

УДК 332.146.2

ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТОЛИЧНОГО ГОРОДА

А. П. Филиппов

Институт региональных
экономических исследований

Показаны проблемы и тенденции повышения эффективности государственной экономической политики. На примере г. Москвы сформулированы предложения по разграничению функций региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления в интересах социально-экономического развития города и его населения. Показана роль Генерального плана в развитии территории. Изменения, происходящие в ходе реформирования реального сектора экономики, требуют адекватных изменений организационных форм управления городом и порядка принятия решений. Вновь возрастает актуальность проблемы государственной власти и местного самоуправления в Москве, реального участия граждан в хозяйственном строительстве и социальном обустройстве жизни.

Ключевые слова: экономическая политика, система управления, регион, Генеральный план, функции, бюджетный процесс, консолидированный бюджет.

Возрастание эффективности государственной экономической политики требует комплексного подхода к решению организационных, экономических, социальных вопросов, способствующих повышению рациональности использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов на региональном уровне в интересах их социально-экономического развития. Формирование новой экономической политики как на федеральном, так и региональном уровнях, необходимо, по мнению автора, проводить с максимально возможным использованием исторического метода познания процессов экономического развития. Учитывая, что экономика – это процесс, развитие, а современное ее состояние – лишь момент в этом процессе, каждое явление наших дней – результат его исторического развития.

Как отмечал Д. Мак Клоски, «экономист, который прыгает на экономической ноге, поджав историческую, отличается узким взглядом на сегодняшние события, приверженностью к текущим мелким

ISSUES AND TRENDS OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE CAPITAL CITY

A. P. Filippov

Shows problems and trends of increase of efficiency of state economic policy. In the ex-ample of Moscow proposals on the delimitation of the regional executive authorities and local self-government for socio-economic development mega-city and its population. The role of the master plan for the territory. Changes in the course of reforming the real economy, require adequate changes of organizational forms of city management and decision-making procedures.

The newly increased urgency of the problem of state power and local self-government in Moscow, the real participation of citizens in building and social regeneration of life.

KEYWORDS: economic policy, control system, the region, the general plan, the functions, the budget process, the consolidated budget.

экономическим идеям, неспособностью оценивать сильные и слабые стороны экономических данных и отсутствием умения прилагать экономический анализ к крупным проблемам» [2].

Одной из актуальнейших на сегодняшний день тем регионального развития является тема, заявленная В.Д. Беккер «Новая Москва, новая экономика: перспективы и реальность».

Коренными проблемами социально-экономического развития г. Москвы и столичного региона на сегодняшний день, на наш взгляд являются: организация территориального и отраслевого управления городским хозяйством; взаимодействие городских и областных структур в интересах социально-экономического развития столичного региона и его населения; повышение уровня взаимодействия государства и бизнес-сообщества путем внедрения государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Как подчеркивал В. Путин, «Искусство управления экономикой в современных условиях состоит,

прежде всего, в точном определении необходимого соотношения между ролью государства и частной инициативой» [4].

Опыт показывает – одним из важнейших принципов совершенствования системы управления социально-экономическим развитием регионов является выявление, изучение тенденций развития и формирование на их основе научно-обоснованных тактических и стратегических решений.

Современная структура управления Москвой создавалась в 1991–1993 гг. и была в основном нацелена на концентрацию и централизацию как политической, так и экономической власти в регионе в руках одного должностного лица – мэра города. С 1991 г. в г. Москве вводится трехуровневая система государственного управления (город – административный округ – внутригородской район). На территории г. Москвы образуются 10 административных округов, которые, в свою очередь, подразделяются на 125 внутригородских районов. В 1993 г. образуется и новый представительный (законодательный) орган государственной власти г. Москвы – Московская городская Дума.

Сформированная в г. Москве система управления представляет собой объединение в городских (региональных) органах государственной исполнительной и законодательной власти функций как государственной власти субъекта Федерации, так и органов местного самоуправления. Устав г. Москвы 1995 г. определял как территориальное устройство города, так и правовое положение всех территориальных единиц (городских, административных округов, внутригородских районов).

Согласно Уставу (1995 г.) г. Москва формировала и исполняла единый бюджет города с выделением в расходной части объемов финансовых ресурсов, предоставляемых административным округам и районам города, расходование которых осуществлялось с филиальных счетов городского бюджета.

С точки зрения ряда ученых и практиков, такая система всегда вызывала неоднозначные суждения, требовала изменения организационных форм, корректировки функций.

Принятие нового устава г. Москвы в 2004 г. только скорректировало и дополнило положения отдельных законов, но практически не внесло существенных изменений в действующую систему управления. Так, сохранялось положение, когда высшим и единственным законодательным и представительным органом государственной власти г. Москвы является Городская дума. Сохранение двойного статуса представительного и исполнительного органов власти, когда эти органы одновременно являются органами городского местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации, не способствуют соответствующему разделению полномочий, собственности, ресурсов, ответственности и т.д.

Новый Закон «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», содержащий перечень бюджетных полномочий Мэра Москвы, Городской Думы, Правительства Москвы, руководителей финансовых органов, положило начало реформированию бюджетной системы, повышению роли районного, пусть еще слаборазвитого, местного самоуправления. С 2008 г. бюджетная система состоит из консолидированного бюджета города (бюджет г. Москвы + бюджеты внутригородских муниципальных образований) и Московского городского фонда обязательного медицинского страхования.

Изменения, происходящие в ходе реформирования реального сектора экономики, требовали адекватных изменений организационных форм управления городом и порядка принятия решений. Вновь возросла актуальность проблемы государственной власти и местного самоуправления в Москве, реального участия граждан в хозяйственном строительстве и социальном обустройстве жизни.

В 2010 г. новым Правительством Москвы взят курс на муниципализацию и децентрализацию системы управления, более активное вовлечение населения в управление городом направлен на расширение прав, полномочий и ответственности местного самоуправления, на повышение самостоятельности и информационной открытости бюджетных учреждений. Внесены изменения в нормативно-правовую базу (Устав г. Москвы, Законы «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», «Об организации местного самоуправления в городе Москве», постановлении Правительства Москвы о полномочиях территориальных органов исполнительной власти г. Москвы, уставы муниципальных округов ставшие основанием изменений:

- в структуре Правительства Москвы; функций территориальных и отраслевых органов исполнительной власти, расширения полномочий органов местного самоуправления и муниципальных депутатов.

Муниципальным депутатам переданы следующие полномочия:

- право заслушивать отчеты управ района и важнейших для населения района организаций;
- согласование строительства таких объектов как гаражи, храмы, торговые и бытовые объекты;
- утверждение планов капитального ремонта домов и благоустройства территории;
- предоставление помещений для работы некоммерческих организаций.

В целях финансового обеспечения передаваемых функций в муниципальный бюджет переданы часть доходов, получаемых в районе от платных парковок, налога на доходы от сдачи в аренду жилья, патентной системы налогообложения, а также штрафов за нарушение условий государственных контрактов.

Началось реформирование управления бюджетными учреждениями, так:

– в Департаменте образования проведена работа по созданию школ-комплексов, обеспечивающих широкий спектр образовательных услуг и преемственность образовательного процесса, начиная с дошкольного уровня;

– в Департаменте здравоохранения созданы вертикально-интегрированные специализированные медицинские центры по лечению социально значимых заболеваний (онкологии, психиатрии, наркологии и др.), вместо 450 разрозненных поликлиник, создано 40 детских и 46 взрослых амбулаторно-диагностических центров, позволяющих населению получать услуги полного медицинского обследования на самом современном оборудовании и консультации ведущих врачей и специалистов (500 видов лабораторно-диагностических исследований);

– в Департаменте социальной защиты населения в результате оптимизации сети социально-медицинского обслуживания количество отделений сократилось с 121 в 2013 г. до 30 в 2014 г.

Совершенствование системы управления социально-экономическим развитием города за период 2010–2014 г. сказалось предпринимательской активности, так на 01.01.2015 г. в Москве зарегистрировано около 1,1 млн юридических лиц, что составляет почти четверть всех организаций в России. За последний период получили развитие такие механизмы финансовой и не финансовой поддержки бизнеса, как патентная система налогообложения, налоговые льготы и налоговые каникулы, минимизации ставок аренды городской недвижимости, льготная аренда на особых условиях, приобретение права аренды на торгах, приобретение нежилых помещений на торгах, право льготного выкупа арендуемых помещений, доступ к государственному заказу. Как результат рост налоговых неналоговых доходов бюджета города на 5,2% по сравнению с 2013 г. в том числе налоговые доходы увеличились на 4,5%, неналоговые доходы на 11,1%.

Следующим логически, исторически и экономически обоснованным шагом, в рамках административной реформы, должен стать переход на двухзвенное управление «город – район».

Международная теория и практика сводится к трем моделям систем управления мегаполисами и агломерациями одноуровневой структуры, двухуровневой и различным формам координации в условиях множества самостоятельных муниципальных образований.

Одноуровневая модель формируется на уровне мегаполиса двумя путями:

– слияния самостоятельных муниципальных образований в единый муниципалитет;

– включения в состав городского муниципалитета близлежащих земель.

Двухуровневая модель предусматривает формирование верхнего уровня в результате делегирования представителей муниципалитетов нижнего уровня.

Отечественная теория и практика государственно-муниципального управления знает трехуровневую национальную систему – федеральный, региональный и муниципальный уровни.

На региональном уровне – двухуровневая система: орган государственной власти субъекта Федерации, органы местного самоуправления.

Исторически двухуровневая система в России вводилась при Екатерине II, основной лейтмотив реформы – организация управления на началах децентрализации и самоуправления по формуле «губерния – уезд», просуществовала до конца XIX в. Реформы Александра II (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 01.01.1864 г.) также создавало двухзвенную систему выборных органов (губерния – уезд).

Современные тенденции централизации и концентрации капитала, наиболее приемлемой для управления Москвой как мегаполисом и субъектом Федерации, по мнению автора, делают двухуровневую систему, при этом необходимо провести укрупнение внутригородских районов до 40–50 против сегодняшних 125. Автор считает оптимальной численность жителей внутригородского района 250–300 тыс. чел., а также нецелесообразное разделение ряда исторических поселений на два и более внутригородских районов.

По мнению автора, префектуры административных округов, как промежуточные территориальные органы государственной (региональной) власти, на период оптимизации районного звена, необходимо реформировать в управления координации деятельности местных органов власти, внеся в положения о префектурах и районных управах изменения, предусматривающие перераспределение функций: за префектурами (управлениями по координации деятельности органов местного самоуправления) сохранить только функции координации и контроля; функции районных управ (администрации органа местного самоуправления) расширить за счет передачи от префектур организационно-распорядительных и хозяйственных вопросов.

Учитывая что сбалансированность интересов населения с интересами и возможностями государства начинается с местного самоуправления, районное звено должно стать фундаментом вертикально-интегрированных органов власти (районное собрание представителей – администрация района). Районные управы, как территориальный орган государственной исполнительной власти г. Москвы, необходимо реорганизовать в администрацию внутригородских муниципальных районов.

Реформирование структуры управления г. Москвой соответствует таким тенденциям социально-политического и экономического развития, как децентрализация функций государственного управ-

ления; перемещение «центра тяжести» партнерских отношений публичной власти и частного сектора на субфедеральный уровень т.е. уровень субъектов Федерации и различных институтов местного самоуправления [1].

В табл. 1 предлагается следующая схема организации законодательных и исполнительных органов власти г. Москвы, соответствующая структуре консолидированного бюджета г. Москвы [5].

Решение структурных вопросов организации региональной государственной власти и местного самоуправления г. Москвы как субъекта Федерации позволит перейти к решению практических задач социально-экономического развития мегаполиса, действительно, в интересах его жителей, формированию гражданского общества путем корректировки Генерального плана Москвы 2010 г. Принятый совсем недавно, он по мнению многих специалистов потерял свою актуальность, не соответствует ни интересам жителей, ни развитию реального сектора экономики.

Исторически принято считать первым, Генплан г. Москвы 1935 г., сделавший Москву пионером развития страны и формирования нового облика городов. Принятию же Генплана предшествовала организационная структурная работа, направленная на выделение г. Москвы из Московской области в самостоятельную административную единицу.

Мотивацией выделения г. Москвы в самостоятельную административную единицу было то, что объединение в едином исполнительном комитете непосредственного руководства всем хозяйством области и Москвы не обеспечивает выполнения важнейших требований нынешнего периода – конкретного оперативного управления всеми сторонами административно-хозяйственной работы как области, так и города [3]. Данный подход, на наш взгляд актуален и в настоящее время.

Учитывая исторический опыт перспективного территориального планирования (Генпланы г. Москвы 1935, 1961, 1973, 2010 гг.), решение вопроса создания системы управления г. Москвой, как субъекта

Федерации и ее столицы должно стать первоочередной задачей.

Второй – задача разработки концепции взаимодействия г. Москвы и Московской области как столичного региона, дополняющих друг друга, живущим по одинаковым социально-экономическим стандартам.

Генеральный план развития Москвы должен стать основой формируемой на региональном уровне системы взаимоувязанных плановых документов. Модернизация системы управления регионального и муниципального уровня способствуя совершенствованию планирования социально-экономического развития Москвы как субъекта Федерации путем внедрения стратегического планирования и прогнозирования создает предпосылки новых подходов к формированию смешанной экономики, развитию государственно-частного, муниципально-частного партнерства, оценке эффективности экономики её результативности и социальной полезности.

Исходя из современных реалий и тенденций социально-экономического развития, международных и отечественных практик, необходимым осуществление следующих мер:

- осуществить переход на двухзвенную систему управления социально-экономическим развитием города как субъекта Федерации путем перераспределения полномочий между городскими (региональными) и районными (местными) уровнями управления, устранения дублирующих, промежуточных органов управления;

- повысить роль, полномочия и ответственность районного звена управления, как фундамента, основы вертикально-интегрированной системы управления инфраструктурой городского хозяйства в интересах социально-экономического развития города (региона) как субъекта Федерации;

- повысить роль и ответственность представительных органов власти районного (муниципального) звена, законодательно регламентировав их права и обязанности, как представительных органов власти, путем перераспределения функций и полномочий с региональным органом законодательной власти;

- формирование и применение механизмов, направленных на развитие партнерства между государством, обществом и частным бизнесом, путем использования различных форм и моделей государственно-частного, муниципально-частного партнерства;

- повысить уровень взаимодействия с научными организациями, расположенными на территории города, с целью использования научного потенциала в интересах развития города (региона), решения такой амбициозной, но вполне реальной задачи как «Москва – город, удобный для жизни»;

- определить развитие столичной агломерации путем развития на территории Московской области го-

ТАБЛИЦА 1.

Схема организации законодательных и исполнительных органов власти г. Москвы, соответствующая структуре консолидированного бюджета г. Москвы

Законодательная власть	Исполнительная власть
Московская городская Дума	Правительство Москвы. Функциональные и отраслевые органы регионального управления
Районное собрание представителей	Администрация района. Функциональные и отраслевые органы местного самоуправления вертикально-интегрированные в соответствии с полномочиями

родов-спутников на базе исторически сложившихся городских поселений;

Автор поддерживает организацию дискуссии ученых, управленцев, бизнесменов, представителей законодательных и исполнительных органов как федеральных, так и региональных и муниципальных органов власти по вопросу развития столичного региона.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Варнаровский В.Г., Зельднер А.Г., Мочальников В.Н., Селеверстов С.Н.** Основы государственно-частного партнерства (теория методология практика). М., 2015. С. 148.
2. **Клоски Д. Мак.** Полезно ли прошлое для экономической науки? // Thesis. 1993. Вып. 1. С. 130.
3. Протокол объединенного заседания 2-го съезда Советов Московской области и Пленума Московского совета РК и КД по вопросу о выделении в пределах Московской области города Москвы как самостоятельной административно-хозяйственной единицы от 23.02.1931.
4. **Путин В.** О наших экономических задачах. Официальный сайт В. Путина. 2012.
5. **Филиппов А.П.** Государственно-частное партнерство в отечественной системе контрактных отношений. М.: ИРЭИ. 2014. 220 с.

Филиппов Антон Павлович,
к.э.н., с.н.с. Института региональных экономических исследований

☎ 119002, г. Москва, Сивцев Вражек, 29/16
тел.: +7 (903) 588-43-67, e-mail: ipranran@mail.ru