



«Приговор к свободе»: прошлое и будущее межбюджетных отношений в Украине

Авторы: Катерина Майнзюк, Юрий Джигир
Июнь 2008 – Декабрь 2009 гг.

Происхождение и задачи этого материала

Успехи и неудачи фискальной децентрализации в Украине в последние годы вызывают возрастающий исследовательский интерес отечественных и международных наблюдателей. По мнению ряда работ – начиная с доклада Мирового Банка «Украина: усовершенствование межбюджетных отношений и стратегии государственных расходов в сфере здравоохранения и образования» - именно несовершенство в распределении финансовой и административной ответственности между уровнями власти объясняет неэффективность в предоставлении основных социальных услуг в стране.

Большинство проектов ФИСКО Информ в 2006-2009 годах так или иначе сталкивалось с проблемами межбюджетных финансов Украины, подчеркивая центральное значение этой темы для множества других, на первый взгляд несопряженных сфер государственного управления, таких как налогообложение, социальная политика, региональное развитие, культурная и языковая политика, проблемы территориальной целостности, евроинтеграции и международных отношений в целом.

Летом 2008 года мы откликнулись на предложение описать некоторые общие наблюдения на основе этого опыта в публицистической статье. Формально она посвящена анализу непрекращающегося потока предложений по изменению действующего Бюджетного кодекса. Однако главной идеей этого текста была попытка привлечь внимание к общей проблеме построения экономических отношений в пост-советской системе публичного управления – которая состоит, как нам кажется, в основополагающей склонности к ренто-ориентированию, и является главным препятствием к какому-либо качественному улучшению в межбюджетных финансах в Украине.

Поскольку эта статья до сих пор не была опубликована в СМИ и поскольку она до сих пор представляется нам актуальной, мы решили остановиться на публикации ее в электронном виде на нашем сайте (www.fisco-inform.com.ua) и лично предложить к критическому обсуждению нашим непосредственным партнерам и читателям.

«Приговор к свободе»: прошлое и будущее межбюджетных отношений

Привычка делить пирог

Одно из слов, которые не имеют прямого эквивалента в западных языках, и которые так незаменимы в наших буднях – это глагол «устроиться». Устраиваются на работу. Устраиваются в детские садики, школы и больницы. Даже решения личной жизни принято называть устраиванием своей судьбы. И чем чаще вздыхают родители о том, как странно неустроенными им кажутся их современные дети, тем очевиднее становится, что жажда чувства устроенности в любых отношениях имеет в нашей культурной традиции глубокие корни.

Хорошо устроиться – не просто. Нужны время, мысль, труд и другие ресурсы, чтобы выгодно использовать правила, по которым распределяется ограниченное общественное счастье, и получить его стабильную долю. Мотив при этом часто высокоморален, поскольку вызван искренней заботой о тех, кто дорог, – в условиях, которые невозможно изменить.

В теоретической экономике есть удачное понятие, которое описывает стремление наилучшим образом устроиться в жизни и в отношениях с другими. Такую позицию называют ренто-ориентированным поведением (rent-seeking). Суть этой стратегии – в попытке получить выгоду, манипулируя сложившейся ситуацией и используя специфику своей позиции в системе или в переговорах. Проще говоря, это стратегия борьбы за лучший кусок пирога.

Есть ли вообще другая логика построения экономических (а значит, всяких) отношений? Альтернативная стратегия известна под ярлыком «поведение, ориентированное на прибыль» (profit-seeking). Она состоит в том, чтобы получать выгоду, предлагая в обмен нечто созданное новое, по той цене, которую вторая сторона, или рынок и общество в целом, готовы за это новое заплатить. Не тратить силы на дележ пирога - потратить их на выпечку нового.

Кризис ренто-ориентированной философии на пост-советском пространстве

В значительной степени, выбор между этими стратегиями – это вопрос распределения ответственности между участниками экономических отношений за риски, которые необходимо принимать в процессе создания стоимости. Ориентация на прибыль сопряжена с риском по определению. Вложенные в рискованное предприятие («новый пирог») ресурсы могут быть утеряны или использованы неэффективно. Но именно предприимчивое поведение – включая выбор новых решений и путей – способно создать дополнительный продукт и вывести игру за пределы нулевой суммы.

Можно сказать, что сдвиги в распределении ответственности за принятие решений - это и есть самые могучие изменения, произошедшие в нашем обществе за последние годы. В большинстве случаев, двигателем этих перемен оказывался дефицит ответственности, созданный длительной историей ренто-ориентированной общественной организации. Рискованные инициативы и перераспределение творческой функции стали поощряться и появляться не только в экономических отношениях, но и в государственном устройстве, в культуре, образовании, здравоохранении – практически в каждой жизненной сфере. Зародился и окреп частный (иногда, дикий) бизнес, исчезли границы в искусстве и науке, растворилась иллюзия стопроцентной защищенности отдельной судьбы устоями морали или государственной социальной политикой.

Несостоятельность ренто-ориентированной философии проявилась и в отношениях между уровнями власти, в которых за предыдущие годы прочно закрепилась модель административно-финансовой матрешки: бюджетные показатели каждого уровня определялись исключительно субъективным и непредсказуемым решением вышестоящего звена. Соответственно, устроить нужное решение можно было только через умелый политический торг. Характерно, что будучи зависимым от вышестоящего уровня, каждое звено оставалось абсолютным источником власти для бюджетов нижестоящих. Например, хотя областные бюджеты формировались Минфином по сути в ручном режиме, это центральное министерство практически не могло влиять на последующую межбюджетную политику областей (то есть на то, как ресурс распределится дальше между городами и районами).

К концу 90х, непредсказуемость и беспорядочность этой системы стала ощутимо мешать экономическому развитию страны. Местное самоуправление как идея на этом этапе прощупывалось в лице городских мэрий и уже было готово выразить возмущение своим бесправным бюджетным положением – в том числе через свою уже влиятельную ассоциацию. Учитывая, что именно этот хронический недостаток свободы и ответственности на местном уровне – впервые осознанный и изъясненный городскими громадами – стал толчком для реформ, естественной стратегией в этой ситуации было стремление к политической, административной и бюджетной децентрализации.

Вторым двигателем ранней децентрализации были теоретические разработки западной экономической мысли в области фискального федерализма. Вопреки интуиции, этот термин не связан непременно с федеральным государственным устройством – а описывает общие вопросы многоуровневых бюджетных систем, и вполне употребим для унитарных государств. Намного более специфичной и неоднозначной чертой этих теорий была их зависимость от аппарата теории игр, согласно которому даже в условиях ассиметричной информации, отношения между уровнями власти складываются в системе координат «ведущий игрок – ведомый игрок», где оба преследуют свои осознанные интересы и стремятся осуществить некоторую политику, наиболее выгодную для себя. Насколько это допущение верно для наших условий – вопрос, который мы лишь частично обсудим в этой статье.

Это соединение факторов определило цели и задачи первых реформ, которыми стали: максимально активная ликвидация возможностей для ручного управления бюджетными потоками (через замену их на прозрачные правила игры), а также ликвидация непосредственного источника бюджетной эксплуатации местного самоуправления – ручного управления на уровне области.

Бюджетный феодализм – метафора или реальность?

Жажда свободы местного самоуправления, пресыщенность пронизывающим безвластием перед вышестоящим уровнем и всеилием неформальных и непрозрачных законов – уже тогда основывались на понимании, что системные проблемы лежат достаточно глубоко и требуют широчайших реформ, разработки новых системных правил. Однако отчаянность кризиса оправдывала идею есть слона по частям.

Истинный масштаб слона интуитивно представлял каждый вовлеченный с первых шагов реформы. Этот образ охватывал пронизывающую непрозрачность и неформальность правил в межбюджетной сфере и заостренность иерархии принятия решений. Привычной метафорой стало определение пост-советской бюджетной системы как феодальной. Однако признаки феодальных отношений оставались метафорой и только в редких случаях анализировались с научной точки зрения (например, в работах Ричарда Эриксона).

Понятие феодализма достаточно опасно, потому что очень неоднозначно и не имеет единого толкования. Но одно из них – очень удобно для понимания ситуации и поэтому предлагается в этой статье. В этом определении, феодальные отношения – это тотальная приватизация и фрагментация государственной власти, широкое раздробление этой власти, раздробление ее до уровня личных коммерческих отношений; делегирование вассалам, по вертикальной цепи, полного права устанавливать правила игры (законы) на своей бюджетной территории в ответ на лояльность. Соответственно, феодальные отношения рожают крайне статичную социальную структуру, охраняемую жесткими обычаями наследования, где каждый знает свое место и связан с другими людьми взаимными обязательствами в нужный момент оказать услугу.

По определению, феодальные отношения выстраиваются долго, но ощущаются только на очень поздней стадии. Именно поэтому их следует выявлять и анализировать как можно более открыто и как можно скорее.

«Природа феодального общества драматически проявила себя когда, в две последние декады десятого и две первые декады одиннадцатого столетия, прогнивший фасад государства, который долго загоразживал истинную социальную структуру, наконец разрушился. Произошедшее могло показаться вторжением личных интересов в государственную власть. Но на самом деле, обнаружившаяся структура власти не была новой, она существовала уже долгое время до этого. В более ранних документальных источниках ее упоминали редко и непреднамеренно, но с этого момента вдруг стали обсуждать открыто. В этом состояла суть перемен, которые позднее назвали «феодальной революцией» (Филипп Арьес, Георг Дюби).

Открыто использовать аналогию с феодальным устройством удобно прежде всего потому, что она позволяет обозначить истинное лицо проблемы, ее фундаментальные характеристики и разработать стратегию борьбы, направленную на главную причину, а не на ее симптомы.

Попытка с большой буквы

При всей критике последних лет, бюджетная реформа 2001 года была самой яркой попыткой в борьбе Украины с пронизывающим ее феодализмом. Самым важным стало то, что эта реформа подорвала неписанное, неформальное, феодальное измерение, в котором до этого существовали правила обращения с бюджетными средствами, в том числе – распределение их между уровнями бюджетов. Эта реформа открыто поставила задачу изменить культуру политических торгов и «приватизированных» правил игры. Правила, которые раньше существовали негласно и не у кого не вызывали сомнения (например, распределение типов расходов между бюджетами, или логика распределения трансфертов как таковая), впервые были прозрачно кодифицированы.

Немало снарядов было выпущено и по ненавистой бюджетной матрешке, феодальнее которой до сих пор трудно что-либо вообразить. С одной стороны, реформа сломала бюджетное крыло областного звена вертикальной власти (то есть ответственность области за перераспределение средств на основные социальные функции между бюджетами на ее территории), установив прямые трансфертные отношения между Минфином и бюджетами городов и районов. С другой – предприняла ряд шагов к созданию свободы на местном уровне (городов, районов) к исполнению естественных для него социальных функций – то есть предоставлению основных услуг в медицине, образовании, заботе об уязвимых. Среди таких шагов была декларация свободы независимого утверждения местных бюджетов, разделение понятий целевых субвенций и трансфертов выравнивания, введение официальной формулы расчета межбюджетных трансфертов, которые ранее определялись вручную.

Бюджетная реформа 2001 года была революцией во имя свободы на местном уровне и во имя всех потенциальных благ, которые она может принести (эффективности, приближенности к людям, подотчетности, равенства прав и разнообразия решений). Она была разработана во имя создания возможности для громад перестать тратить время и ресурсы на «устраивание» в системе – начать тратить их на улучшение услуг, на свои интересы, свои идеи. Она была направлена на борьбу с ренто-ориентированной системой, во имя равноправных, контрактных экономических и социальных отношений.

Таким образом, сознательное кредо этой реформы было в созидательном разрушении, в зачистке проблемных черт ренто-ориентированной системы. Было вынужденным и осозанным решением, ликвидировав эти черты, временно отложить полноценное создание всех элементов новой системы (например, национальных стандартов общественных услуг и механизмов их контроля). На месте этих недостроенных кирпичиков временно образовались пустоты (тех же стандартов качества услуг практически нет и до сих пор), которые предполагалось заполнять постепенно. Одной из таких сознательно недоработанных сфер осталась делегированные расходные полномочия.

Черная дыра делегированных функций

Самая сложная сфера для реализации модели ответственных отношений между уровнями власти в любой стране – это общественные полномочия, которые эффективнее осуществлять гибко и инновативно на местном уровне, но в которых нужно соблюсти некоторые национальные стандарты (чаще всего – это главные социальные услуги – здравоохранение, общее образование, социальное обеспечение). Другими словами, это сфера, где диалога между уровнями власти не избежать, где есть, что делить и что обсудить. Естественно, что эта напряженность только усиливается в больших и многообразных странах. Такие полномочия рекомендуется «делегируют», а делегирование, как известно, в любых отношениях - решение тяжелое, требующее от партнеров решительности, согласованности целей и взаимного доверия. Естественно, что для этого оба участника должны чувствовать силу принимать решения, рисковать, осуществлять их, отвечать за них.

- На национальном уровне для диалога нужна скоординированная позиция центрального правительства, а также техническая мощьность, чтобы ее осуществлять во взятых на себя объемах.
- На местном уровне – нужен собственно говоря «ведомый игрок» - источник «местной экономической политики». Как бы не вел себя этот «игрок», предполагается наличие у него свободного духа и готовности к ответственной свободе – желания что-то делать по-своему и отвечать за это.

- И, наконец, между этими сильными контрагентами должен существовать диалог, с выработыванием правил и механизмов контроля.

Новые правила межбюджетных отношений были выкроены по современной прогрессивной модели, которая предполагает готовность участников к ответственному диалогу. Предполагалось, что этот диалог поможет выстроить недостающие элементы недостроенной системы, заполнит вынужденные пробелы. Исходя из этого допущения, реформа не ставила перед собой отдельной задачи построения диалога и не создала сильного контрагента для межбюджетных отношений ни на одном уровне, а основные полномочия были делегированы «условно».

Более того, эта «условность» создала крайнюю неопределенность в управлении «делегированной» частью полномочий. Принятый в 2001 году Бюджетный кодекс создал процедуры и принципы, которые фактически определяли эту часть бюджета как «делегированную», то есть такую, за которую отвечает центральное правительство, но где органы местного самоуправления получают возможность автономно принимать решения по подходам к предоставлению услуг. Но не секрет, что изменения в бюджетной системе координат не смогли быть дополнены соответствующими шагами для полноценного завершения процедуры «делегирования» - то есть создания на местном уровне возможностей для проведения местной политики в делегированных сферах. **Поэтому в части «квази-делегированных» полномочий начали со-существовать как элементы чрезвычайно смелых децентрализирующих решений, так и базовые черты плановой иерархической системы.**

Во-первых, распределение бюджетных расходов между уровнями власти даже как временное решение не стало приемлемым заменителем для полноценного юридического определения общественных полномочий, а только подчеркнуло отсутствие консенсуса по этому поводу.

Во-вторых, местные органы власти так и не получили достаточной институциональной автономии в принятии решений относительно организации предоставления делегированных услуг. Именно эта автономия должна была стать сцеплением, обеспечивающим повышенную эффективность услуг при их передаче на места. Но чтобы эта автономия не стала катастрофой, она должна была быть не отчаянным прыжком в холодную воду, доверие должно было быть создано передачей полноценных административных рычагов в согласованном объеме и в сочетании с продуманной системой взаимного контроля и подотчетности между уровнями власти.

Такая система контроля делегированных функций должна была бы предполагать четко инвентаризированный и просчитанный список декларируемых государством услуг, системы национальных стандартов качества их предоставления, а также создания органов центрального контроля за соблюдением этих стандартов на местах (как внутренних, так и внешних – например, по типу польских региональных рахунковых палат). На сегодня, местные исполнители делегированных функций в Украине полностью остаются заложниками централизованных решений, которые направлены не на исполнение стандартов, а на навязывание единого способа предоставления услуг по всей стране (например, в виде количества медицинского персонала на одну койку).

В-третьих, даже нововведенные бюджетные процедуры не смогли в полной мере отойти от навязывания единого (и неэффективного) типа организации услуг для всей страны, и таким образом отобрали у местного уровня мотивацию к поиску альтернативных решений. В Бюджетном кодексе расходные полномочия были распределены как ответственность за финансирование определенных учреждений (определенных видов школ и больниц), а не общественных функций (например, «первичной медицинской помощи»). В формуле распределения средств на финансирование этих функций остались «инфраструктурные» показатели, особенно в части социальных услуг : чем больше клиентов зарегистрировано в интернате, тем больше денег на эту функцию получает местный бюджет.

В-четвертых, что особенно важно, местные органы власти не получили никакой ресурсной маневренности для экспериментов с различными вариантами предоставления услуг и для воплощения идеи большей эффективности этих услуг в делегированном режиме. Бюджет среднего города или района формируется практически целиком за счет трансферта из госбюджета и налога на доходы физических лиц, который жестко регулируется на центральном уровне. Возможность самостоятельно регулировать местную налоговую нагрузку для воплощения местных предпочтений по качеству и количеству услуг ничтожна: она практически ограничена такими источниками, как рыночный сбор, коммунальный налог и налог на рекламу, которые редко могут

принести более пяти процентов бюджета. Трансфертная зависимость и необходимость введения налога на собственность или местных надбавок на налог с доходов физических лиц – старая тема, но она редко обсуждается как абсолютно критическая для введения на местном уровне новых форм услуг.

Наконец, препятствием к началу полноценного диалога стало зависание развития центрального правительства на уровне слабого феодального монарха, и непревращение его в стратега, политика, репрезентативного рулевого. Вопросы, касающиеся межбюджетных отношений распорошены между министерствами, четкого механизма их сотрудничества через горизонтальные межведомственные команды пока не наработано, а новые инициативы по-прежнему обсуждаются в режиме войны законопроектов, а не через взвешенные переговоры о стратегии действий и вариантах разрешения потенциальных конфликтов интересов.

Такая ситуация не могла изменить философию экономических отношений между уровнями власти, положив конец ренто-ориентированию, поскольку ни один из уровней власти не получил ни инструментов, ни стимулов к разрабатыванию самостоятельной политики и ее конструктивному обсуждению.

Ренто-ориентирование по новым правилам – два шага назад

Альтернативой феодализму, в котором все как-то устроены, может быть только свободный и ответственный диалог сильных. Все остальное – опасный компромисс. Институциональная же смесь, возникшая после начала реформ, была опасна вдвойне именно своей разнородностью. С одной стороны – были внедрены элементы серьезной децентрализации (делегирующие бюджетных функций на уровень районов и городов), а с другой – продолжение отсутствия возможности и мотива этой свободой воспользоваться.

Важно, что не полное отсутствие правил, а именно из разнородность и противоречивость – то есть отсутствие единого четкого и принятого всеми видения правил игры – это и есть синоним временной пустоты, требующей какого-то заполнения.

Соответственно, противоречивые черты делегированных функций и их значительный объем стали фактором значительного стресса для системы, подталкивая ее к поиску стратегий выживания.

Очень значительным был этот стресс, прежде всего, для центрального правительства, чья ответственность за адекватность расчета трансфертов внезапно и диспропорционально выросла. Учитывая, что реформа не предусматривала регуляторного и политического делегирования расходов, по своей сути их основные программы остались «деконцентрированными» - то есть фактически они остались государственными программами, исполняемыми как отдельные задания (например, финансирование определенного количества койко-дней) из местных бюджетов.

Однако отныне Минфин был вынужден распределять ресурсы, пользуясь достаточно грубой формулой, которая была разработана специально для делегированной системы: по этой идее, каждая территория получает бюджет, пропорциональный количеству живущих на ней потенциальных пользователей услуг (чаще всего, количеству населения) и должна самостоятельно придумывать, как предоставить им эти услуги в рамках полученного ресурса. Более того, будучи ограниченным в ручной корректировке расчетов, Минфин также не мог более положиться в этой корректировке на помощь областного звена после введения прямых трансфертных отношений с городами и районами.

Совершенно естественно, что самыми популярными темами в этой ситуации стали: астрономическое усложнение формулы, а также непрерывная дискуссия про необходимость учета в ней удельной стоимости отдельных услуг. Притом, что квази-делегируемые функции (образование, здравоохранение, соцобеспечение, культура и спорт) составляют порядка 85% местных бюджетов, и практически полностью состоят из защищенных и жестко регулируемых центральными министерствами статей, желание как можно ювелирнее рассчитать их стоимость справедливо как для получателей, так и для финансирующей стороны. И настолько же естественно, что ювелирный расчет трансфертов в таком масштабе – задача не только безнадежная, но и опасная, поскольку такая логика определения общего ресурса вытесняет роль более стратегических соображений: проблем стареющего населения, изменяющийся характер заболеваемости и смертности, фантастические темпы научных изменений, требующих в корне менять подходы в образовании, и т.д.

Так же естественно, что для местной власти, новая гибридная «делегированно-деконцентрированная» модель стала заведомо несовершенным инструментом распределения заведомо недостаточных средств между заведомо неэффективной системой действующих учреждений.

Кульминацией естественных реакций на всех уровнях стала концентрация усилий на таком использовании новых правил, которые позволили бы игрокам максимально защитить сложившиеся подходы в финансировании основных секторов – количество и структуру клиентов, количество и типы учреждений.

Трудно перечислить даже те примеры этих стратегий выживания, которые уже удалось собрать как коллекционные. Поначалу, популярным было переименование бюджетных учреждений для подгонки их к нужному уровню финансирования согласно Кодексу, а также территориальное перераспределение клиентов между учреждениями для повышения их «межбюджетного» статуса.

Со временем окрепли навыки использования слабых, гибридных мест формулы для удержания сложившейся практики предоставления услуг в регионе. Показательный пример – открытие отделения кардио-диагностики в районном территориальном центре социального обслуживания пенсионеров и одиноких нетрудоспособных граждан. Прогрессивно? Оказывается, оборудование новому отделению достали из районной больницы, да собственно помещение использовали тоже больничное, и персонал в «новом» отделении остался тот же. Но все его пациенты теперь зарегистрированы как дополнительные зарегистрированные «одинокие нетрудоспособные граждане, требующие разных видов социальной помощи в терцентре», исходя из количества которых определяются расчетные расходы на соц.обеспечение в трансфертной формуле. Расчетные расходы на здравоохранение определяются исходя из общего количества населения, поэтому бюджет ничего не потеряет на здраве, но получит дополнительный ресурс на терцентр. Конечно, это не будет означать, что соцобеспечение (или кардио-диагностика) важнее для этой громады – или для страны в целом. Не факт, что дополнительные деньги вообще получит терцентр, а уж на уровне страны эти средства тем более не будут выделены дополнительно, а будут хитростью отобраны у другой территории, хотя и из совершенно гуманных соображений.

Отдельного внимания в эру ренто-ориентированного выживания заслуживает культ целевых субвенций. В отличие от общего трансферта (который местные органы власти имеют право, теоретически, перераспределять между программами на свое усмотрение), целевая субвенция – это инструмент деконцентрированного управления расходами – деньги выделяются из центра под конкретный расчет конкретных заданий. За 2005-2007 года доля целевых субвенций в общем объеме передаваемых на места ресурсов выросла с 21 до 43 процентов, то есть в два раза. Проблема в том, что цели разрастающихся субвенций непосредственно вмешиваются в сферу делегированных функций: субвенции выделяются, например, на «обустройство учреждений, предоставляющих социальные услуги детям и молодежи», на «предоставление центрами социальных служб для семьи, детей и молодежи социальных услуг инъекционным потребителям наркотиков», на «социальные услуги детям в детдомах семейного типа и приемных семьях», и так далее.

Таким образом, новая гибридная система достаточно быстро перерастает в деконцентрированную, где решения (при таких объемах и при неконтролируемости процесса) вынуждены приниматься вручную, где снова как грибы множатся непрофинансированные мандаты, то есть вводимые центральным правительством услуги, которые финансируются временно или не финансируются вовсе, ложась новым бременем на плечи громад.

Другими словами, пустота, оставленная в виде временно неопределенного статуса делегированных полномочий и возможности противоречивой его трактовки (либо как делегированного, либо как деконцентрированного), мастерски заполнилась трактовкой традиционной, привычной, удобной. Причем это смещение было неуправляемым процессом, а не сознательным выбором страны.

«Закон вакуума»

Гуру межбюджетных финансов Украины – Игорь Олександрович Шпак – очень верно заметил на недавнем обсуждении этой темы, что любой анализ первых реформ сейчас имеет «преимущество ретроспективного взгляда». Используя это преимущество, можно ли рекомендовать какие-то изменения в подходе к продолжающейся реформе межбюджетных финансов? Можно ли продолжать надеяться вводить новую философию отношений поэтапно, начиная с зачистки самых болезненных проблем, и временно не создавая ничего нового на их месте?

Один из законов Паркинсона, названный им «законом вакуума», гласит, что «действие расширяется, чтобы заполнить пустоту, созданную нашими промахами»:

«Крыша дома рухнула не из-за урагана. Ее засосало в воронку, что образовалась с подветренной стороны жилища».

«Империи рушатся потому, что гниют изнутри, а правители, на чьем счету нет никаких конкретных преступлений, приводят свой народ к катастрофе всем, чего они не удосужились сделать. А подлинные лидеры правят мощно, ярко, быстро ведут за собой народ к четко поставленной цели».

Сегодня институциональный вакуум в области делегированных полномочий уже практически заполнился катастрофическими симптомами возврата к ручному управлению, и качество услуг в этих основных социальных отраслях продолжает засасываться в воронку прогнивших феодальных отношений. Остановить этот процесс можно только наполнив неопределенность сильным и согласованным решением уровней власти.

Каким именно будет результирующее вертикальное распределение ролей, какие функции рациональнее покажется отдать каждому из уровней, на самом деле вторично. Может сложиться ложное впечатление, что сильный диалог между уровнями власти и полномасштабное делегирование функций на места – прерогатива федеральных государств. Это впечатление, повторимся, ложно. Аналогично, роль регионального звена в свободной контрактной модели не обязательно должна быть слабой только по причине ошибочно компрометирующей ее феодальной истории. Более того, культ децентрализации и непродуманное, неограниченное сбрасывание функций на уровень местного самоуправления без учета его готовности к такой роли – также стратегия безответственная и нежизнеспособная.

В реальности, степень децентрализации может быть очень разной – главное, чтобы эта степень была выбрана партнерским решением всех игроков. Тогда даже деконцентрированные расходы смогут быть эффективными, а бюджетное полноправие регионов сможет исполнить интегрирующую и стабилизирующую функцию в унитарной державе.

Несовместимая с современной жизнью феодальная структура экономических отношений – это прежде всего неспособность создать такое многослойное и многообразное сотрудничество, где социальное объединение любого уровня может принимать участие в любых решениях, которые для него имеют смысл и значение – местных, региональных, национальных, приграничных, трансграничных, глобальных и даже касающихся отношений с будущими и прошлыми поколениями.

Мир пока еще не придумал идеальных вариантов такого сотрудничества, но активно занимается этим поиском прямо сейчас. Как важную попытку можно рассматривать опыт европейского пространства, где лелеется местная инициатива, и в то же время создается сложнейшая паутина горизонтальных и вертикальных отношений власти, через которую громада может отвечать за свои интересы и принимать участие в разнообразнейших проектах. Эта модель вырисовывалась там столетиями, в том числе ценой страшных и кровавых проявлений промежуточных вариантов. Имеет прямой смысл учесть и избежать этих этапов.

А главный вывод из этих размышлений, пожалуй, состоит в том, что надежно устроиться – это рецепт из прошлого, и ни на каком уровне уже не получится избежать ответственности за стратегию своей жизни. Если, конечно, мы хотим, чтобы эту жизнь мы прошли в ногу со временем – бросая вызов новым болезням, общаясь на равных с ведущими специалистами мира, и воспринимая «социальную включенность» не как акт милосердия, а как проявление веры «в будущие возможности человеческой расы и стойкость человеческого духа». Эта фраза – надпись на скульптуре обнаженной беременной женщины без рук и без ног – воздвигнутой в Лондоне на главной площади страны в честь выдающейся художницы, родившей и воспитавшей ребенка, болея фокомелией – врожденным отсутствием конечностей. Построить такое общество у нас не получится, просто подстраиваясь под чьи-то правила.