

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА

УДК 323.37

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ И ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕР ПО БЛАГОУСТРОЙСТВУ ГОРОДА В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ МОСКВЫ (НА ПРИМЕРЕ ПРОГРАММЫ «МОЯ УЛИЦА»)

Дорошенко Г.А.¹²

Данное исследование направлено на изучение процесса принятия решений и осуществлении мер по благоустройству города, принимаемых Правительством Москвы. Предметом изучения являются случаи нарушения конкурентности и прозрачности при реализации крупнейшей программы по благоустройству города «Моя улица».

Настоящее исследование даёт ответ на вопрос: в чём состоит специфика принятия решений, обусловившая несоответствие между заявленными на начальном этапе целями программы «Моя улица» и намеренным расширением программы в 2017-2018 годах?

Используя методы кейс-стади, биографического анализа, а также набор теоретических моделей (теория кронизма, модель политических циклов), в исследовании описываются стратегии, позволяющие отклоняться от принятой общественной модели принятия решения с целью осуществления личных интересов.

Ключевые слова:

Конфликт интересов, процесс принятия решений, теория кронизма, модель политических циклов принятия решения.

¹² **Дорошенко Глеб Андреевич** - Бакалавр политических наук, студент 1 курса магистратуры НИУ ВШЭ «Международные и азиатские исследования». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: glebdoroshenko12@yandex.ru.

ВВЕДЕНИЕ

В Москве уже более 4 лет (с 2014 года) продолжается программа благоустройства – «Моя улица». За период с 2015 по 2018 годы только на реализацию основных решений этой программы было выделено 126 млрд. руб.[38]. К ЧМ-2018 программа «Моя улица» была продлена до 2020 года, а ее финансирование увеличено [6]. По словам непосредственного руководителя этой программы Петра Бирюкова, эта программа не закончится никогда [25]. Учитывая проблемы с коррупционной составляющей в этой области (дорожное строительство, составляющее большую долю в рамках программы «Моя улица», является самой коррумпированной сферой, согласно докладу главы МВД в 2016 году), дополненные в этом случае размытыми сроками реализации программы и постоянным увеличением бюджетного финансирования, на начальном этапе исследования возможность конфликта интересов в этом примере является высокой [8]. В ходе исследования будет сделан акцент на анализе деятельности компаний в сфере госзакупок, так как сейчас это представляется актуальной проблемой, на которой власти акцентируют свое внимание [19].

По итогам работы будут предложены изменения к существующему алгоритму принятия решений, позволяющему принимать решения в частных интересах, цель которых будет заключаться в корректировке текущей модели в сторону более прозрачной и конкурентной.

На основе вышесказанного выделим **проблему исследования** - несоответствие между заявленными на начальном этапе целями программы «Моя улица» и намеренным расширением программы в 2017 – 2018 годах. **Целью** исследования выступает определение групп интересов и механизмов

осуществления этих интересов при реализации программы «Моя улица». **Гипотезу** сформулируем следующим образом: возможность осуществления личных интересов образуется из-за отсутствия надлежащего контроля за процессом реализации подготавливаемых Правительством Москвы программами.

АНАЛИЗ БИОГРАФИИ ЗАМЕСТИТЕЛЯ МЭРА МОСКВЫ ПО ВОПРОСАМ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И БЛАГОУСТРОЙСТВА

В качестве материалов для проведения биографического исследования была использована база «Фактивы», а в качестве дополнительной информации - публикации в СМИ и официальные сайты государственных органов.

В качестве объекта изучения в моей статье будет выступать департамент ЖКХ и благоустройства г. Москвы, непосредственно входящий в структуру Правительства Москвы. Именно этот департамент и, в частности его руководитель – Петр Павлович Бирюков (объект проведения биографического анализа), были назначены ответственными за проведения программы по благоустройству города «Моя улица» [31].

КАРЬЕРНЫЙ ПУТЬ

Переехал в Москву в начале 1980-х гг., где за 8 лет прошёл путь от старшего прораба до главного инженера (работал преимущественно в окраинных районах Москвы – Волгоградском, Тимирязевском)[24]. В 1986 году закончил специалитет факультета гражданского и промышленного строительства в КПИ по специальности «инженер-строитель».

В 1991 году стал супрефектом окраинного района Москвы – Выхино. На его карьерное продвижение даже не повлиял тот факт, что в 1986 году в его отношении было

возбуждено уголовное дело за хищение стройматериалов [24]. На том этапе карьеры он был ближайшим помощником Владимира Зотова, одного из крупнейших чиновников Москвы в то время (Зотов управлял ЮВАО в качестве префекта с 1991 по 2015 год). Уже тогда в СМИ появлялись первые упоминания о распределении государственных средств между компаниями, аффилированными с этими людьми [9]. Знакомство с главой 2-го эксплуатационного района «Мосэнерго» Александром Пономаренко позволило расширить круг профессиональных интересов в области коммунальных услуг, а заодно оформить полезное сотрудничество, которое пригодилось в дальнейшем [2].

После слияния в 1995 году района Выхино с районом Жулебино, Бирюков ушел в первые заместители префекта ЦАО [36]. Карьерный рост продолжился в январе 2000, когда Бирюков стал префектом САО [36]. Тогда же начался экономический подъем новой девелоперской компании «Гарант-Инвест», занимавшейся строительством, акционерами которой были дочь Бирюкова Ирина и племянница Екатерина Бирюкова [35]. В совете директоров был его советник на общественных началах Алексей Панфилов, также имевший контрольный пакет компании [35]. В 2000 году компания получила льготное право долгосрочной аренды участка у метро «Аэропорт», где вскоре был построен торговый центр «Галерея» [33].

В Правительство Москвы Бирюков попал в 2002 году, когда был назначен на должность префекта ЮАО, будучи министром Правительства [34]. В 2003 году он согласовал возведение торгового комплекса на территории Природного комплекса Москвы «Братеевская пойма» [26]. И это несмотря на наличие экологических мер (Постановление Правительства Москвы от 27 февраля 2001

года №210), полностью запрещающих какое-либо строительство на этой территории. В результате один из самых богатых флорой и фауной водно-болотный комплекс столицы был уничтожен.

Большинство масштабных преобразований, проводимых в то время в ЮАО не обходились без участия в их реализации компании «Универсстройлюкс», которую возглавлял родной брат Бирюкова – Алексей Павлович Бирюков [22]. В этой же компании на руководящих должностях работала и дочь префекта Ирина Бирюкова [22]. На конфликт интересов московские власти не обращали внимание и в скором времени даже повысили префекта Бирюкова до главы департамента благоустройства города Москвы.

С 2007 года и по сей день Бирюков – главный по городскому хозяйству в городе [3]. Несмотря на то, что его долгое время считали клиентелой Лужкова, он успешно пережил перетурбацию в составе Правительства Москвы и стал даже более весомым политическим игроком при Собянине, чем был ранее. Пережить смену руководства в Москве ему даже не помешал тот факт, что в конце правления Лужкова в отношении аффилированных с ним людей были возбуждены несколько уголовных дел [26].

С приходом Собянина Бирюков, успешно переназначенный на прежнюю должность, продолжил преобразования. Первым делом в 2011 году он пообещал устранить товарищества собственников жилья по Москве, которые создавались с целью переложения коммунальных услуг и проведения капитального ремонта на жителей домов [13]. Вместо этого была создано новое образование ГБУ «Жилищник», что по словам эксперта Института экономики города Дмитрия Гордеева, означает отказ от рыночной модели управления и переход к мо-

нопольной (образуется ситуация, когда заказчик и исполнитель - это одно лицо) [15]. Организация, успев поработать непродолжительное время, уже получила обвинения (от жителей и нескольких судебных исков от муниципальных депутатов) в использовании различных схем вывода бюджетных денег (недоплата зарплаты сотрудникам, перепродажа прав на выполнение работы) [10; 5].

СОТРУДНИЧЕСТВО С ГРУППАМИ ИНТЕРЕСОВ

Для такой политической выживаемости обычно характерна поддержка актора не у одной группы интересов. В примере Бирюкова это тоже наглядно прослеживается.

Сотрудничество с руководителями подвластных ему департаментов. Длинное название официальной должности Бирюкова подразумевает под собой, что ему напрямую подчиняются руководители нескольких важных департаментов Правительства Москвы: капитального ремонта, государственной жилищной инспекции, ЖКХ, природопользования и охраны окружающей среды. Отношение с ними не ограничиваются только формальным сотрудничеством, так Бирюков практикует практику защиту своих подчинённых. Когда происходят расследования в сфере коррупции по благоустройству города, чиновники остаются на своих позициях, а ход расследования всячески замалчивается [4]. После окончания работы в департаменте наиболее отличившиеся чиновники (например, А. Панфилов, А. Пономаренко) попадают в группу крупных бизнесменов в сфере благоустройства города и начинают свой путь с реализации крупных общественно значимых проектов для города. Есть основания полагать, что это способствует созданию устойчивых клиентистких связей и лояльности, приводящих к постоянному усилению позиций и распро-

странению интересов Бирюкова в коммерческий сектор.

Сотрудничество с крупнейшими игроками строительного бизнеса Москвы [4]. В данном случае акцент делается на бизнесменах, изначально не связанных с Бирюковым, иными словами ставленниками другой клиентелы, так как строительство в Москве – прерогатива другого вице-мэра - М.Хуснуллина.

Бирюков, сотрудничая с такими бизнесменами, устанавливает доверительные отношения и с их покровителями (обмен ресурсами на внутриэлитную стабильность и поддержку «око за око»), что благоприятно отражается на его внутриэлитном авторитете.

Сотрудничество с бывшими чиновниками Правительства. Бирюков активно поддерживает влиятельных в прежнем сотрудниках других департаментов Правительства Москвы (С. Протасов, П. Синютин, Л. Моносов [40]). Данные действия направлены на создание собственной сети в политической сфере столицы, которая в случае необходимости сможет воздействовать на ситуацию как в публичном плане, так (что важнее) во внутрикулуарных перспективах чиновника [40].

Выводы: проведя анализ биографии Петра Бирюкова, можно отметить, что за 11 лет – время, на протяжении которого он возглавляет направление благоустройства Москвы, он смог стать самостоятельным актором в этой области и создать разветвленную клиентелу, которая продвигает его интересы, как в политическом плане, так и реализует коммерческие инициативы. Учитывая его профессиональную репутацию, характер принятия решений в Правительстве Москвы в сфере ЖКХ и благоустройства города, активное участие его родственников и

аффилированных с ним людей в строительном бизнесе Москвы (Табл. 1), – все это создает высокую вероятность потенциального конфликта интересов.

ИНИЦИАЦИЯ ПРОГРАММЫ «МОЯ УЛИЦА»

Программа по благоустройству города Москвы «Моя улица» официально начала реализовываться в 2014 году. Изначально, она была рассчитана на 4 года (2014-2018, закончить планировали к открытию ЧМ-2018), о чем до сих пор свидетельствует официальная страница программы на сайте Правительства Москвы [39].

Табл. 1. Аффилированность Петра Бирюкова с компаниями, занимающихся реализацией проектов Правительства Москвы до реализации программа «Моя улица».

Название компании	Год, рассматриваемого кейса	Сфера, выполняемых работ + проекты	Имена и должности
«Универсстройлюкс»[12]	2005	Реставрация дворца царя Алексей Михайловича в Коломенском	Глава компании – родной брат Алексей Бирюков; сотрудник компании – дочь Ирина Бирюкова
«Универсстройлюкс»	2005 - 2007	Обустройство входной зоны в парк Царицыно	Глава компании – родной брат Алексей Бирюков; сотрудник компании – дочь Ирина Бирюкова
«Гарант-инвест»[7]	2003 - 2006	Строительство торговых центров на территории ЮАО («Пролетарский», ТЦ «Тульский», «Коломенский»)	Дочь Ирина Бирюкова и племянница Екатерина один из акционеров компании
ГУП «Гормост» + фирмы «Интек», «Буревестник», «Элекснет»[18]	2009-2010	Распределение торговых площадей в подземельях станций метро ЮАО	Фирмы, близкие к структурам жены мэра Юрия Лужкова – Елены Батуриной
Работа «МТК»[2]	2007-2012	Определенный сформированный круг подрядчиков, обслуживающих тепловые магистрали	Заместитель директора (протее) – Александр Пономаренко
ГУП «Мосводоканал»[2]	2012-2018	Определенный сформированный круг подрядчиков, обслуживающих канализационные сети	Заместитель директора (протее) – Александр Пономаренко

В рамках программы основной акцент был сделан на реконструкции улиц, ремонте фасадов и подсветке зданий. Исполнителем программы стал комплекс городского хозяйства правительства Москвы, который возглавляет вице-мэр Пётр Бирюков. Ответственным за нее стал входящий в ведомство Бирюкова департамент капитального ремонта (ДКР), который возглавляет Алексей Елисеев.

Официально программа началась в 2014 году, однако, глобальные преобразования в Москве проходили и до. В том числе основные транспортные направления города (Ярославское, Каширское и Дмитровское шоссе) были отремонтированы за 1-2 года до реализации новой программы. Тогда на ремонт Ярославского шоссе было потрачено 8 миллиардов рублей, что не помешало инициаторам программы «Моя улица» заложить в новую смету 651 миллион на асфальт и бетонные бордюры [16].

В центре Москвы реальные действия по реконструкции города не соответствовали плану, намеченному Правительством Москвы. Так, глава департамента ЖКХ Москвы Андрей Цыбин в 2011 году утверждал, что плитку класть гораздо выгоднее чем асфальт, так как у нее срок службы на 20 лет больше [30]. Несмотря на это, уже в 2015 году в смету проведения работ в центре Москвы снова была включена замена дорожного покрытия с ещё большим масштабом преобразований (898,5 кв. м).

Уже в 2014 году при осмотре хода работ в центре Москвы, при непосредственном участии СМИ, мэр Москвы С. Собянин отметил успешность проводимых преобразований и заявил о подготовке к созданию новой, масштабной программы по благоустройству города [21]. Таким образом, мэр выступил инициатором реформы (модель инициирования решения «сверху вниз»)

и, пользуясь институциональными возможностями, личным решением органично встроил уже проходящие в центре Москвы ремонтные работы в концепцию проекта общего благоустройства города под названием «Моя улица».

Это позволило С. Собянину создать крупный проект, который благоприятно скажется как на престиже стране (эстетическое удовольствие населения и туристов от нового облика столицы), так и в личном плане (для сохранения успешных позиций на политическом олимпе от нашей элиты требуется иметь за плечами какой-то крупный общественно-значимый проект), что важно в перепитиях внутриэлитной расстановки в предверии Президентских выборов 2024 года.

В качестве выбора улиц для включения в программу активно используется приложение «Активный гражданин», которое играет важную роль в реализации предложений разных элитных групп в Москве (эта роль официально закреплена в распоряжении под №397) [31].

По итогам первых лет работы приложения пользователи приложения были вовлечены в 3 этапа голосования в рамках программы «Моя улица» [1]:

1) выбор улиц, на которых пройдут преобразования (власти Москвы всегда отчитывались о невероятной поддержке разработанных инициатив. Средний процент голосующих «за» всегда был 85% + [27]);

2) утверждение списка улиц;

3) выражение мнения по поводу проведённых работ.

РОЛЬ ПРИЛОЖЕНИЯ «АКТИВНЫЙ ГРАЖДАНИН» В ПОДДЕРЖКЕ ИНТЕРЕСОВ СТРОИТЕЛЬНЫХ ЭЛИТ, ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ «МОЯ УЛИЦА»

«Активный гражданин» - сервис, созданный мэрией Москвы для «проведения референдумов в электронной форме»[1]. Однако, уже долгое время в независимых СМИ всплывают материалы о ненадлежащем виде его работы, где результаты в ряде случаев фальсифицируются, а круг вопросов, по которым можно голосовать, отобраны заранее (населению на выбор даются 2-3 альтернативы, уже отобранные и согласованные).

Очевидно одно, что в условиях отсутствия функционирующего института учета мнения жителей, власти создали субститут под названием «Активный гражданин», который используется для легитимации принимаемых в Правительстве Москвы решений, в тоже время сохраняя контроль над ситуацией и обращаясь с демократическим посылом в сторону критиков (решили так, потому что так проголосовали жители города). Согласно источникам из мэрии, при формировании положения на обсуждение всегда проводится работа по отбору вопросов на голосование, которые либо совпадут с мнением мэрии, либо не важны для нее[29]. Также активно используется психологический фактор: тяжело проголосовать против начинания, результаты которого показываются в красивых компьютерных моделях, и обещаются значительные улучшения окружающей среды. Мало кто из голосующих доходит до экспертных оценок и цифр реализуемой инициативы. Отсюда и цифры, говорящие за полную поддержку в обществе реализуемых работ на центральных улицах города (Тверская - 86%, Большая Лубянка - 87%, Каретный ряд - 87%[27]).

Одними из главных недостатков приложения эксперты называют материальный стимул, присутствующий при активном голосовании в приложении (за голосование

начисляются бонусные баллы, которые граждане могут потратить на поездки или посещение культурных мероприятий, организованных Правительством Москвы), и возможность иметь мультиаккаунтинг в приложении (регистрация осуществляется по сим-карте, но ничто не мешает иметь их много в руках одного человека).

АНАЛИЗ ВЫБРАННЫХ КЕЙСОВ

Для иллюстрации указанных выше особенностей принятия решений обратимся к примерам реализации программы «Моя улица», выделим основные группы интересов, участвующих в распределении бюджетных средств и рассмотрим процесс реализации решений через модель политических циклов К. Вегрича и В. Яна.

«МОЯ УЛИЦА» 2017 ГОД

В 2017 году подходящую к концу масштабную программу благоустройства города неожиданно бессрочно продлили и увеличили смету расходов: на 2017 год она составила 39,5 миллиардов рублей – наибольшую сумму за все годы реализации. **Сложившаяся ситуация распределения больших государственных средств привлекла внимание многих аффилированных с высшими чиновниками города Москвы людей и их компаний к участию в распределении тендеров на проектирование и строительство.** На основе географического разделения работ остановимся на наиболее показательных примерах.

Воробьевская и Андреевская набережные. Победителем тендера на проектирование этих мест стала компания «Проектные решения» [40]. По меркам строительного бизнеса - это пример удивительно успешной компании. Основанная только весной 2016 года, она успела выиграть тендер на благоустройство территории рядом с Садовым кольцом и получить прибыльный рай-

он для реализации по программе «Моя улица». Непосредственный руководитель компании – Юрий Друшп – аффилирован с нынешним руководителем Департамента капитального ремонта Правительства Москвы Алексеем Елисеевым. Друшп в свое время участвовал в реализациях проектов по благоустройству города в составе компании «Инжпроектстрой», входящей в холдинг Елисеева «Роуд групп». После ухода Елисеева в политику его холдинг уже несколько лет стабильно выигрывает тендеры на поставку гранитных бордюров для реализации городских программ по благоустройству. Связь «Проектных решений» с бывшими структурами Елисеева прослеживается даже юридически (указанный компанией адрес совпадает с адресом компании «Магистраль проект», входящей в «Роуд групп») [17].

Стоит добавить, что реализация тендера проходила под кураторством Департамента капитального ремонта Москвы, а заместителем Председателя комиссии тендера была Заместитель Елисеева Э.М.Султанова [11].

При проведении тендера была использована модель «искусственной конкуренции», когда в тендере участвует заведомый фаворит (в нашем случае это компания «Проектные решения»), а также компания, создающая видимость конкуренции, которая в решающий момент делает предложение сделать работу за необоснованно большую сумму, что приводит ее на 2 место в конкурсе (в нашем случае это уже упоминаемая компания «Инжпроектстрой»). И это тоже не новая тактика, ведь даже в случае неудачного решения комиссии работу бы выполняла структура, связанная с руководителем Департамента капитального ремонта Москвы. Также в тендере принимает участие компания – статист (в нашем случае, «Пи-

рит 99», строительные мощности которой, по определению, не позволяют выполнить запрашиваемую работу).

Еще одной тактикой при распределении тендеров по благоустройству самых дорогих частей Москвы является проведение тендера в закрытом режиме. Именно таким образом распределили крупнейший разовый контракт программы «Моя улица» – благоустройство территории вокруг парка «Зарядье» на сумму в 2,76 миллиарда рублей. Обычно таким методом пользуются, если работы связаны с государственной тайной и требуется серьезное обоснование, чтобы сделать тендер закрытым. В рамках реализации программы «Моя улица» к этому инструменту прибегали часто. Так в 2016 году на закрытых аукционах были разыграны 2,6 миллиарда рублей на благоустройство Кремлевской набережной, Охотного ряда и Моховой улицы [40].

Краснопресненская набережная. Проектирование этого участка поручено компании «Неон», которая является частым победителем государственных тендеров как на оказание коммунальных услуг (вывоз снега, уборка школ), так и в проектах по благоустройству города (в 2017 году компания разрабатывала проекты благоустройства Патриарших прудов, Варшавского шоссе и Мытной улицы) [23]. Владелец компании Михаил Мулин – сын владельцев строительной компании «Центротрансстрой», обанкротившейся в 2012 году. Во время мэрства Лужкова компания была фаворитом строительного бизнеса столицы, выполняя самые ответственные заказы – Третье транспортное кольцо и реконструкция Гостиного двора [37]. Реализацией проекта занимается организатор поставок крупных партий гранита для программы «Моя улица» Евгений Дукаато – владелец компании «Возрождение». Дукаато – представитель питерской элиты, его

холдинг входит в тройку крупнейших дорожно-строительных компаний города. В Москве, где практически не существует региональных строительных игроков, Дукато является исключением. **Основным способом победы на тендерах при получении работ в этом районе Москвы можно считать завышенную оценку комиссией возможностей компании. Так компания «Неон» была оценена в 77 баллов из 100, несмотря на то, что из 3-х компаний, участвующих в тендере, именно она предложила наибольшую сумму за работу (что противоречит смыслу редукционных, который лежит в основе проведения всех тендеров) [14].**

Сретенка. На благоустройство этого района Москвы получила тендер компания «МКТ». Причем изначальные итоги тендера были отменены государством по причине, что предложившая наименьшую сумму работ компания «Стройкапиталинвест» якобы будет использовать для ремонта подоконников оцинкованную сталь ненадлежащего качества [28]. Компания «МКТ» в 2016 году выиграла контрактов на благоустройство московских улиц более чем на 1 млрд. руб. Учредителем этой компании является предприниматель из небольшого города Железногорска – родины Петра Бирюкова - М.Б. Мосенков [20]. Компания зачастую работает в тандеме с другой компанией с владельцами-земляками (компанией «Серикат»). В прошлом году «Серикат» получила контрактов на 748 миллионов рублей [40]. Указанные компании используют тот же контактный телефон, что и самороспущенная после публикации обвинений в конфликте интересов компания брата Бирюкова «Универсстройплекс», которая тем не менее успела к 2016 году получить контрактов на 2,2 миллиарда рублей по программе «Моя улица» [32].

Якиманская и Кадышеская набережные. «Холдинг Москапстрой», принадлежащий бизнесмену Владимиру Евтушенкову, Марине Мамонтовой и бывшему главе Департамента госзаказа капитального строительства Москвы Леониду Моносову для победы на тендере также воспользовался методом искусственной конкуренции. В их редукционе этим «конкурентом» стала компания «Мегапарк», о связи которых между собой говорит наличие совместных действий при работах на Таганской площади [40].

Воспользовавшись моделью политических циклов К. Вегрича и В. Яна, легко установить, что указанные отклонения произошли на 3-м этапе их классификации («реализация принятого решения»). А именно в подпункте детализации принятого решения, на котором происходит выбор исполнителя и распределение ресурсов на выполнение работ. Указанное отклонение стало возможным благодаря отсутствию дополнительного независимого контроля за сферой проведения тендеров. Так как несмотря на то, что внешне все нормативные принципы соблюдаются, при внимательном изучении качественной составляющей проводимых тендеров (строительные мощности компаний, состав совета директоров, характер выполняемых работ) проясняется скрытая безальтернативность проводимых редукционных. Эта безальтернативность объясняется структурой сетевого номенклатурного предпринимательства, которая сложилась в московском строительном бизнесе. Этот «капитализм для своих», выражаясь лексикой теории кронизма, стал возможен благодаря сосредоточению ряда ресурсов (институциональных, силовых, экономических) в руках чиновников при отсутствии действующего механизма контроля и подотчетности вне их сетевого круга.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На протяжении всего этапа инициации, а затем и реализации решения происходили отклонения в рамках модели принятия решения по В. Яну. На первом этапе – этапе определения общественной проблемы – решение было полностью инициировано чиновниками Правительства Москвы, в частности лично мэром Москвы Сергеем Собяниным.

Жители были привлечены к участию в потенциальном решении в области публичной политики только на 3 этапе (реализации принятого решения), где с помощью существующего субститута учета мнения жителей (приложения «Активный гражданин») была создана поддержка планируемых преобразований, что в классификации Вегрича соответствует эффекту грамотной мобилизации поддержки снизу.

Формулирование политики планируемой реформы проходило по способу негативной координации, когда в существующие рамки решения (сроки, место проведения преобразований, характер планируемых работ) под давлением различных групп интересов постоянно вносились изменения (увеличение сроков проведения программы – трижды, добавление мест проведения работ, выход за рамки Садового кольца уже в 2014 году).

На 3-м этапе – реализации принятого решения – произошли основные нарушения, которые выразились в наличие коррупционного фактора в ходе проведения работ. Государственные закупки хоть и формально соответствовали техническим сторонам требований (минимальное число участников, оформление документов), на деле не несли в себе и признака честной конкуренции. Для этого использовались два основных метода: создание искусственной конкуренции и законные махинации с процессом проведения тендеров (отмена тендера, пересмотр решений).

Так как работы еще не закончены, и окончательная дата завершения планируется на 2020 год, то пока нет независимой оценки проводимой реформы. Предыдущий опыт показывает, что такая оценка ограничивается статистическими комментариями лиц, ответственных за выполнение программы, без привлечения независимой экспертной оценки. Все это приводит к постоянным проблемам при проведении крупных реформ, которые повторяются при каждом новом цикле реализации политического решения с учетом существующей в Москве хорошо отлаженной модели «капитализма для своих».

Табл. 2. Группы интересов, выполняющие работу по программе «Моя улица» и способы побед на тендерах.

Группа интересов	Фамилии	Район проводимых работ	Стоимость заключенных контрактов	Способ его получения
Бывшие чиновники, связанные с благоустройством города	Юрий Друпп (Алексей Елисеев) – Проектные решения (Роуд групп) + Инжпроектстрой, Леонид Моносов – Холдинг МосКап-	Воробьевская и Андреевская набережные, Якиманская и Кадышеская набережные	~2,85 миллиардов рублей	Создание искусственной конкуренции + подстраховка результата за счёт фирмы дублёра (ком-

	строй + Мегапарк			пании с которой проигравшую фирму связывают деловые отношения)
Частные непубличные структуры	Неизвестно	Самые дорогие районы Москвы – Парк Зарядье, Кремлевская набережная, Охотный ряд	~5,36 миллиарда рублей	Проведение закрытого тендера
Компании, аффилированные с вице-мэром Петром Бирюковым	МКТ, Серикат, Универсстройлюкс	Сретенка, Знаменка	~3,5 миллиарда рублей	Пересмотр решений тендера комиссией + создание искусственной конкуренции
Компании, принадлежащие бизнесменам, пользующихся лояльностью у ПМ	Михаил Мулин – Неон – Лужковские элиты; Евгений Дукато – Возрождение – поддержка у питерских элит, входящих в ФОВы; Братья Бениаминовы – Агентство развития стратегических технологий – поддержка от ПМ Павел Тё – «Capital Group» – связи в департаменте градостроительства г. Москвы; Самвел Карапетян – «Ташир» – поддержка в ФОВах	Краснопресненская набережная, площади возле метро «Краснопресненская» и «Баррикадная», Бульварное и Садовое кольцо	~7,308 миллиарда рублей	Конкуренция с фирмами, чьи строительные возможности по определению не позволяют выполнить объем требуемых работ + завышенная оценка возможностей фирм оценивающей комиссией

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Активные граждане» смогут оценить новый этап программы «Моя улица» // mos.ru 2017. 24 октября. [Электронный ресурс] URL: <https://www.mos.ru/news/item/31456073/> (Дата обращения 11.04.19).
2. Александр Пономаренко наладил поток в Англию через Украину // 2016. 22 апреля. [Электронный ресурс] URL:

http://www.compromat.ru/page_36822.htm (Дата обращения 22.11.18).

3. Биография Петра Бирюкова // sta-sta.ru 2012. 5 мая. [Электронный ресурс] URL: <http://sta-sta.ru/?p=14998> (Дата обращения 22.11.18).

4. Брат ты мне или не брат: как устроен бизнес семьи вице-мэра Москвы по ЖКХ // ruprosters.ru 2016. 16 марта. [Электронный

- ресурс] URL: <https://ruposters.ru/news/16-03-2016/biryukoff> (Дата обращения 23.11.18).
5. Вице-мэра Москвы подозревают в причастности к коррупции в ГБУ «Жилищник» // rasmi.ru 2018. 27 февраля. [Электронный ресурс] URL: <https://rasmi.ru/archive/204620/> (Дата обращения 22.11.18).
6. Власти Москвы продлили программу «Моя улица» до 2020 года // meduza.io 2017. 12 октября. [Электронный ресурс] URL: <https://meduza.io/news/2017/10/12/vlasti-moskvy-prodlili-programmu-moya-ulitsa-do-2020-goda> (Дата обращения 05.10.18).
7. Газпром» и улицы // novayagazeta.ru 2017. 6 сентября. [Электронный ресурс] URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/09/06/73728-gazprom-i-ulitsy> (Дата обращения 23.11.18).
8. Глава МВД перечислил пять самых коррумпированных сфер в России // ria.ru 2016. 5 октября. [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/society/20161005/1478557987.html> (Дата обращения 05.10.18).
9. Глава Мосводоканала - приятель Порошенко // rospress.com 2016. 22 апреля. [Электронный ресурс] URL: <https://www.rospress.com/corruption/18088/> (Дата обращения 22.11.18).
10. Главу СК попросили проверить замэра Москвы Бирюкова на причастность к махинациям в "Жилищниках" // msk.newsru.com 2018. 27 февраля. [Электронный ресурс] URL: <https://msk.newsru.com/article/27feb2018/fracid>
11. Департамент капитального ремонта города Москвы // [Электронный ресурс] URL: <https://www.mos.ru/dkr/structure/> (Дата обращения 12.04.19).
12. Долина жизни Алексея Бирюкова // compromat.ws 2018. 7 сентября. [Электронный ресурс] URL: <https://compromat.ws/dolina-zhizni-alekseya-biryukova/> (Дата обращения 23.11.18).
13. Жилищник устанавливает новые стандарты качества работы ЖКХ – Собянин // 2014. 3 октября [Электронный ресурс] URL: https://www.m24.ru/articles/mehr-Moskvy/03102014/57036?utm_source=CopyBuff (Дата обращения 22.11.18)
14. Закупка №0373200004217000332 // zakupki.gov.ru [Электронный ресурс] URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/protocol/protocol-bid-list.html?regNumber=0373200004217000332&protocolId=16142199> (Дата обращения 18.04.19)
15. Зачем ГБУ «Жилищник» собирает под свое крыло сотни многоквартирных домов // tsj-aferra.livejournal.com 2016. 4 сентября. [Электронный ресурс] URL: <https://tsj-aferra.livejournal.com/96026.html> (Дата обращения 17.04.19).
16. Информация о контракте № 2773161026915000119 // zakupki.gov.ru 2016. 3 марта. [Электронный ресурс] URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=2773161026915000119> (Дата обращения 09.04.19).
17. Информация о контракте № 2770584037917000033 // zakupki.gov.ru 2017. 20 марта. [Электронный ресурс] URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=2770584037917000033> (Дата обращения 12.04.19).
18. Игры подземелья // compromat.ru 2010. 2 февраля. [Электронный ресурс] URL:

- http://www.compromat.ru/page_28802.htm
(Дата обращения 23.11.18).
19. Методические рекомендации ... // [Электронный ресурс] URL: <http://r37.tmbreg.ru/assets/files/Fin/Doc/44-fz/Metod.-rekomendacii.pdf> (Дата обращения 15.05.19).
20. Мосенков Олег Борисович (ИНН 773395290739) // rusprofile.ru [Электронный ресурс] URL: <https://www.rusprofile.ru/person/mosenkov-ob-773395290739> (Дата обращения 12.04.19).
21. Мэр Москвы: Объекты для благоустройства по программе «Моя улица» выберут жители // mos.ru 2014. 29 июля. [Электронный ресурс] URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/5299/1796050/> (Дата обращения 11.04.19).
22. НАЙДЕТСЯ ЛИ УПРАВА НА ПРЕФЕКТА // 2006.novayagazeta.ru 2006. 22 мая. [Электронный ресурс] URL: <http://2006.novayagazeta.ru/nomer/2006/38n/n38n-s11.shtml> (Дата обращения 22.11.18).
23. Наши клиенты // fsk-neon.ru [Электронный ресурс] URL: <https://www.fsk-neon.ru/obekty> (Дата обращения 18.04.19).
24. Петр Бирюков: от уголовных статей к научным // compromat.ru 2013. 21 марта. [Электронный ресурс] URL: http://www.compromat.ru/page_33174.htm (Дата обращения 22.11.18).
25. П.Бирюков: Программа «Моя улица» не закончится никогда // mskagency.ru 2017. 7 июля. [Электронный ресурс] URL: <https://www.mskagency.ru/materials/2683524> (Дата обращения 05.10.18).
26. Петр Бирюков позаботился о младшем // rospres.org 2010. 11 августа. [Электронный ресурс] URL: <https://www.rospres.org/hearsay/7036/> (Дата обращения 22.11.18).
27. Почти 90% активных граждан поддержали проекты программы «Моя улица» // ag.mos.ru 2017. 30 марта. [Электронный ресурс] URL: <https://ag.mos.ru/news/1280> (Дата обращения 11.04.19).
28. Протокол об отказе от заключения контракта // sberbank-ast.ru [Электронный ресурс] URL: <http://www.sberbank-ast.ru/ViewDocument.aspx?id=469769373> (Дата обращения 12.04.19).
29. Против сноса пятиэтажек в Москве можно голосовать через сервис «Активный гражданин». Там точно не накручивают голоса? // meduza.io 2017. 18 мая. [Электронный ресурс] URL: <https://meduza.io/feature/2017/05/18/protiv-snosa-pyatietazhek-v-moskve-mozhno-golosovat-cherez-servis-aktivnyy-grazhdanin-on-nadezhnyy-tam-ne-nakruchivayut-golosa> (Дата обращения 11.04.19).
30. Разворот: власти Москвы отказались от тротуарной плитки в пользу асфальта // forbes.ru 2012. 16 августа. [Электронный ресурс] URL: <https://www.forbes.ru/news/93241-razvorot-vlasti-moskvy-otkazalis-ot-trotuarnoi-plitki-v-polzu-asfalta> (Дата обращения 09.04.19).
31. Распоряжение Правительства Москвы № 397-ПП от 29 июля 2014 года // mosopen.ru [Электронный ресурс] URL: http://mosopen.ru/document/397_rp_2014-07-29 (Дата обращения 17.04.19).
32. Расследование РБК: кто зарабатывает на реконструкции Москвы // rbc.ru 2015. 19 октября. [Электронный ресурс] URL: <https://www.rbc.ru/investigation/society/19/10/2015/561b6c739a79474587968837> (Дата обращения 12.04.19).
33. Реальный сектор защищает от кризиса // bosfera.ru 2008. 1 ноября. [Электронный ресурс] URL: <https://bosfera.ru/bo/realnyy->

- sektor-zashchishchaet-ot-krizisa (Дата обращения 22.11.18).
34. Семья Бирюковых захватила Южный административный округ Москвы // compromat.ru 2006. 12 июля. [Электронный ресурс] URL: http://www.compromat.ru/page_18946.htm (Дата обращения 22.11.18).
35. Структура и руководство // garant-invest.ru [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant-invest.ru/struktura-i-rukovodstvo> (Дата обращения 17.04.19).
36. Хозяйствующий субъект Как вице-мэр Москвы Петр Бирюков управляет благоустроительными миллиардами // meduza.io 2016. 9 сентября. [Электронный ресурс] URL: <https://meduza.io/feature/2016/09/09/hozyaystvuyuschiy-sub-ekt> (Дата обращения 16.11.18).
- «Центротрансстрой». Новые пути к эффективности // rostransport.com [Электронный ресурс] URL: <http://www.rostransport.com/transportrf/pdf/7-8/70-71.pdf> (Дата обращения 18.04.19).
37. Что не так с благоустроенными улицами Москвы // varlamov.ru 2017. 25 августа. [Электронный ресурс] URL: <https://varlamov.ru/2529647.html> (Дата обращения 05.10.18).
38. Что такое «Моя улица?» // mos.ru [Электронный ресурс] URL: <https://www.mos.ru/city/projects/mystreet/> (Дата обращения 09.04.19).
39. 270 миллионов рублей за гектар Как изменится Москва летом 2017 года и кто на этом заработает // meduza.io 2017. 24 мая. [Электронный ресурс] URL: <https://meduza.io/feature/2017/05/24/270-millionov-rublej-za-gektar> (Дата обращения 23.11.18).

CONFLICT OF INTEREST IN MAKING DECISIONS AND IMPLEMENTING MEASURES TO IMPROVE THE CITY IN THE GOVERNMENT OF MOSCOW (ON EXAMPLE ON THE PROGRAM «MY STREET»)

Doroshenko Gleb - Bachelor of Political Science, 1st year student of HSE master program "International and Asian Studies". Contact number: 89166285063. E-mail: glebdoroshenko12@yandex.ru

This study is aimed at studying the decision-making process and the implementation of measures to improve the city, taken by the Moscow Government. The subject of study is cases of violation of competitiveness and transparency in the implementation of the largest program for the improvement of the city "My Street".

This study provides an answer to the question: what is the specificity of decision-making, which caused the discrepancy between the stated goals of the My Street program at the initial stage and the deliberate expansion of the program in 2017-2018?

Using the methods of case studies, biographical analysis, as well as a set of theoretical models (the theory of crownism, the political cycle model), the study describes strategies that allow deviating from the accepted public decision-making model in order to pursue personal interests.

Keywords:

Conflict of interest, decision-making process, theory of kronism, model of political decision-making cycles