизации сферы взаимодействия граждан и государства, связанные с государственными услугами реализуются в рамках федеральной повестки программы «Цифровая экономика» и априори не могут быть направлены на повышение влияния горожан на ключевые решения, связанные с развитием города. Результаты эмпирического анализа могут свидетельствовать об отсутствии в документах стратегического планирования регионального уровня свидетельств о готовности к реализации человеко-центричной модели умного города в Санкт-Петербурге. Будучи реализованной через экспертное сообщество, проявленная субъектность умного города может привести к дальнейшему укреплению техно-центричной модели с присущими ей рисками корпоративизации города и доминировании частных интересов в ущерб общественным.

В качестве практической рекомендации авторы считают необходимым в дальнейшем при проведении процедур аналогичных реализованной в 2019 г. экспертной оценке государственных программ Санкт-Петербурга, учитывать позицию экспертов по вопросу их отношения к концепции умного города. Принимая во внимание естественное доминирование техно-центричной модели умного города, поддерживаемой технократическим дискурсом и лоббированием ИТ-компаний, одним из решений может быть квотирование привлекаемых экспертов с целью сохранения баланса между техно-центричной и человеко-центричной моделями умного города. На первом этапе, возможно, потребуется смещение баланса в пользу человеко-центричной модели. Ещё одной практической рекомендацией может быть более осторожное отношение к одновременной синхронизации федеральных и городских интересов на уровне субъекта федерации (как правило они не совпадают).

**Литература**

1. Mora, L., Bolici, R., & Deakin, M. (2017). The first two decades of smart-city research: A bibliometric analysis. Journal of Urban Technology, 24(1), 3-27.

2. Grossi, G., Meijer, A., & Sargiacomo, M. (2020). A public management perspective on smart cities: ‘Urban auditing’ for management, governance and accountability. Public Management Review, 22(5), 633-647.

3. «О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» [Текст]: Закон Санкт-Петербурга от 19..12.2018 № 771-164 // Консультант Плюс. Версия Проф.: Справ.-прав. система

4. Kornberger, M., Meyer, R., Brandtner, C., & Höllerer, M. (2017). When bureaucracy meets the crowd: Studying “open government” in the Vienna City Administration. Organization Studies, 38(2), 179-200.

5. Meijer, A., & Bolívar, M.P.R. (2016). Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance. International Review of Administrative Sciences, 82(2), 392-408.

6. Broccardo, L., Culasso, F., & Mauro, S.G. (2019). Smart city governance: Exploring the institutional work of multiple actors towards collaboration. International Journal of Public Sector Management. 32(5), 367–387.

7. Mora, L., & Deakin, M. (2019). Smart City Development: From Theoretical Concept to ICT-driven Approach to Urban Sustainability. New York City, NY: Elsevier.

8. Sassen, S. (2005) The global city: Introducing a concept. Brown Journal of World Affairs, 11(2), 27-43.

9. Bassens, D., Beeckmans, L., Derudder, Ben and Oosterlynck, S. (2019) ‘An Urban Studies Take on Global Urban Political Agency’, p.1-22 in Oosterlynck, S., Beeckmans, L., Bassens, D., Derudder, B., Segaert, B. and Braeckmans, L. (eds.) The city as global political actor. London: Routledge.

10. Совершаева Л. П. (2019) Санкт-Петербург – «Умный, Открытый Город 2035» Экономическое развитие территорий ГУАП

11. Видясова Л.А., Видясов Е.Ю., Тенсина Я.Д. (2019) Исследование социального доверия информационным технологиям при предоставлении электронных государственных услуг и использовании порталов электронного участия (кейс Санкт-Петербурга) // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2019. № 5. С. 43-57. https://doi.org/10.14515/monitoring.2019.5.03.

12. Видясова Л.А., Тенсина Я.Д. (2018) Исследование потребностей исполнительных органов власти Санкт-Петербурга в технологиях «умного» города // Информационные ресурсы России. № 3. - С. 25-28

13. Видясова Л.А., Тенсина Я.Д., Видясов Е.Ю. (2018) Восприятие Концепции "Умного Города" активными горожанами в Петербурге. Вестник Санкт-Петербургского Университета. Социология. Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург), Том 11, № 4, С. 404-419. https://doi.org/10.21638/spbu12.2018.402

14. О Национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Текст]: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Консультант Плюс. Версия Проф.: Справ.-прав. система