

# Омск нуждается в сеансе аутотренинга, психотерапии. Он должен честно сам о себе рассказать.



**– Александр Сергеевич, что представляет собой Институт экономики города?**

– Это организация, которая была создана инициативной группой исследователей в середине 90-х годов. Она работает в формате, который на Западе называется «think tank», то есть, с одной стороны, это экономический институт, с другой – чисто консалтинговая фирма. Это мозговой центр, посвященный проблемам развития городов. Уже тогда мы видели, что это важнейший ресурс развития страны, но к нему никак не получалось подступиться. Изначально у нас был крен в сторону вопросов ЖКХ. Многие до сих пор нас знают, как людей, приложивших руку к Жилищному кодексу, 214-ФЗ и так далее. Потом развились компетенции и родились подразделения, которые занялись вопросами территориального развития, градостроительства, Правилами землепользования и застройки,

нормативами градостроительного проектирования, информационными системами обеспечения градостроительной деятельности. В разные времена у нас были отдельные подразделения, занимавшиеся городской социальной политикой, межбюджетными отношениями, а также синтетическое направление – управление муниципального экономического развития, которое, собственно, и занялось разработкой комплексных программ.

*Модель нашей работы можно описать так: мы находим какую-то актуальную проблему, которая требует решения (например, введение нового института Правил землепользования и застройки), разрабатываем концепцию, и часто это выливается в принятие какого-то федерального закона или постановления правительства РФ. Мы имеем репутацию независимых экспертов и часто работаем с федеральными органами: с одними ругаемся на несколько лет, потом они к нам возвращаются, а мы в это время с другими работаем.*

Часто бывает, что принимается какой-то новый федеральный закон, но никто не знает, что он значит и как с ним работать. И тогда начинается еще одна важная стадия нашей работы – пилотные проекты, для которых мы ищем города и регионы, готовые рискнуть и внедрить что-то первыми. В частности, в 1998 году в департаменте соцзащиты Омска был такой Владимир ПАВЛОВ. Мы к нему приезжали, потому что он одним из первых заинтересовался программой жилищных субсидий, которой мы тогда занимались. Это была одна из первых программ оказания социальной помощи не по категориям, а на основании прямого обследования заявителя. Он загорелся идеей распространить какие-то ее элементы на другие программы соцзащиты. Это был типичный демонстрационный проект. По итогам реализации пилотных проектов возникает некая «развилка». Если все замечательно и все работает, то составляются мониторинговый отчет, отчет об оценке и обучающие программы, чтобы этот опыт тиражировать. Фактически все основные наши сотрудники, как и я, работают в Высшей школе экономики. Если возникают какие-то проблемы с реализацией проекта, то мы выдвигаем новые

предложения для разработки на региональном или федеральном уровне.

**– В 90-е годы была такая эйфория... Казалось, что города – это будущее страны. В конце 80-х – начале 90-х инициативы изменений шли со стороны городов. Не кажется ли вам, что в последние годы ситуация кардинально поменялась? Мэры во многих городах не избираются, на первый план вышли главы регионов. Города становятся подчиненными областям и не являются двигателями прогресса. Есть такая проблема?**

– Проблема есть, и появилась она не с отмены прямых выборов мэра, а, скорее, с реформы межбюджетных отношений. В результате резкого повышения централизации бюджетной системы в среднем 60% бюджетов городов стали формироваться за счет межбюджетных перечислений. Естественно, фокус внимания городских администраций стал устремлен не вниз, а вверх. Это, действительно, тогда еще сбило мотивацию. Резко уменьшилось количество городов, которые хотят проявлять инициативу. С другой стороны, города – это не только местная администрация и городской бюджет. Огромный ресурс развития – это возможность распоряжаться землей. Конфликты по поводу полномочий по регулированию земельных отношений идут во многих регионах до сих пор. Это показывает важность и значимость этой проблемы. Города – это не только местная власть, а еще и местное сообщество, крупный бизнес. Именно крупный бизнес во многих городах стал инициатором изменений и стратегий, которые потом уже стали оформляться в качестве официальных документов городских администраций. Кроме того, хоть и медленно, но идет процесс становления местного самоуправления. Многие люди получили опыт, допустим, выборов в председатели ТСЖ, участия в публичных слушаниях. Да, в конкретных случаях это часто заканчивается плохо, но это все равно некая школа для самих жителей и для властей. Часто можно услышать, что публичные слушания превратились в сплошную профанацию, что от их отмены ничего не поменяется. Поменяется. Особенно по Москве мы видим, что сам факт вынесения того или иного вопроса на публичные

слушания, даже если туда пришлют засланных казачков и все правильно проголосуют, все равно вызывает страх у властей. Если бы этого института не было, то было бы, условно говоря, в два-три раза хуже. Эти процессы, многие из которых не видны, внушают оптимизм, что цикл централизации, демуниципализации будет преодолен. Особенно в условиях экономического кризиса всегда велик соблазн передать ответственность за все плохое вниз, на уровень местного самоуправления – но вместе с этим придется и передать какие-то полномочия.

**– Все время говорят о передаче полномочий. У нас большая проблема – как я понимаю, не только в Омске – с градостроительными документами как таковыми, с их качеством, соответствием федеральному законодательству. Но это нет ни денег, ни компетенций. Если в городе с компетенциями еще куда ни шло, то в муниципальных районах их нет совсем. Что касается денег, их нет и не будет для того, чтобы достаточно быстро решить эту проблему. С изменениями в законодательстве все встало: нельзя строить линейные объекты без межевания, нельзя делать то, нельзя делать это... Куча проблем, а решения не видно.**

– В этой части в градостроительном законодательстве не очень приятная ситуация складывается. Это началось еще в конце 90-х годов: принимается какой-то правильный закон, но исполнять его дорого, а в бюджете денег нет. И начинается: сначала в законе пишется один срок, потом он переносится и переносится. Но, с другой стороны, денег никогда нет – это вопрос приоритетов. А вот стимулов принимать нормативные документы в рамках новой концепции у местных и региональных властей очень немного. Главная идея Градостроительного кодекса – сломать систему выдачи индивидуальных разрешений на использование земли, то есть создать правовое поле, которое не зависит от чиновников. А когда чиновник должен отдать свои полномочия, тем более не очень прозрачные, всегда на помощь приходит аргумент об отсутствии денег в бюджете. Но это же окупается! Можно достаточно легко просчитать, как быстро эти бюджетные расходы

вернутся через поток платежей в результате аукционов по продажам по рыночным ценам. Конечно, в сельских малолюдных территориях это может быть не так актуально, но для средних и крупных городов Генеральный план и Правила землепользования и застройки – это жизненно важные, стратегические документы. На малолюдных территориях можно пойти по пути типовых стандартных документов.

**– Как поступать муниципальным властям в случае, если они имеют желание, но не имеют средств?**

– Ну как не имеют средств? Я не верю, что нет денег. Да, это дорогое удовольствие, но для бюджета города – не запредельное. Первично все же желание.

**– В Омске куда ни поедешь – всюду пустые места. Начнешь выяснять – все уже занято, причем еще лет 10 назад. На каждом участке забит столб: незавершенное строительство. Законодательство так устроено, что участки могут пустовать, а город не развивается. Это проблема в других городах замечается?**

– Замечается. Мы в последние несколько лет очень много об этом пишем. Это проблема не только законодательства, но и практики государственного управления. У каждого участка есть свой правообладатель, у каждого квартала – десятки правообладателей. Если кто-то хочет заняться реконструкцией квартала, он должен договариваться с каждым правообладателем. Последний, видя, что к его участку проявляют интерес, тоже начинает...

**– Держит, чтобы дороже его продать.**

– Да. И это какая-то тупиковая ситуация, для решения которой нужны дополнительные меры регулирования, снижающие издержки достижения согласия. Может быть, в какой-то степени они будут ограничивать права собственности. Как в многоквартирном доме – если больше 50% что-то решили, то остальные должны подчиниться. Пусть не 50, но если 70 или 80 процентов голосуют

за что-то, то должны быть процедуры квалифицированного принятия решения. Стопроцентное согласие практически невозможно. Тогда весь город, действительно, законсервируется. Эта проблема только недавно начала обсуждаться, потому что государственное управление создавало совершенно другие стимулы. Так, до сих пор, в отличие от всего остального мира, где планируют развитие жилищной сферы в жилых единицах, мы планируем в квадратных метрах жилья. Когда Минстрой спускает целевые показатели, установки, то что проще всего сделать? Возиться с этими правообладателями в центре города? Да легче выйти в чистое поле и его застроить. Поэтому за последние 15 – 20 лет, при том, что население крупнейших российских городов по большому счету не менялось, их территории расползались. Это означает много чего, в том числе, что города становятся более дорогими из-за необходимости большей инфраструктуры. Во-вторых, это зачастую приводит к старению и деградации центральных территорий, на которые не хватает ресурсов – а городу нужен центр, общественное пространство. Соответственно, в итоге с экономической точки зрения мы получаем снижение конкурентоспособности города. Он должен содержать более дорогую инфраструктуру, производя то же количество продукции, и он теряет свою привлекательность из-за деградации ключевых общественных пространств. Но я боюсь, что у нас может получиться, как всегда, шарахание из крайности в крайность. Об этом говорят последние изменения в Градостроительный кодекс, принятые уходящей Госдумой. Никакой правоприменительной практики пока нет, там делается попытка легализации механизма, который был применен в Сочи и на Дальнем Востоке, – принудительного выкупа в ускоренном порядке, когда у тебя сначала выкупают, а потом ты можешь сколько угодно судиться и доказывать свою правоту. Здесь есть проблема поиска баланса. Мы все время пока промахиваемся.

**– У нас в городе огромная проблема с публичными пространствами. Их практически нет. Законодательно этот вопрос регулируется?**

– Если взять типичный российский город, Правила землепользования и застройки изложены на 35 – 50 страницах. Если взять Нью-Йорк или Барселону, это тысяча страниц. Там регулируется все: ширина окна, цвет стены и так далее. В принципе все это возможно использовать и у нас. То же самое – с нормативами градостроительного проектирования. Все градостроительное регулирование – это по сути ограничение прав собственников и иных правообладателей земельных участков. Это мера, которая в краткосрочной перспективе снижает уровень экономической активности и экономического роста. Есть расчеты по Соединенным Штатам, согласно которым все меры градостроительного регулирования в американских городах стоят чуть ли не 5% ВВП. Это огромная сумма! 5% американского ВВП – это половина ВВП Российской Федерации или, по крайней мере, Сибирского федерального округа. Но общество на это идет, потому что оно видит положительные внешние эффекты, которые возникают при градостроительном регулировании, в том числе публичные пространства. В долгосрочной перспективе это обоснованно, так как в противном случае экономический рост все равно упрется в снижение конкурентоспособности из-за низкой привлекательности городской среды. Не вчера и не позавчера, а еще сто лет назад люди придумали, что в местах сгущения экономической деятельности общество принимает законы, ограничивающие права собственников.

**– Во время дискуссионной сессии вы упомянули, что делящаяся в России приватизация жилья породила неправильный институт собственников многоквартирных домов. Можете подробнее объяснить? Где ошиблись?**

– В Восточной Европе, например, как проходила приватизация? Людям говорили: «Вы либо приватизируйте свои квартиры и берите на себя ответственность за дом, либо не приватизируйте и муниципалитет будет их содержать. Но прав на помещение у вас будет меньше». У нас приватизация была не просто бесплатная, бессрочная и безусловная, но еще и поквартирная. В результате в одном доме возникает смесь квартир, которые принадлежат

частным собственникам, которые сдаются ими в аренду третьим лицам и которые принадлежат муниципалитету. Но это еще не самое страшное. Нужно выбрать управляющую компанию. Как правило, она аффилирована с муниципалитетом, это бывший ЖЭК или что-то в этом роде. Муниципалитет, как собственник неприватизированных квартир в этом доме, участвует в общем собрании и заинтересован купить услуги компании как можно дешевле. Муниципалитет как выгодоприобретатель или неявный собственник управляющей компании заинтересован продать эти услуги как можно дороже. В одном институте возникает конфликт интересов, который ни к чему хорошему не приводит. Если мы посмотрим на те же Соединенные Штаты – да, там есть многоквартирные башни, но они, как правило, являются доходными домами. А собственность – это индивидуальное жилье. Именно потому, что, отдай эти башни в собственность, возникнут издержки достижения согласия. Да, есть какие-то кондоминиумы, но там это скорее номинальная собственность. Мы изучали статистику по Соединенным Штатам – там чем больше квартир в многоквартирном доме, тем выше доля таких домов, где один собственник. Либо это кооператив, либо доходный дом и так далее.

**– В Омске, насколько я знаю, все управляющие компании – частные.**

– Формально они частные, но зачастую аффилированы с муниципалитетом. Возможно, Омск более продвинут в этом смысле, но во многих городах ситуация именно такая.

**– В одном из предыдущих докладов вы рассказывали, что процент собственников жилья в России намного больше, чем в США.**

– Да, это так. У нас уже под 80% жилья находится в частной собственности граждан.

**– За рубежом большинство людей арендует жилье?**

– Нет. Меньше половины собственников, по-моему, только в Швейцарии, Германии, может быть, еще в каких-то странах. В



основном больше половины собственников, но диапазон там 55, 65, 70 процентов – но не 80. Более того, в середине 2000-х годов в Соединенных Штатах и других странах прошел пик нарастания доли собственности. Действительно, когда мы начинали приватизацию, то оглядывались на мировую тенденцию: с 60-х – 70-х годов 20 века уровень жизни за рубежом повышался и росла доля собственников. В 2005 – 2006 годах после ипотечного кризиса расти она перестала, а в США даже немного снизилась. У нас же рост продолжился, а в некоторых восточноевропейских странах доля собственности составила 100%.

**– И чем же это плохо для экономики города?**

– Приведу один пример – феномен бедного собственника, над которым бьются страны типа Латвии и Литвы, которые быстро все приватизировали. Во-первых, невозможно принять никаких решений по капитальному ремонту. Есть понятие собственности, которое включает в себя бремя ее содержания. Нужно платить налоги, копить на капремонт, участвовать в нем. У нас пока собственник не несет полного бремени. Он не понимает, во что ввязался, а государство боится ему об этом сказать. И так мы живем.

**– То есть мы платим гораздо меньше, чем должны платить?**

– За капитальный ремонт – да. Причем попытка ввести плату за капремонт вызвала непонимание в обществе. Получается замкнутый круг. Вроде бы надо вводить плату за капитальный ремонт. Людям это не нравится – люди не очень богатые. Вводят по 2 рубля за квадратный метр. За 2 рубля сделать ничего нельзя. Люди еще более недовольны: мы платим, а никаких изменений нет. Дом стоит в плане на 2055 год, мы не доживем. Москва в этом отношении поступила, на мой взгляд, более разумно. У нас ввели по 15 рублей за квадратный метр, но малообеспеченным людям выделили дополнительные субсидии на капремонт. Зато за эти 15 рублей нам показали конкретную программу действий, и не до 2055 года, а на ближайшие 5 лет.

**– Ну это Москва. У Москвы денег много, поэтому она и не**

**побоялась .**

– Да, не побоялась и может себе это позволить. Это сложно. Я и говорю поэтому, что это ловушка. Сказал «А», введя бессрочную приватизацию, так говори «Б», «В» и так далее. Так говорить мы не можем ни политически, ни экономически. В итоге растет износ жилищного фонда. Мы подсчитали, что накопленное недоинвестирование в жилищную сферу составляет более трети ВВП страны. Это огромная сумма.

**– Вы ведь последний раз 15 лет назад были в Омске. Какое сложилось тогда впечатление от города? Сейчас оно поменялось?**

– Знаете, в Омск прилетаешь через ночь, не высыпаясь, восприятие от этого страдает. Надо здесь побыть дня три-четыре, чтобы посмотреть. Если вспомнить прошлый приезд и сравнить с этим – даже не столько сам город, сколько обсуждаемые темы – сейчас куда-то ушла тема культурного наследия, культурного потенциала. В прошлый раз каждый второй разговор начинался с того, что Омский драматический театр взял «Золотую маску». Нам удалось тогда посетить один из спектаклей этого театра. Не знаю, как сейчас, а тогда театр был очень хороший.

**– Сегодня вы еще не успели ничего в Омске посмотреть?**

– Серьезно, конечно, нет. Но для специалиста, даже проехав по какому-то маршруту, возможно получить некое впечатление.

**– И какое это впечатление?**

– Пока я еще не зашел, но, надеюсь, вечером зайду в исторический квартал. Издали он очень хорошо смотрится. Все остальное – это, по сравнению с другими городами, чрезмерно хаотичная, не структурированная масса городской застройки. Но при всей этой неструктурированности и аморфности магическим образом присутствует какое-то эстетическое единство. Цветовое что ли – не знаю. Я вспоминаю Новосибирск, где в центре города я не вижу ни одной пары зданий, которые между собой

сочетаются. Через одно-два сочетаются, а соседние – нет.

**– Какие отрасли для города должны стать сейчас градообразующими? Насколько реально экономика может быть завязана на нефтепереработку, учитывая, что, как в случае с Омском, все финансовые потоки можно элементарно перевести в Петербург или еще куда-то? Дымит-то здесь, и белый порошок непонятной этиологии – это все наше, а деньги там. К тому же крупнейшие компании сегодня – это Google, Uber, Facebook...**

– Надо заманивать их сюда. Кроме шуток, когда возрастают направления конкуренции, по которым вас могут обидеть, вместе с тем крепнут направления, где вы можете что-то ухватить. Например, Сибнефть ушла, а вместе с ней и центр прибыли, но нужно понимать, что в местном бюджете налог на прибыль – это экзотика, даже рудимент. В местном бюджете НДФЛ играет важную роль. Если даже не центр прибыли, а бухгалтерия или какой-то другой центр будет в Омске – а сейчас производственная цепочка может дробиться гораздо проще хоть у «Газпром нефти», хоть у Фейсбука, – все равно можно кого-то к себе заманить, понимая, что им нужно и какие конкретные преимущества есть у вашего города. Задача диверсифицировать налоговую базу стоит перед всеми городами.

**– Что бы вы посоветовали нашим городским властям?**

– Многие проблемы города в течение длительного времени даже не то что не решались, а не проговаривались или проговаривались поверхностно. Город нуждается в сеансе аутотренинга, психотерапии – он должен честно сам о себе рассказать. Когда это прорвется, все вещи будут названы своими именами – тогда можно будет уже говорить о том, где искать свое место. Главный вопрос – это что делать с теми людьми, которые будут высвобождаться в результате модернизации крупнейших промышленных предприятий, что уже происходит и дальше будет происходить. В какой степени это приведет к оттоку людей из города? В какой степени город сможет создать новые рабочие места? И почему именно в этих сферах. Это первый вопрос.

Второй, учитывая, что уезжать, наверное, все равно будут, – как предотвратить угрозу того, что уезжать будут именно те, кто нужен городу? Почему они уезжают?

**– Разрыв в зарплате по сравнению с другими городами у нас огромный и абсолютно не логичный.**

– Нужно подумать, как их задержать, если не зарплатой.

**– Знаете, разрыв такой, что все, кроме зарплаты, уже вторично.**

– Ну, подождите. Если вернуться к экономике города, всегда что-то чем-то можно компенсировать. Допустим, посмотрели все возможности – ну, не можем мы зарплату повысить. Может быть, люди согласятся иметь маленькую зарплату, если им жить будет комфортно. Если они будут жить в малоэтажном жилье, например. Таким образом, мы возвращаемся к вопросам территориальной организации города – но уже не с абстрактных позиций (что сейчас модно, что вообще хорошо), а с позиций конкретных людей: что им нужно? Велосипеды, приусадебные участки, спортивные площадки, ночные клубы...

**– Но никто ведь не хочет об этом говорить.**

– Я и говорю, нужен сеанс психотерапии.

**– Нужно ли в Омске метро?**

– Здесь надо быть специалистом: метро или не метро. Я знаю, что это болезненная тема для города. Скажу так: городу нужен высокоскоростной транспорт. Не только внутри города, но и для связи с Новосибирском. Нужно всячески вкладываться в то, чтобы это как можно скорее случилось. Экономическая связанность, тем более в той сложной географической конфигурации, в которой находится Омск, – это очень важная штука для повышения производительности экономики.

**– Если не вспоминать ту давнюю вашу поездку, накануне нынешнего визита в Омск что вы знали о городе? Вы смотрите что-то по телевизору, изучаете, общаетесь с коллегами. Омск**

**для вас – это что?**

– Очень скупо представлен Омск на информационной картине России. Для меня Омск – это сибирское купечество, Колчак, «Сибирская корона», «Омский бекон», ну и Омский НПЗ и танки, танки, танки...

**– Спасибо за интересную беседу!**