

либерал ■ ru

Фонд “Либеральная миссия”

Олег Чиркунов

Государство и конкуренция

Статьи



Новое
Литературное
Обозрение

2012

УДК 338.7 (470)
ББК 65.9 (2Рос-4Пе)
Ч65

*Издание подготовлено при поддержке
Фонда Дмитрия Зимина «Династия»*

Чиркунов, О.
Ч65 **Государство и конкуренция:** Статьи/Олег Чиркунов;
предисл. Е. Г. Ясина. — М.: Новое литературное обозре-
ние, 2012. —240: ил.

ISBN 978-5-86793-961-8

Книга губернатора Пермского края Олега Чиркунова — наблюдения и размышления человека, которому постоянно приходится делать выбор между вариантами решения существующих в традиционно промышленном регионе проблем, соизмерять свои решения с современной государственной идеологией.

По словам автора, сегодня «в общественном сознании, а главное, и в сознании элит произошел отказ от конкурентной, рыночной модели в пользу стабильности, плановости развития экономики и связанной с ними неизбежной централизации власти. Эта книга — попытка предложить альтернативу усилению роли государства во всех сферах жизни, это приглашение подумать об иных вариантах решения существующих проблем».

УДК 338.7(470)
ББК 65.9 (2Рос-4Пе)

© Чиркунов О. А., 2012
© Ясин Е. Г., предисл., 2012
© Фонд «Либеральная миссия», 2012
© ООО «Новое литературное обозрение».
Оформление, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Е. Г. Ясин. Размышления человека нашего времени . . .</i>	9
Предисловие автора	12
ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР:	
МЕЧТА БЕЗ СТРАХА	25
Причины exit-стратегии	26
Exit-стратегия: жизнь закончилась?	26
Задача умереть	27
Комфорт и насыщенность жизни	28
Никто не без изъяна	29
Мир несовершенен	29
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЧУДО:	
РЫНОК И КУЛЬТУРА	31
Экономика промышленного региона: кто формирует бюджет, а кто — доходы населения	32
Отсутствие идеологии: рынок или государство?	38
Непоследовательность действий власти.	38
Обширное участие государства в экономике	40
Неравенство форм собственности	42
Очевидные выводы.	43
Культура как фактор развития	43
Национальная гордость, чувство общности и доверия	44
Ответственность за свою судьбу.	46
Отношение к труду, прибыли и потреблению	47
Купить лотерейный билет	49

ГОСУДАРСТВО И КОНКУРЕНЦИЯ	50
Мир изменился	50
Конкуренция как условие развития регионов	52
Государственное управление: структурирование обязательств	57
Централизация и децентрализация.	58
Структура и цели	59
Развитие человеческого потенциала	60
Экономический рост	61
Развитие инфраструктуры	62
Развитие территорий	63
Управление государственной собственностью	63
Выбор пути	64
ТЕХНОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ	65
Структурирование целей	65
Развитие человеческого потенциала	67
Развитие экономики	69
Создание среды обитания	70
Управление бюджетными учреждениями	71
Управление ресурсами	72
Муниципальное развитие	73
УПРАВЛЕНИЕ МОТИВАМИ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ	76
Мотивы в российском здравоохранении	76
Советская модель — лучшая в мире?.	78
Причины реформы	79
Квазирыночные методы: создание стимулов	82
Плата за объем оказанных услуг	83
Оплата «по законченному случаю»	85
Фондодержание врачами общей практики	86
Разделение заказчика и подрядчика	88
Реформа здравоохранения — рыночная модель	90

Пилотный проект страхования бюджетников	91
РЕФОРМА МИЛИЦИИ	94
Ответственность и полномочия	95
Снижение уровня преступности	96
Безопасность на дорогах	99
Общество без коррупции	102
Кто отвечает?	103
ТРАДИЦИОННЫЕ ФОРМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ	105
Увеличение доходов бизнеса	108
Сокращение расходов бизнеса	117
Снижение рисков для бизнеса	124
РИСКИ БИЗНЕСА: ЗАПЛАТЫ НАЛОГИ И СПИ СПОКОЙНО	129
МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ	136
ИННОВАЦИОННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ	139
Создание научных школ	139
Взаимодействие с зарубежными университетами	138
Конкуренция за абитуриентов	139
«Пиджаки» и «ботаники»	146
Будем мини-конкурентами	148
КОМПАКТНЫЙ ГОРОД	150
Компактный город	151
Варианты развития Перми	153
Принципы градопланирования	155
Спальные районы	155
Общественное и личное пространство	157
Типовое высотное строительство	157
Один архитектор — один дом	162
Городской транспорт	163
Пробки на дорогах и парковки	163
Общественный транспорт	165
Города будущего	167

МУНИЦИПАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ	169
Сложные задачи и простые решения	170
Винтик государства	171
Разделение ответственности	172
Финансовая база местного самоуправления	174
Передача налоговых полномочий	177
ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕГИОНА	179
Услуга или продукт	180
Что такое СЭД?	181
Система самоконтроля	182
Экономическая и управленческая эффективность системы	183
Управление электронной почтой	185
Работа со структурированной информацией	186
Единый регистр населения	187
От бесчисленных запросов к базам данных	188
ГОСЗАКУПКИ: ВСЕВЛАСТИЕ ПРОЦЕДУРЫ	190
Все ли можно формализовать?	190
Выбираем товар или того, кто его сделает?	191
Распределение ответственности	193
Начинай с себя	194
Единый регламент – большой риск	195
Борьба с коррупцией – это ограничение государственных функций	195
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ:	
У ГОРОДА ДОЛЖНА БЫТЬ МЕЧТА	197
Город, в котором есть жизнь	198
Университетский город	191
Реализация мастер-плана Перми	205
ПРИЛОЖЕНИЕ	211
Открытые коды управления регионом	211

РАЗМЫШЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА НАШЕГО ВРЕМЕНИ

События, развернувшиеся в нашей стране после 1985 года, положили начало новой эпохе в ее истории. Немного больше свободы – и у очень многих людей появились надежды, что их жизнь будет не просто существованием, но обретет смысл. Кому как – одним хватит сытости или богатства, вторым – власти над соплеменниками, третьим – признания сограждан и внутреннего удовлетворения от сознания причастности к большим делам, сделавшим их жизнь более достойной и осмысленной. Каждому стечение обстоятельств выделило свой участок возможностей, который он мог бы использовать в меру своего разумения и энергии.

Мне повезло. Так случилось, что я оказался жителем столицы, ученым-экономистом в элитном академическом учреждении, из которого, в частности, формировался отряд прямых участников проектирования и строительства основ новой, более свободной России. Одно из преимуществ такого положения состояло в том, что за короткое время мой круг общения и число людей, кого я мог считать соратниками и единомышленниками, резко возросли. Среди них оказался и Олег Чиркунов. Хочу подчеркнуть: не губернатор, не высокопоставленный чиновник, а размышляющий и переживающий человек.

Когда я работал в правительстве (1994–1998 гг.), круг моего общения в значительной мере рос за счет людей из провинции. И нередко охватывало чувство

безнадежности, поскольку эти люди чаще всего обнаруживали жадность, узкий практицизм, а нередко и застенчивую мысль, что скоро все эти безобразия с реформами и хаосом кончатся. Но иногда появлялись люди иного плана. Почему-то раз за разом они оказывались из Перми. Этот город оказался одним из немногих региональных узлов поддержки рыночных и демократических перемен.

Познакомились мы с Олегом Чиркуновым, когда я уже был в отставке, а он, помнится, работал в Совете Федерации. Я как-то сразу почувствовал, что в нашей встрече он искал не выгод, а взаимопонимания, общности мыслей и чувствований. Возникло ощущение взаимного доверия, при котором не нужно все обсуждать, многое подразумевается и угадывается, причем безошибочно.

Скоро он стал губернатором, у нас были разговоры о том, какие задачи стоит ставить в сложившихся условиях, именно в данном месте. Его размышления на этот счет вылились в формулу, которую читатель найдет в этой книге: «Исторический шанс Пермского края заключается в том, чтобы возглавить процесс перемен региональных государственных институтов». В этой формуле и амбиции, и чувство ответственности, и стремление сделать Пермский край «центром активных людей, новых технологий, идей и проектов, новой экономики и нового государства».

Отсюда идея ежегодного проведения в Перми крупного экономического форума, отсюда реализация проекта музея современного искусства. Этот проект воодушевил местных художников традиционных направлений. Они, как мне кажется, не только стараются вытеснить пришельцев и их пермских сторонников, но и сами стали работать больше и лучше, интересней. Во всяком случае, еще раз побывать в музеях и на выставках в Перми для меня большое удовольствие. А между замечательной деревянной скульптурой древних мастеров и самыми

смелыми инсталляциями новейшего времени я вижу определенную связь. Уверен, что здесь будут рождаться и распространяться по стране важные технологические и социальные, управленческие инновации. Я желаю пермякам успехов в их делах.

Предлагаемый читателю сборник статей Олега Чиркунова, по-моему, вполне способен решить эту задачу минимум, которую поставил автор – побудить, прежде всего своих земляков, к размышлениям, к дельным инициативам, к энергичной их реализации на благо края, к сплочению людей, ориентированных на позитивные перемены. Я уверен, что эту книгу с большой пользой прочтут мыслящие и инициативные люди по всей стране.

Е.Г. Ясин

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА

Восемь лет работы в сфере регионального государственного управления дают пищу для размышлений. Преподавание специальности «Государственное и муниципальное управление» в Высшей школе экономики позволяет с удивлением констатировать недостаток отечественной литературы, базирующейся на практическом опыте. Возникает желание осмыслить то, что делается в практической сфере, и передать в систематизированном виде тем, кто собирается связать свою жизнь с мечтой изменить страну. На пути систематизации стоит основное препятствие — ограниченный ресурс времени. У практика нет времени на глубокие исследования и обобщения. У профессионального ученого ограничен доступ к практическому опыту и, вероятно, иное видение по сравнению с практиком.

Эта книга — попытка увидеть ситуацию глазами практика. Она создана путем простой подборки уже опубликованных в самых разных изданиях статей. Такой метод неизбежно влечет отсутствие строгой, единой логики книги и некоторые повторы мыслей и рассуждений. Однако на более глубокую обработку текста у автора не хватает времени. Возможно, когда-то этот временной ресурс появится, тогда появится и новая книга. Но та будущая книга наверняка будет уступать этому изданию в чем-то другом. Как говорит русская поговорка, хороша ложка к обеду.

Учитывая возможные недостатки формата сборника статей, показалось правильным представить здесь,

в предисловии, общую логику книги, в которой содержатся как уже опубликованные статьи, так и белые пятна — несформулированные в публичном формате темы. В отношении опубликованных материалов может представлять интерес и информация о мотивах публикации той или иной статьи.

Книга начинается со статьи «Общественный договор: мечта без страха». Статья носит скорее эмоциональный характер, это в основном ощущения, а не аргументы. Тема общественного договора была поднята на Пермском форуме весной прошлого года. После форума в газете «Ведомости» появилась рубрика, где на эту тему высказались многие интересные люди. На каком-то этапе я не удержался от дискуссии. Думаю, главный вопрос, от которого зависит развитие нашей страны, заключается в том, связывают ли с ней свое будущее российские элиты. Меня часто упрекают в том, что мои дети учатся за рубежом. Как отец я не могу занять иную позицию. Мое предназначение — сделать так, чтобы дети добились большего, чем я, чтобы для них не существовало государственных границ, чтобы они стремились работать в России не из чувства долга, а исходя из того, что именно здесь они могут максимально реализовать свой потенциал. Это не их обязанность, это наш шанс. Не факт, что мы как поколение сможем этот шанс реализовать, но попытку точно стоит сделать.

Статья «Экономическое чудо: рынок и культура» является одной из самых значимых для меня. Она опубликована перед Пермским форумом 2010 года. Вторая ее часть была написана под влиянием книги Лоуренса Харрисона «Кто процветает?». Так получилось, что Харрисон присутствовал на нашем форуме, и у меня появилась возможность пообщаться с этим очень интересным человеком. В свои восемьдесят лет он занимается обучением родителей двухлетних детей, предполагая, что

именно в этом возрасте у детей закладывается базовое отношение к труду. Результаты его работы будут понятны лет через двадцать. Такой горизонт планирования и его вера в свое дело вызывают уважение. Мы не решились на проект с Харрисоном в Перми, к этому моменту у нашей команды было уже несколько крупных проектов примерно с пяти-семилетним горизонтом планирования. Тогда казалось, что система может не выдержать большого объема действий, нацеленных исключительно на будущее. Возможно, это было ошибкой, и стоило пойти на этот риск.

Во время общения на форуме я передал Харрисону английский вариант «Экономического чуда». Похоже, что статья его задела. Он мне об этом сказал, надеюсь, искренне, ведь таким величинам, как Харрисон, нет смысла демонстрировать желаемую автором реакцию. Он порекомендовал опубликовать статью на английском языке и пообещал оказать содействие в поиске подходящего издания. До публикации руки не дошли, но, может быть, когда-нибудь я воспользуюсь рекомендациями. Главный вопрос статьи: является ли наша экономика рыночной, и чем мы отличаемся от других наций в культуре, потреблении, отношении к труду?

Одноименная с книгой статья «Государство и конкуренция» написана достаточно давно, в 2008 году. Это одна из первых моих публикаций в «толстых» журналах на тему госуправления. Более того, это компиляция опубликованных ранее газетных статей. В чем-то этот текст уже устарел, но в нем зафиксирована главная для меня идея: государство должно заставлять себя работать в конкурентной среде. Оно должно, если стремится быть эффективным, создавать конкуренцию внутри себя, конкуренцию регионов и муниципалитетов не за федеральный финансовый ресурс, а за жителей, туристов и бизнес.

В этой же статье сформулирована необходимость четкого структурирования всех функций, которые

выполняют органы власти региона. Здесь положено начало созданию модели управления, построенной на сформулированных целях и оцифрованных показателях.

Эта модель управления представлена в статье «Технология государственного управления: делегирование полномочий», вышедшей в 2011 году. В ней речь идет о функционально-целевой модели управления регионом. Этот материал, возможно, будет сложен для неподготовленного читателя, однако, надеюсь, представит интерес для тех, кто изучает проблемы государственного управления, будь то ученые, педагоги или студенты.

Общеизвестно, что если проблема сложна, следует попытаться разделить ее на части, а также отсечь лишнее. В своей практической деятельности мы выбрали свой вариант структурирования, построили на нем модель управления. С некоторыми корректировками эта модель отработала более семи лет.

Изначально данная публикация состояла из двух частей. Следом за первой статьей был опубликован кодификатор наших целей под заголовком «Открытые коды управления регионом». Для удобства читателя в книге кодификатор вынесен в приложение, хотя по смыслу он должен находиться именно здесь, следом за базовой статьей о функционально-целевой модели. Никогда ранее я не видел кодификатор целей деятельности российского государства или его частичек и считаю наличие у нас такого кодификатора ценностью.

Далее в структуре книги мне хотелось бы следовать логике функционально-целевой модели и последовательно описать функциональные блоки: развитие человеческого потенциала, экономическое развитие, создание среды обитания (развитие инфраструктуры), муниципальное развитие, управление бюджетным сектором и управление ресурсами. В принципе, такая логика и проводится в книге. Проблема в том, что большая часть работы

до настоящего времени не представлена в опубликованных статьях. Мне кажется, читателю должно быть интересно не только то, что в книге есть, но и то, что может в ней быть. Возможно, эти пробелы будут заполнены не только моими работами.

Первый в указанной логике блок — блок развития человеческого потенциала, деятельность которого нацелена на увеличение рождаемости, снижение смертности, положительную миграцию и улучшение качества населения. Из этих вопросов в книге представлены только мысли о реформе здравоохранения и оценка реформы системы общественной безопасности.

В первоначальном варианте книги было две статьи про здравоохранение. Первая написана в 2008 году*, во времена, когда мне представлялось, что систему здравоохранения можно изменить структурированием, систематизацией и созданием мотивов для всех участников процесса. После некоторых раздумий решил убрать из книги эту статью.

Оставшаяся статья, «Управление мотивами в здравоохранении», написана в 2011 году. В это время у меня сформировалось устойчивое убеждение, что столь масштабная и сложная система как здравоохранение не может эффективно управляться государством. Организационное реформирование отрасли невозможно. Единственный способ изменить что-то к лучшему — вывести из государственного и муниципального сектора как минимум амбулаторное звено. Государство в лице Фонда обязательного медицинского страхования должно остаться лишь плательщиком за оказанные населению услуги в рамках обязательного медицинского страхования. В пользу такой радикальной позиции

* Чиркунов О.А. Здравоохранение: конкурентная модель // Экономическая политика. 2008. № 4. С. 157–169.

есть существенный аргумент: именно так организовано здравоохранение в большинстве развитых стран.

Идея статьи «Реформа милиции» зародилась у меня достаточно давно. На одной из встреч в рамках Президиума Госсовета с Дмитрием Медведевым я попытался обосновать невозможность разделения функций по профилактике преступности, которые находятся в руках региональной и муниципальной власти, с функциями репрессивного характера, которые планировалось полностью передать на федеральный уровень. Если за профилактику отвечают одни, а за пресечение другие, то ответственность за состояние преступности несет тот управленческий уровень, на котором эти две зоны полномочий стыкуются. В существующей управленческой модели это происходит на уровне Президента страны. Значит, только он несет ответственность за уровень преступности в стране, а все остальные в этой сфере решают исключительно локальные задачи.

Несколько позже Аркадий Дворкович* предложил принять участие в обсуждении закона о полиции. После очень содержательного общения с интересными для меня людьми и была опубликована эта статья. Никакой реакции на статью, кроме напряженности в самой системе МВД, не последовало. Милиция общественной безопасности, которая ранее финансировалась из региональных бюджетов, в рамках реформы была передана на федеральный уровень. Думаю, это ошибка, рано или поздно мы будем вынуждены вернуться к системе муниципальной или региональной полиции.

В описании блока развития человеческого потенциала отсутствуют важные разделы, в первую очередь, социальная политика и образование. В части социальной политики вижу несколько интересных для исследователей

* Аркадий Дворкович — помощник Президента Российской Федерации

тем. Социальную политику мы обычно воспринимаем как помощь слабым. Такое толкование возможно, однако поддержка слабых почти неизбежно влечет воспроизводство неуспешности. Материальное стимулирование рождаемости неизбежно влечет ее повышение, в первую очередь, в социально неблагополучных семьях. Материальная поддержка малообеспеченных семей создает им стимулы оставаться материально необеспеченными. Важно правильно найти грань, где добро превращается в зло.

В качестве примера могу остановиться и на том, что самой достойной благотворительной деятельностью испокон веков является помощь детским домам. При этом на содержание одного ребенка в детском доме государство расходует сумму большую, чем ежегодная средняя зарплата в экономике — более 200 тыс. рублей в год. Это значит, что средний по достатку родитель не имеет возможности тратить на своего ребенка больше, чем государство на сироту. Расходятся немалые средства, но при этом проблемы в детских домах остаются. Где же решение? Оно в том, что детских домов не должно быть. Их нет во многих южных республиках, где традиции не позволяют отдать в детский дом ребенка, если у него есть даже очень дальние родственники. То, что возможно в одной культурной среде, невозможно в другой, но в любом случае нужно искать эффективные инструменты влияния. В последние годы Пермский край занимает первое место в стране по числу усыновлений. Ежегодно усыновляются более 600 детей, преимущественно в возрасте до пяти лет. На лекциях я предлагаю студентам визуально представить себе 15–20 автобусов, увозящих этих детей в новую, надеюсь, счастливую жизнь. Пятнадцать тысяч детей воспитываются в семьях, и лишь восемьсот в детских домах. За семь лет закрыто более сорока детских домов. Было бы интересно провести исследование отдаленных результатов этой работы: как изменилась судьба усыновленных; насколько значима генетическая

предрасположенность и как влияет на судьбу воспитание; насколько прекращение воспроизводства неблагополучных слоев общества повлияло на уровень преступности; сколько людей не стали жертвами преступников из-за сокращения социально неблагополучной среды. Надеюсь, кого-то из исследователей заинтересуют эти темы.

В книге нет и раздела про дошкольное и среднее образование. Думаю, он когда-нибудь появится. Из того, чем горжусь сегодня, отмечу проект «Мамин выбор», который уже стал копироваться другими субъектами федерации. Поскольку муниципалитеты не могут в обозримые сроки решить проблему предоставления мест в детских садах, мы начали выплачивать денежную компенсацию за тех детишек в возрасте до пяти лет, которые не посещают муниципальные детские сады. Люди стали решать проблему с устройством ребенка самостоятельно, как следствие появляются частные детские сады, семейные воспитательные группы. В результате в краевом центре фактически отсутствует очередь в детские сады. Справедливости ради надо отметить, что несбалансированность спроса и предложения по отдельным районам города существует. Есть районы, где спрос превышает предложение, но есть и обратная ситуация. Важным выводом этого эксперимента является то, что теперь проблему очереди можно решать, балансируя спрос и предложение уровнем денежной компенсации, а этот уровень сопоставим и даже ниже тех затрат, которые несут муниципалитеты на содержание одного ребенка в сети дошкольных учреждений. Это также весьма интересная тема для возможного исследования.

Не менее важная тема – подушевой норматив в среднем образовании. За последние годы произошел переход от финансирования школ по смете к платежу за ученика. При всей незавершенности реформы она в корне изменила отношение педагогических коллективов к экономическому смыслу их работы: для повышения зарплаты они стали экономить на всем, в том числе применять

упрощенную систему налогообложения, что стало неожиданным для власти. В этой деятельности важна последовательность, стабильные правила игры и тщательное их соблюдение.

О высшем образовании, университетах и их роли в развитии региона речь пойдет в следующем разделе, посвященном работе функционально-целевого блока «Экономическое развитие».

Под влиянием начавшихся разговоров о модернизации и инновационном развитии мы постепенно пришли к необходимости договориться внутри команды о терминах, поскольку в эти модные слова каждый вкладывает свой смысл. Без единого словаря общение на такие сложные темы не получается. В результате договорились разделить всю деятельность региональной власти по развитию экономики на три направления.

В регионе есть сложившаяся традиционная экономика, предприятия которой создают рабочие места и платят налоги. Какими бы они ни были, современными или отсталыми, они являются нашей экономической базой, и в силу этого мы вынуждены их поддерживать. Этой мысли посвящена статья «Традиционные формы региональной поддержки промышленности». Следующая статья касается налоговых рисков бизнеса. Как человек, работавший директором коммерческой структуры, хорошо помню ощущения от рисков взаимодействия с налоговыми органами. Статья «Риски бизнеса: заплати налоги и спи спокойно» написана много лет назад, и не случайно ее название взято из популярной рекламы налоговой службы. Текст вполне мог «умереть» в черновиках, но уже в период подготовки этой книги попал мне в руки, и я решил его опубликовать. Им заканчивается тема традиционной российской экономики.

Поскольку существующая традиционная экономика нас не устраивает ни по уровню производительности,

ни по энергоемкости, она должна изменяться в соответствии с современными требованиями рынка. Об этом статья «Модернизация экономики». Происхождение этого текста – официальный доклад, ежегодное послание губернатора депутатам Законодательного Собрания края. У меня были большие сомнения относительно целесообразности включения этого текста в книгу. Сомневался и потому, что это явно конспективный, не до конца раскрытый по содержанию документ, и потому, что его стиль слишком официален, есть риск утомить читателя. И все-таки статья осталась в книге, поскольку она помогает понять структуру работы региональной власти по развитию экономики.

В своем словаре мы разделили для себя инновации и модернизацию и под инновационным развитием стали понимать исключительно экономику знаний. Об этом статья «Инновационный университет».

Функционально-целевой блок «Создание среды обитания» содержит в себе серьезное противоречие, поскольку средой, то есть развитием населенных пунктов, по законодательно принятому разграничению полномочий должны заниматься муниципалитеты, а не региональная власть. Региональная власть должна заниматься территориальным планированием, то есть анализом тенденций размещения жителей и рабочих мест по территории края, созданием и поддержанием экономически разумной инфраструктуры: электросетей, газовых коммуникаций, дорог и пр. Внутри городов все стратегические решения должны принимать муниципалитеты. Именно по этой причине мы уже изменяли в своей управленческой модели название блока. Сначала он назывался «Развитие инфраструктуры», теперь – «Создание среды обитания», но вышеизложенная логика подсказывает, что старое название было более правильным. Пройдет время, и с ростом самостоятельности муниципалитетов вся работа

по развитию населенных пунктов станет только их заботой, а блок регионального правительства снова станет блоком пространственного развития. В книге сохранен существующий спорный вариант, и, к сожалению, у меня пока нет опубликованных материалов о пространственном развитии. Главный вопрос пространственного развития в том, как мы должны относиться к существующей нерациональной системе расселения, сформированной в период плановой экономики.

Из всех проблемных тем блока в книге отражена только тема планирования городов, которой посвящена статья «Компактный город». Компактный город — не мое открытие и не мои мысли, скорее, это убеждения, ставшие моими в силу общения с европейскими градопланировщиками, в первую очередь с профессором Высшей технической школы Цюриха и Лондонской школы экономики Кеесом Кристиансом.

Статья «Муниципальное развитие» появилась в результате того, что Михаил Абызов* предложил мне участвовать в мозговом штурме, посвященном модной тематике децентрализации. До сих пор думаю интересные мысли, которые услышал там. Возможно, это самая главная проблема государственного устройства страны. Муниципальная реформа не дала ожидаемых результатов, муниципалитеты не стали реальной местной властью. Убежден, что основная ошибка в том, что победила идеология выравнивания, а не идеология конкуренции.

В этом же разделе должен был бы быть материал про критикуемую в последнее время всеми реформу ЖКХ. По своим масштабам этот проект сопоставим с переходом страны к рыночному механизму хозяйствования

* Михаил Абызов — советник Президента Российской Федерации.

в сфере товаров потребления. Реформа ЖКХ — еще один шаг в рыночную экономику: создание конкурентной среды, рыночного ценообразования, прозрачных принципов участия государства. Много уже сделано, много ошибок совершено, но самое страшное, что для завершения реформы не хватило политической воли. Сегодня наблюдается очевидный отказ от реформы: директивное, не основанное на экономически разумных решениях ограничение тарифов; возврат муниципалитетов в отрасль; публичный перенос ответственности за содержание жилищного фонда с собственников жилья на государство. Все это печально, но именно такая ситуация может быть очень интересной для исследователей, как для экономистов, так и для политологов.

Из содержания этой книги полностью выпали два функционально-целевых блока — «Управление бюджетным сектором» и «Управление ресурсами». Очень коротко задачи этих блоков описаны в общей статье про технологию государственного управления.

Далее в книге опубликованы две статьи, касающиеся обеспечивающих функций в сфере государственного управления. Наверное, мы как команда — одни из немногих, кто «живет в сети» и не представляет свою работу без современных возможностей Интернета. Этому посвящена статья «Электронное правительство».

Следующая статья — об объекте тихой ненависти многих чиновников, законодательстве о госзакупках. Кто-то клянет 94-й федеральный закон за то, что он ограничивает возможность воровства. Мы не любим его за то, что он не дает возможности эффективно работать. Эти два противоположных мотива — основное противоречие законодательства о госзакупках. Мое видение этой темы сформулировано в статье «Госзакупки: всевластие процедуры».

Завершается книга статьей «У города должна быть мечта». Она состоит из трех разделов, посвященных тем направлениям деятельности, которые, на мой взгляд, могут сделать самый северный миллионный город, а вместе с ним и весь край местом комфортного проживания для тех, кто его любит. Эти направления — продуманная градостроительная политика, насыщенная культурными событиями жизнь городов и развитие университетской среды.

В прошедшем столетии наша страна оказалась полигоном испытания новой идеи построения справедливого социалистического общества. За семьдесят лет стала понятна экономическая несостоятельность социалистической модели хозяйствования. На какой-то период времени в сознании элит победили идеи, связанные с рыночной организацией экономики и демократическим устройством общества. За следующие двадцать лет реформ в общественном сознании, а главное, и в сознании элит произошел отказ от конкурентной, рыночной модели в пользу стабильности, плановости развития экономики и связанной с ними неизбежной централизации власти. Эта книга — попытка предложить альтернативу усилению роли государства во всех сферах жизни, это приглашение подумать об иных вариантах решения существующих проблем.

Размышления, собранные в этой книге, не являются результатом моего индивидуального труда. В генерации всех этих мыслей и реализации их на практике было задействовано большое количество людей. Порой очень сложно восстановить, кто первым высказал ту или иную идею, в результате чьих именно действий принято то или иное решение. Я благодарен всем, с кем мне пришлось работать в эти годы. Спасибо вам!

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОГОВОР: МЕЧТА БЕЗ СТРАХА*

Люди стали мобильными, их уже не удерживают национальные границы. Оглянитесь вокруг себя. Один знакомый купил домик в Словении, другой — квартиру в Испании. Даже не самые богатые люди вкладывают свои деньги в такие проекты. Это еще не отъезд, не эмиграция. Это подготовка к ней.

Русских всегда влекло в Европу, влечет и сегодня. Человек живет не фактами и доказательствами, а иллюзиями, и в этих иллюзиях Европа — райский уголок, в котором все совершенно. Чистые и аккуратные города, улыбающиеся люди, стабильная экономика. Но чем больше мы бываем и живем в Европе, тем сильнее иллюзиям противоречит реальность.

Не так уж приветливы французские официанты, хоть и берут они чаевых меньше, чем московские, меньше и усилий прикладывают, чтобы эти чаевые отработать. Оказывается, не так уж щепетильны швейцарские банкиры. Они демонстративно не хотят иметь дел с российскими деньгами, сомневаясь в их происхождении, но с радостью откроют счет российскому клиенту, если стартовая сумма при открытии счета будет семизначной. Не так уж безупречны строители в Испании. Те, кто имеет возможность сравнить, говорят, что построить там дом по затратам эмоций так же сложно, как и на родине, — разве что дешевле.

* Статья опубликована в газете «Ведомости», № 179, 23 сентября 2011 г.

Постепенно понимаешь, что Европа неоднородна, что там есть успешные и неуспешные страны, регионы, города. Люди — успешные и неуспешные, умные и туповатые, вежливые и хамы. В реальной, а не придуманной нами Европе есть все, но многое не видно гостю, разглядывающему фасады и не заходящему во дворы.

Очевидно, что мы там гости. Мы не требуем изменений и живем там, где комфортно в данный момент. Проблемы не тяготят. Нравится — остался, не нравится — переехал. Статус гостя легче статуса хозяина.

Причины exit-стратегии

Так что же гонит людей с родины? Что, кроме иллюзии того, что лучше там, где нас нет? Похоже, это просто страх, неуверенность в своем будущем. Это страховка человека, который не верит в стабильность нефтезависимой экономики, не верит в личную безопасность и относится к своему делу, как к игре в рулетку. Русская поговорка «от тюрьмы и от сумы не зарекайся» актуальна и поныне.

Человек свободен, когда он подчиняется закону, а не другому человеку. Это не про нас. Не важно, как в реальности, важно, что в ощущениях человек не верит в справедливость судов, в независимость прокуратуры. Он свыкся с тем, что не защищен, и крайний способ защиты — побег. Если не справишься с внешними обстоятельствами, то, по крайней мере, у тебя есть запасной вариант — уехать в самый последний момент, когда поймешь, что ты в опасности. Это стратегия страха.

Exit-стратегия: жизнь закончилась?

Общался с человеком, который на заре перестройки заработал колоссальную сумму и переехал жить

в Швейцарию. Через пять лет он вернулся, и сразу после его возвращения я задал ему вопрос: почему? Ответ получил из вполне обыденной сферы. Стоял он как-то в швейцарской мясной лавке, ждал своей очереди и смотрел, как местные старушки ковыряются в мясе, отбирая кусочек получше. Тогда спросил себя: «И это все, моя жизнь уже кончилась?»»

Задача умереть

Один мудрый человек убеждает меня в том, что у нас в стране все замечательно. Надо просто жить, ждать, когда вырастут дети, а наше поколение уйдет. Дети, воспитанные уже не в условиях социализма, получившие в том числе и западное образование, создадут новую сильную страну, а мы уже не сможем им помешать.

Ну что ж, тоже неплохо. В пользу такого предположения свидетельствует и то, что студенты, закончившие лучшие европейские университеты, возвращаются в Россию. Что-то тянет их сюда. Понятно, что часть из них неудачники; но есть и вполне успешные. Можно предположить, что возвращаются неудачники и очень сильные. Сильные претендуют очень на многое. Они хотят быть хозяевами родной страны, понимают, что хозяевами «там» они не будут никогда. Может быть, именно они и пройдут тот путь, который не пройдем мы. Но это не значит, что мы не должны попытаться.

Комфорт и насыщенность жизни

Что еще не устраивает людей в нашей стране? Состояние и благоустройство наших городов. В западные города средства и силы вкладывались порой

тысячелетиями. Многие российские города первые серьезные инвестиции получили в послевоенное время, когда помимо заводов в них была отстроена пара улиц «сталинского ампира». Возможно, это был их звездный час, ведь впоследствии никто ничего приличного так и не построил.

Каждое новое здание — это инвестиции в город, но если у города нет стратегии развития, то очень часто это выброшенные на ветер деньги. Мы строим не то, не там и не так. В развитие городов надо вкладывать не только материальный, но и интеллектуальный ресурс.

Мы очень далеки от того, чтобы все в городе было организовано по уму. Системы жизнеобеспечения, улицы, тротуары, парки, транспорт, архитектура далеки от совершенства. Все надо продумать, умыть, почистить, переделать.

Кроме того, в наших городах нет жизни. Очень мало встретишь улыбающихся людей, да и просто мало людей на улицах. Это целая наука, как оживить наши города.

Самое ценное для человека — это его жизнь, и я имею в виду даже не вопросы безопасности. Человек хочет понимать, что его жизнь проходит не зря, что она насыщена, что он находится в гуще событий. Значит, эти события надо создать: выставки, спектакли, фестивали, стрит-арт. Может быть, инвестиции в культурную среду — самый малозатратный и самый эффективный инструмент для создания у человека ощущения того, что он живет в правильном месте.

Если человек живет порой не реальностью, а иллюзиями, то мы проигрываем не столько в реальности, сколько в иллюзиях, в вере человека в свой город, страну. У города должна быть мечта. У нации должна быть мечта, и, может быть, именно она должна быть зафиксирована в общественном договоре. Наличие мечты и отсутствие страха могут создать великую страну.

Никто не без изъяна

Каждая из сторон общественного договора имеет свои изъяны.

Власть убеждена в том, что методом централизации она решит все проблемы, и базируется на логике наведения порядка. Развал и беззаконие 1990-х, существование свободы без закона подтолкнули к наведению порядка путем усиления вертикали власти. Из одной крайности мы перешли в другую. Очень сложно обеспечить формулу «свобода — это когда человек подчиняется закону, а не другому человеку». Это тонкий баланс между беззаконием в форме полной свободы и беззаконием в форме диктатуры.

Бизнес, в свою очередь, воспринимает страну как дойную корову и ждет неурожайного года, чтобы вовремя ее зарезать. Серьезно страшится размещением ресурсов за рубежом.

Население патерналистски настроено. Ментально ему нужен батюшка-царь, раздающий милостыню и время от времени пускающий кровь боярам.

При таком противоречии интересов вряд ли возможен какой-либо договор между сторонами. Самое неприятное то, что инициатором этого договора в существующих условиях может быть только сама власть, так как другим сторонам мешает страх стать врагом власти и потерять при этом все.

Мир несовершенен

Многие иллюзии, связанные с внешним миром, разрушаются на глазах. Соединенные Штаты уже не так экономически устойчивы, как всегда казалось. Мы понимаем, что их политики тоже не были так мудры, чтобы удержать страну с великой базовой идеей свободы

от скатывания в идею потребления. Состояние экономики Европейского союза тоже небезоблачно, и никто не вложит свои средства только в евро. Осталось подождать завершения сказки про китайскую мудрость и благополучие. Мир несовершенен, это не наш исключительный недостаток. Вопрос только в том, хотим ли мы быть в этом мире гостями или хозяевами.