Татьяна В. Бутова, Мария В. Елесина

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В ГОРОДЕ МОСКВА

В статье рассмотрены особенности организации взаимодействия власти и бизнеса в городе Москва. Представлены основные проблемы формирования эффективной системы взаимодействия власти и бизнеса, приведены предложения по формированию ее новой организации.

Ключевые слова: *взаимодействие, бизнес, власть, Москва, Московское Правительство, Генеральный план.*

Табл. 2. Лит. 19.

Тетяна В. Бутова, Марія В. Єлесіна

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І БІЗНЕСУ У МІСТІ МОСКВА

У статті розглянуто особливості організації взаємодії влади і бізнесу в місті Москва. Представлено основні проблеми формування ефективної системи взаємодії влади і бізнесу, наведено пропозиції щодо формування її нової організації.

Ключові слова: *взаємодія, бізнес, владу, Москва, Московське Уряд, Генеральний план.*

Tatyana V. Butova[1], Maria V. Elesina[2]

ORGANIZATION OF INTERACTION BETWEEN MUNICIPAL AUTHORITIES AND BUSINESS IN MOSCOW CITY

The article considers the peculiarities of interaction organization between municipal authorities and business in the city of Moscow. Major problems at establishing the effective system of interaction between them are presented, and the propositions on its new organization are moved forward.

Keywords: *interaction; business; authorities; Moscow; Moscow Government; general urban plan.*

Постановка проблемы. Более половины из шести миллиардов людей на современном этапе социально-экономического развития проживает в крупных городах. Столичные мегаполисы концентрируют на своей территории большинство ресурсов, необходимых для инновационного развития национальных экономик: в них формируются бизнес-структуры с высоким потенциалом конкурентоспособности, учреждения науки и образования, здравоохранения, туризма [14].

Инновационный тип развития, сформированный с приходом к власти нового мэра города Москвы С.С. Собянина, требует формирования максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности столичных рынков.

Попытки исследования системы взаимодействия власти и бизнеса в Российской Федерации позволяют сделать вывод о том, что в современном российском обществе сформированы базовые рыночные демократические институты, закреплены правовые предпосылки для развития деловой актив-

[1] Candidate of Economic Sciences, Deputy Dean of the Faculty of Public and Municipal Administration, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.

[2] Master, Faculty of Public and Municipal Administration, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.

© *Татьяна В. Бутова, Мария В. Елесина, 2013*

ности, сложилась стабильная деловая среда как совокупность условий и факторов, обеспечивающих воспроизводство деловой активности [13]. Однако необходимо подчеркнуть, что предпринимательство как субъект деловой среды слабо консолидировано и часто принимает управленческие решения, ориентированные на устранение текущих ситуационных проблем, что не способствует оптимальному достижению стратегических бизнес-приоритетов.

Созданию устойчивой системы взаимодействия различных групп интересов в городах федерального значения не способствует: разрозненное нормативное регулирование одних и тех же вопросов в разных муниципальных образованиях, приводящее к их неоднозначности и несогласованности; отсутствие единого, унифицированного способа программного обеспечения, хранения и передачи правовой информации; различная интерпретация одних и тех же законодательных и нормативных актов [17]. Это приводит к слабой заинтересованности представителей власти и бизнеса к применению принципов эффективного управления территориями, инертности, причинами которых является отсутствие конкретной правовой регламентации.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросами взаимодействия власти и бизнеса занимались многие зарубежные и отечественные ученые: Ш.М. Валитов [6], Т. Веблен [7], Р. Коуз [10], В.Э. Полетаев [12], В.Ф. Уколов [16], А.Н. Шохин [19]. Однако исследования этих авторов в основном были связаны с изучением общих вопросов взаимодействия власти и бизнеса, их эволюции и развитию в теории. Работ, посвященных решению важной научной проблемы – организации эффективной системы взаимодействия власти и бизнеса в крупнейшем городе (мегаполисе), практически нет, что и обуславливает актуальность данного исследования.

Цель исследования состоит в анализе организации взаимодействия власти и бизнеса в городе Москве и разработке предложений по повышению ее эффективности.

Основные результаты исследования. Правительство Москвы в качестве главной стратегической задачи ставит превращение Москвы из крупнейшего индустриального центра в мегаполис общеевропейского масштаба – с высокоразвитой сферой услуг и индустрией туризма, с современной дорожно-транспортной инфраструктурой и экономически эффективной промышленностью, выпускающей конкурентоспособную, наукоемкую и высокотехнологичную продукцию [8].

Предпринимательство (бизнес-сообщество) является основой (опорой) городских властей. До 2009 г. бессистемное и чрезмерное вмешательство Правительства г. Москвы в дела бизнеса обуславливалось отсутствием разработанных принципов промышленной политики в г. Москва, а также концепции предоставления государственной помощи предприятиям, компаниям. Это приводило к нечёткости разграничения сфер ответственности государства и бизнеса.

Неосведомленность (неинформированность) в общих вопросах межсекторного взаимодействия и неумение сотрудничать, а также несовершенная нормативно-правовая база являлись основными причинами, препятствующими эффективному взаимодействию власти и бизнеса в г. Москве.

Вследствие этих обстоятельств критерии государственной помощи предприятиям в 1990–2009 гг. оставались внерыночными и, в конечном счете, отражали влияние различных лоббистских групп. Подобная государственная поддержка не только нарушала справедливую конкуренцию, допуская односторонние выгоды одним компаниям в ущерб другим представителям бизнеса и потребителям, но и дискредитировала саму идею государственного регулирования социально-экономического развития столицы России. Как утверждают эксперты, в этот период в московском мегаполисе сформировалась система «власти под ключ», представляющая собой сверхцентрализованную, бесконтрольную бюрократию, где представители власти фактически не зависели от жителей города. Многие документы по развитию столицы декларировали приоритетность точечной застройки города и были приняты без одобрения жителей и бизнес-сообщества города. В частности, процедура принятия Генерального плана развития столицы весьма формально учитывала интересы заинтересованных сторон: бизнеса и гражданского общества.

Приведем данные по согласованию интересов различных общественных групп в рамках разработки, принятия и реализации Генерального плана социально-экономического развития г. Москвы до 2025 года.

Можно констатировать, что реальности обсуждения проектов плана и учета интересов самых различных групп населения, разных общественных организаций и бизнеса не произошло. Даже формально необходимые по закону действия проведены не были (в частности утверждение окончательного варианта соответствующими органами). Несмотря на то, что экономика Москвы в значительной мере связана с экономикой Московской области, составляя по существу единый хозяйственный механизм, их генеральные планы разрабатывались и утверждались отдельно. Естественно, специфические интересы групп населения столицы и Подмосковья не могли быть учтены, что можно считать крайне отрицательным явлением.

Генеральный план развития г. Москвы с приходом к власти С. Собянина был пересмотрен. В 2010 г. мэром столицы был создана Градостроительно-земельная комиссия [2], в ведении которой к концу 2011 г. находилось 2,92 тыс. вопросов по строительству различных объектов. По окончании рассмотрения данных вопросов было принято решение об отмене строительства 8,2 млн. кв. м [11].

Организация эффективного взаимодействия власти и бизнеса в г. Москве требует по-новому подходить к вопросам градостроительной политики и развития территорий города. Такие подходы к партнерству внедряются во всех мировых городских агломерациях и основываются на принципах комплексного освоения территорий (КОТ).

Взаимодействие власти и бизнеса на основе концепции комплексного развития Москвы и Московской области позволило бы реализовать ряд принципов, важнейшими из которых являются:

1. Принцип экономической и социальной эффективности, заключающийся в необходимости достижения социального эффекта от реализации проектов комплексного освоения территорий в целях развития жилищного строительства при соблюдении эффективности проекта для инвесторов, застройщиков и прочих участников проектов.

Таблица 1. **Особенности согласования интересов в г. Москва на примере принятия Генерального плана до 2025 года***

Этапы планирования	Механизмы согласования интересов	Особенности механизма согласования интересов
Разработка	Отсутствуют	Генеральный план развития Москвы до 2020 г. разработан ведущими специалистами Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы, прежде всего специалистами ГУП НИиПИ Генерального плана г.Москвы без участия заинтересованных групп граждан.
Представление информации о проекте генплана	Публичные слушания, организация экспозиций, обсуждений. В соответствии с законодательством РФ публичные слушания были проведены в каждом внутригородском муниципальном образовании. Выставки материалов были также организованы в каждой префектуре и на центральной площадке Градостроительной выставки. Всего было организовано 136 экспозиций. Суммарная площадь экспозиционных материалов по обоим проектам составила более 8 кв. км.	Публичные слушания проводились в большинстве случаев формально. Оценить плюсы и минусы проекта в лучшем случае могли лишь специалисты в области архитектуры и градостроения. По данным опроса Всероссийского центра изучения общественного мнения, с проектом Генплана знакомы лишь 17% москвичей, из них только 1% принял участие в его обсуждении. 42% жителей Москвы о существовании Генплана ничего не знают. Публичные обсуждения генплана, которые прошли с 23 июля по 7 августа 2009 г., москвичи назвали профанацией. Большинство горожан не смогли понять сущность и значение материалов, для оценки которых требуется специальная архитектурная или инженерная подготовка.
Корректировка	Публичные слушания, рассмотрение проекта закона «О Генеральном плане» в Мосгордуме	Летом 2009 г. в столичных управах прошли общественные слушания по проекту актуализированного Генплана. В обсуждении приняли участие около 160 тыс. чел., которые внесли несколько десятков тысяч замечаний к проекту. По результатам первого чтения поступило 378 депутатских поправок, из которых внесено во вторую редакцию законопроекта порядка 77% (126 поправок одобрено, 156 – учтены с уточнениями, 96 – отклонено). После второго чтения, состоявшегося в Мосгордуме 10 марта 2009 г., поступило 538 депутатских поправок.
Согласование	Законы РФ	Учитывая особый статус Москвы как столичного города, документ должен был пройти утверждение на федеральном уровне – в Минрегионразвития. Но этого не произошло.
Учет взаимосвязей	Отсутствуют	Полное отсутствие конструктивной связи Москвы и Московской области в разработке генеральных планов развития.

* составлено по данным [1].

2. Принцип оптимизации затрат и государственной поддержки, отражающийся в необходимости разработки способов оптимизации затрат проекта в связи с созданием за счет инвестора объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, в том числе, учитывая высокую социальную важность проектов комплексного освоения территорий в целях развития жилищного строительства, путем предоставления государственной поддержки.

3. Принцип архитектурной целостности и взаимосвязи, при учете которого достигается реализация проектов комплексного освоения территорий в целях развития жилищного строительства в рамках единой концепции застройки для архитектурно гармоничного развития территории проекта.

4. Принцип бесконфликтного встраивания в существующую среду, предполагающий реализацию проектов комплексного освоения территорий в архитектурной, инфраструктурной и экологической взаимосвязи с существующей внешней средой проекта.

5. Принцип сбалансированности застройки различного назначения, состоящий в необходимости создания в составе проектов объектов для обеспечения жителей образовательными учреждениями, коммерческими объектами (магазины, парикмахерские и т.д.), объектами здравоохранения, инженерно-транспортной инфраструктурой, что существенно необходимо для создания качественной среды обитания.

6. Принцип перспективности стандартов проживания, заключающийся в необходимости учета повышения стандартов проживания во времени, учитывая длительность жизненного цикла создаваемых объектов недвижимости в рамках проектов комплексного освоения территорий в целях развития жилищного строительства.

7. Принцип инновационного подхода к строительству, который свидетельствует о необходимости внедрения инновационных технологий в процесс реализации проектов комплексного освоения территорий в целях развития жилищного строительства. В качестве инновационных решений может выступать внедрение новых строительных технологий, направленных на снижение материалоемкости и энергоемкости строительства, что может способствовать повышению эффективности строительного процесса и эксплуатации создаваемых объектов недвижимости.

8. Принцип экологически безопасного развития города, отражающий необходимость создания экологически сбалансированной и благоустроенной среды обитания за счет принятия экологически обоснованных строительных решений, в том числе на основании различных мировых экологических стандартов.

9. Принцип эффективного градостроительного планирования, заключающийся в проведении сбалансированной градостроительной политики города, учитывающей взаимосвязь, перспективность и своевременность развития жилой, общественно-деловой и промышленной застройки, инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры.

Выявленные принципы взаимодействия власти и бизнеса при комплексном освоении территорий в целях развития жилищного строительства способствуют развитию повышению качества взаимодействия между всеми

участниками процесса комплексного освоения территорий (гражданских институтов, всего населения).

Включение бизнеса в городские программы по комплексному освоению территорий может решить ряд проблем, связанных с управлением строительным комплексом мегаполиса (табл. 2).

Таблица 2. **Проблемы, выявленные в рамках реализации строительных проектов, и возможности их устранения посредством взаимодействия с бизнесом** [5]

Проблемные участки городских строительных проектов в московском мегаполисе	Возможности устранения посредством сотрудничества с бизнес-структурами
Отсутствие согласованности действий на разных уровнях управления строительными проектами, срыв сроков реализации	Достижение всеми участниками единого понимания задач, сроков исполнения работ и способов взаимодействия (неисполнение контрактных обязательств ведет к недополучению прибыли или штрафным санкциям)
Незаинтересованность в применении инновационных методов управления, способствующих сокращению времени на согласование отдельных мероприятий проектов	Сокращение (оптимизация) затрат времени на реализацию проектов
Отсутствие эффективной системы координации и обеспечения взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов	Повышение оперативности и качества контроля за исполнением программных мероприятий
Система контроля за результатами строительных проектов носит формализованный характер	Возможность принятия корректирующих решений на ранних стадиях возникновения отклонений от запланированного хода выполнения проекта

Кардинально пересмотрев градостроительную политику в Москве, столичные власти сформировали портфель пилотных проектов ГЧП г. Москвы стоимостью порядка 700 млрд. руб. [15], которые включают 4 блока (транспорт, обращение с отходами, водоснабжение и водоотведение, социальная сфера). Эти направления особенно важны в деле модернизации экономики московского мегаполиса, так как именно он является своего рода флагманом инновационного развития государства. Правительство Москвы делает ставку на привлечение бизнеса в социальные проекты города, ведь они являются важным фактором повышения конкурентоспособности – люди, имеющие доступ к качественному жилью, инфраструктуре и таким базовым услугам, как водоснабжение и снабжение энергией, имеют значительно больше возможностей для раскрытия своего потенциала.

По мере развития крупных социальных проектов в столичном мегаполисе роль бизнес-структур в модернизации экономики Москвы будет возрастать, поскольку именно в предпринимательстве концентрируются конкурентные ресурсы общенационального развития: профессиональные кадры, управленческая компетенция, передовые технологии и финансовый капитал. Кроме того, именно структуры бизнес-сообщества города Москвы реально и достаточно успешно включаются в процессы глобализации, приобретая опыт достижения национальной конкурентоспособности на мировых рынках.

Выводы. Таким образом, взаимодействие власти и бизнеса в г. Москве является очень важным. Благодаря ему развитие получают не только отдельные отрасли, но и целый комплекс отраслей народного хозяйства. На современном этапе развития в мегаполисе произошли значительные изменения в градостроительной отрасли, были обозначены новые приоритеты к развитию города, выработаны подходы к пониманию того, к чему должен стремиться московский мегаполис, принята столичная программа «Градостроительная политика», рассчитанная на 5 лет, в которой обозначены приоритеты развития градостроительства. Одна из важных задач градостроительной политики Москвы – создание эффективной системы взаимодействия Москвы и Московской области в целях обеспечения комплексности развития Московской агломерации. Для освоения новых территорий мегаполиса столичным властям необходимо снижать административные барьеры, продолжать выстраивание сотрудничества с застройщиками. Представители администрации города Москвы должны активно работать над предложениями инвесторам по включению их в работу по ускорению административной реформы, предлагать механизмы реконструкции и развития территорий.

1. О генеральном плане города Москвы: Закон г. Москвы от 5.05.2010 №17 // www.duma.mos.ru.

2. О создании Градостроительно-земельной комиссии города Москвы: Постановление Правительства Москвы от 16.11.2010 №1019-ПП // www.duma.mos.ru.

3. *Алтухов Г.* (советник президента финансово-строительной корпорации «Лидер») Интервью // irkutsk-news.ru.

4. *Бажанов М.В.* Стратегия управления инвестиционными процессами в сфере комплексного освоения городских территорий // Актуальные проблемы развития рынка недвижимости и роль системы профессионального образования: Материалы Межвузовской науч.-практ. конф. (11 февраля 2011 г.) / Редкол.: С.Н. Максимов (отв. ред.) и др. – СПб.: СПбГИЭУ, 2011. – С. 3–18.

5. *Бутова Т.В., Довгаль Р.Р., Судибье А.О.* Городские агломерации как объект экономического исследования // Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции в экономической системе и охране окружающей среды» (декабрь 2012 год): Сборник статей / Под общ. ред. проф. Ю.В. Рагулиной. – М.: МГУПП, 2012. – С. 10–18.

6. *Валитов Ш.М.* Взаимодействие власти и бизнеса: сущность, новые формы и тенденции, социальная ответственность. – М.: Экономика, 2009. – 207 с.

7. *Веблен Т.* Теория делового предприятия. – М.: Дело, 2007. – 288 с.

8. Инвестиционная привлекательность Москвы // Московский Международный портал // moscow.ru.

9. *Короткова Е.В.* Моделирование величины внешнего эффекта при реализации проектов жилищного строительства // Современные проблемы управления проектами в инвестиционно-строительной сфере и природопользовании: Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. В.И. Ресина. – М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2012. – С. 58–67.

10. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право: Сборник статей / Пер. с англ. Б. Пинскера; Науч. ред. Р. Капелюшников. – М.: Новое издательство, 2007. – 224 с.

11. Москва подготовила для инвесторов проекты на 700 млрд. рублей, 12 декабря 2011 г. // Российский союз промышленников и предпринимателей // media.rspp.ru.

12. *Полетаев В.Э.* Государство и бизнес в России: инновации и перспективы. – М.: Инфра-М, 2010. – 281 с.

13. *Прокопенко Т.А.* Институциональные ограничения социальной активности в российской деловой среде // Социально-гуманитарные знания.– 2011.– №11. – С. 20–25.

14. *Рагулина Ю.В.* Развитие экономики знаний в Российской Федерации // Вестник Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.– 2008.– №13. – С. 10–20.

15. Столица приняла решение о продолжении строительства по 1,302 тыс. объектам // Префектура Юго-Восточного административного округа города Москвы // www.uvao.ru.

16. *Уколов В.Ф.* Взаимодействие власти, бизнеса и общества. – М.: Экономика, 2009. – 621 с.

17. *Улюкина И.Н.* Стандартизация и унификация нормотворчества органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве // Бизнес в законе.– 2008.– №1. – С. 56–59.

18. *Чахкиев Г.Г., Кривцова М.К., Подзорова М.А.* Партнерство власти и предпринимательства в городе Москве (на примере строительной отрасли) // Информационно-аналитический журнал Муниципальной академии.– 2012.– №2. – С. 35–39.

19. *Шохин А.Н.* Взаимодействие власти и бизнеса в Европейском Союзе. – М.: ГУ ВШЭ, 2008. – 10 с.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2013.