

Надежда Борисовна, Институт экономики города – негосударственная некоммерческая организация, цель которой – содействие решению социально-экономических проблем развития городов и регионов. Как можно «содействовать развитию»?

– Строго говоря, содействовать – значит помогать. Что мы и делаем: помогаем городам в проведении социально-экономических реформ. Спектр нашей экспертизы очень широк и касается вопросов городской экономики, хозяйства, включая жилищно-коммунальное, транспорта, благоустройства города. Решаем мы и вопросы муниципального бюджета, землепользования, жилищного кредитования, строительства, комплексного социально-экономического планирования и развития городов, социальной политики, образования – всего спектра экономических и социальных проблем, с которыми сталкивается город. Это темы, по которым мы работаем.

Теперь – о географии. Загляните в наш годовой отчет за 2002 год. В нем есть карта нашей деятельности. В 2002 году мы работали в 58 городах, в 31 субъекте РФ, в 2 странах СНГ.

Формы работы тоже разнообразны. Это прежде всего консультации и разработки реальных программ реформирования, в которых заинтересован город. Знания и опыт, которые мы получаем на местном уровне при проведении реформ и преобразований, разработке социально-экономической политики, законодательных и нормативных актов, мы переносим на федеральный уровень, что в конечном счете помогает проводить преобразования на местном уровне. Если хотите, это наша изюминка: возможность одновременно и работать над созданием законодательной базы для проведения реформ, и выступать средством обратной связи от местного уровня к федеральному. И, конечно, мы проводим в городах конкретные демонстрационные проекты, т.е. на практике реализуем какие-то модели, чтобы можно было распространить этот опыт на другие города и территории.

Занимаемся также обучением муниципальных сотрудников и представителей общественных организаций некоммерческого сектора. Проводим различные семинары, тренинги, распространяем свой опыт и методологические подходы через СМИ. Собственно, и сами ведем немалую издательскую деятельность по распространению накопленного опыта...

Извините, но невольно вспомнился афоризм Козымы Прутков: нельзя объять необъятное.

– Поле нашей деятельности широкое. Но мы себя ограничиваем. С самого начала, осознав себя аналитическим центром, в котором все специалисты являются высокими профессионалами в своих областях, мы решили не выходить за сферу нашей предметной экспертизы, не хвататься за любые предложения. Решили заниматься лишь проблематикой муниципальной экономики, муниципальным социальным развитием. И все, что выходит за пределы этого круга, игнорируем. Не занимаемся макроэкономикой. Например, нам предлагали заняться промышленной политикой. Извините, сказали мы, это не входит в область муниципальной экономики. Или проблемы вступления в ВТО – ими нам тоже предлагали заняться. Но с одной стороны, у нас широкое поле деятельности, с другой – мы всегда стараемся держать свой «фокус».

А можно ли назвать то, чем вы занимаетесь, изучением жизни людей в городе?

– В каком-то смысле – да. Но надо уточнить, что мы понимаем под словом «город». Есть много концепций этого понятия. Город как территория. Город как совокупность структурных объектов. Город как экономическая система. Мы в своих работах подходим к городу как совокупности людей, которые совместно проживают на одной территории и объединены определенными возможностями удовлетворения своих потребностей. Город как совокупность людей в определенных условиях – такова парадигма нашего подхода к городскому развитию.

Но ударение делаете на слове «людей». Об этом и поговорим. Вы сказали, что содействуете развитию города. Что есть развитие города?

– Город может расти. Город может умирать. Город может исчезнуть с лица зем-

ли. Бывают периоды стагнации городов. Развитие города – это и улучшение условий жизни людей, увеличение разнообразия ролей, которые город представляет жителям, это и занятость, и досуг. Развитие – это и доступность услуг, финансовых, бытовых, других. Развитие – это и повышение качества жизни. И, наконец, развитие – это чисто территориальное формирование. Есть разные концепции.

ске правила землепользования и застройки, на наш взгляд, не используют того прогрессивного инструмента, который заложен в федеральном законодательстве: Градостроительном и Земельном кодексах. Этот инструмент направлен на установление в городах системы правового (территориального) зонирования, которая определяет градостроительные регламенты и разрешенные виды исполь-

городах. Хотя, казалось бы, в Москве рынок услуг более развит. Развивается и управление недвижимостью как направление деятельности. И можно бы допустить к управлению жилищным фондом частные компании. И собственники жилья более активные, более информированные, чем в других городах. Но, к сожалению, административные препятствия на пути формирования и вхождения

батарей лопнет? Отвечать буду я. При чем здесь частник?..

– Так рассуждают в наших ДЕЗах...

– ...Которые на самом деле сами ни за что не отвечают и у которых нет экономической заинтересованности. Есть только бюрократическая мотивация. Поэтому работают неэффективно. И представьте себе, что чиновник сам, по доброй воле, откажется от ресурсов управления, в том

Надежда КОСАРЕВА: ЧИНОВНИК ИЛИ ЧАСТНИК – КТО КОГО?

Надежда Борисовна Косарева, президент фонда «Институт экономики города», кандидат экономических наук. Родилась в Москве. Окончила экономический факультет Московского государственного университета. Работала в Институте народно-хозяйственного прогнозирования и РАН. В 1995 году возглавила фонд «Институт экономики города». Имеет дочь.



ФОТО АЛЕКСАНДРА МАТЮШКИНА

На Западе сейчас распространена концепция умного развития. Умного в том смысле, что идет не экстенсивное наращивание территорий, а интенсивное использование существующих – для повышения экономической эффективности...

– Обратимся к примерам. Говорят, Москва – бурно развивающийся город. Вы с этим согласны?

– Москва – безусловно, развивающийся город. Но чтобы сказать «бурно развивающийся город», нужно прибегнуть к сравнению. Если сравнить, скажем, с Шанхаем, который фантастически быстро развивается, практически из ничего, то Москва выглядит несколько скромнее.

Я бы подошла к определению с другой стороны. Москва развивается по очень многим направлениям. Но когда специалисты нашего института ближе познакомились с московской экономикой, хозяйством и – подчеркнуваю! – возможностями, то сделали вывод: Москва развивается скорее вопреки, а не благодаря. То есть потенциальные возможности развития, заложенные в столичной ренте, на наш взгляд, могли бы использоваться больше. К сожалению, темпы развития в Москве сдерживаются многими факторами.

Возьмем для примера строительство. К сожалению, на взгляд специалистов нашего института, административные барьеры на пути доступа к земельным участкам в Москве сформированы чрезмерные. Процедура согласований и получения разрешений, выделения прав на земельные участки – очень длительный и дорогостоящий процесс. Конечно, в других городах России подобная процедура не легче и не дешевле. И не всегда виноваты местные власти, хотя часть ответственности лежит на них: очень часто чрезмерному администрированию способствует федеральное законодательство. Но очень многое город может сделать сам в рамках предоставленных ему полномочий. Обидно, что Москва эти полномочия не использует, а идет по пути наращивания дополнительных. Так, принятые в Мо-

зования не конкретного земельного участка, а территориальных зон. Тем самым огромная часть согласований снимается полностью. Москва же, вводя эти правила землепользования и застройки, устанавливает систему индивидуального согласования для каждого земельного участка. Это штучная административная, бюрократическая операция: вы должны прийти к чиновнику и в индивидуальном порядке для каждого земельного участка пройти бюрократическую процедуру согласования. Между тем в России есть города, которые принимают нормальные правила землепользования и застройки – Казань, Великий Новгород, Хабаровск, Пермь, Саратов, Чебоксары. Эти правила снижают административный барьер для инвесторов, для привлечения капитала и дают возможность городу развиваться интенсивно.

– Смотрю планы института: самое частое словосочетание здесь – жилищно-коммунальное хозяйство...

– Мы помогли Москве разрабатывать программу реформирования ЖКХ. Должна сказать, что московская система управления ЖКХ, на мой взгляд, мало отличается от других городов. Говорю это с сожалением, потому что потенциал у Москвы большой. В финансовом плане у столицы больше возможностей, чем у других городов: там нет средств на реконструкцию, модернизацию коммунальной инфраструктуры, здесь хоть и не в полной мере, но есть. Здесь и специалистов больше, и передовые технологии сосредоточены. У ЖКХ столицы выше надежность и качество, не бывает перебоев с теплом, как в других российских городах. Но, к сожалению, наш город свои возможности использует не в полной мере. Например, в ЖКХ Москвы, как и в других городах, не создана реальная рыночная среда: ни в сфере коммунальных услуг, ни в сфере управления жилищным фондом. Процесс формирования товариществ собственников жилья идет так же медленно, как и в других

бизнеса на этот рынок, на пути формирования ТСЖ очень высокие. Одним словом, система ЖКХ остается на административном ресурсе – это, по большому счету, советская система.

– Вы говорите, что на пути развития, реформ стоит чиновник. Но почему он препятствует? Что руководит его действиями?

– Отделю одну из индивидуальных мотиваций, связанную с недостаточной заработной платой и коррупционной средой, – я не являюсь специалистом в области социологии коррупционного поведения. Если опираться на рациональную экономическую мотивацию и мотивацию ответственности, то, на мой взгляд, поведение чиновника вполне объяснимо: он всегда хочет занять как можно больше места. Чиновник считает, что без его контроля все будет очень плохо. Он видит себя центром, который знает, как правильно организовать жизнь. И заполняет то пространство, которое ему выделено. Свое понимание норм и правил вносит в процесс принятия решений. Он уверен, что его решения правильные, адекватные и что он поступит гораздо вернее, чем любой бизнесмен. Аргумент его таков: частный бизнес заинтересован только в получении прибыли, общественной значимости для частного бизнеса не существует. А значит, на пути чистогана должен встать он, чиновник. В частности, в той области, которую мы с вами обсуждаем: строительство и ЖКХ.

Пример из сферы строительства. Чиновнику дали ресурс – землю. У нас огромное количество неприватизированной государственной земли. И чиновник этот ресурс никогда не отдаст. Пока в его руках есть такой ресурс, как земля, он решает, что здесь будет построено и будет ли вообще построено. Рынок не имеет значения – решает чиновник. Он возводит бесконечный процесс согласований, экспертиз, индивидуальных разрешений.

– Нет ресурса – нет чиновника?

– Конечно. В ЖКХ то же самое. Чиновник думает: я отвечаю за жизнь людей. Как я пушу сюда частника? А если зимой

числе финансовых, я не могу. Разве что какой-нибудь одержимый реформатор, который приходит с единственной целью – изменить. Но это уже не чиновник. Это скорее творец, руководствующийся высшими идеалами. Невозможно требовать от чиновника, чтобы он руководствовался высшими идеалами. Чиновник руководствуется либо собственными интересами, либо интересами своей структуры...

– Что может изменить ситуацию?

– Если говорить о ЖКХ, то – частный бизнес. Но не мелкий, который не в состоянии противостоять чиновнику. Хотя мелкий бизнес – это замечательно и в ЖКХ ему самое место, но он не может преодолеть сопротивление чиновника. Нынче проявился интерес крупного частного бизнеса к системе ЖКХ. Создана компания «Российские коммунальные системы». Другие российские инвесторы стали проявлять интерес к ЖКХ.

– И что в результате изменится?

– Абсолютно все. В ЖКХ катастрофический износ всех систем и огромный недостаток инвестиционных ресурсов. Огромный! Не забывайте: крупный бизнес обладает не только капиталом, но и лоббирующими возможностями, большими, чем противостоящий ему чиновник. Он в состоянии убрать чиновника со своего пути.

– Не наивная ли точка зрения?

– Думаю, нет. В конечном итоге бизнес приходит и говорит: мне нужен закон о концессиях, закон о тарифном регулировании – без этого реформа не пойдет. Мне нужно, чтоб вы, законодатель, решили проблему задолженности МУПов. То есть бизнес предъявляет требования и лоббирует продвижение необходимых ему изменений. Федеральное законодательство ему подспорье в этом. Что же касается чиновника, то и здесь все вполне предсказуемо: если чиновник не лишится понимания, то он, конечно, не сможет отказаться от инвестиций в инфраструктуру ЖКХ.

Единственная проблема, которую при этом нужно будет решать, – новая монополизация в этом секторе. Ее нельзя допустить. Крупный бизнес должен прийти, развить систему, получить прибыль. Но в ЖКХ должна быть конкурентная среда.

– Известно, что крупный бизнес старается задушить конкурентов...

– Антимонопольное законодательство на что? Для частного бизнеса оно действует. Второе: должны быть законодательные процедуры, которые не ведут к монополизации сектора. Например, коммунальная сеть, на наш взгляд, не должна подлежать приватизации. Она должна оставаться в муниципальной собственности. И должна передаваться в управление, в концессию на условиях конкурса. Таким должно быть требование федерального законодательства. И тогда в ЖКХ не будет монополизации.

– Надежда Борисовна, ваш институт изучает еще и мнения горожан по тому или иному вопросу. Что вы знаете об интересах москвичей?

– Сейчас мы занимаемся ипотечным кредитованием в Москве и других регионах. Конечных результатов пока не получили, но тема очень интересная. Тем более что в этой области есть некоторые подвижки, и связаны они, с одной стороны, с улучшением законодательной базы, а с другой – с макроэкономической стабилизацией: снизились процентные ставки и инфляция, начался рост реальных доходов населения. А как только начинают расти доходы, люди проявляют интерес к тому, что им необходимо в первую очередь. Жилье всегда стояло в системе приоритетов на первом месте.

Окончание на 8-й странице