

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

УДК 330.3421.2+332.02

В.В.Дементьєв, д-р екон. наук
Донецький національний технічний університет

ДЕРЖАВА І РЕГІОНИ: ЧОМУ НЕМАЄ ЗГОДИ? (ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ)

Розглянуто інституційні обмеження оптимального розподілу правомочностей між центральною владою і регіонами. Показано теоретичну можливість досягнення оптимального за Парето розподілу прав влади. Проаналізовано причини, що відмежовують мотивацію до ефективного розподілу прав. Досліджено формальний і спонтанний порядок розподілу влади між центром і регіонами. Подано інституційні межі здійснення ефективної регіональної політики.

Проблема оптимального розподілу правомочностей

Упродовж тривалого часу господарське і політичне життя як у колишньому СРСР, так і в сучасній Україні відбувається на тлі пошуку оптимального розподілу правомочностей (влади) між державою і регіонами. Важко знайти науковий центр або університет (особливо в регіонах), який би не розробляв відповідну проблематику і не підготував би власну модель такого розподілу. Так само важко знайти уряд або регіональну владу в сучасній історії, які не критикували б існуючий розподіл правомочностей і не готували б проекти реформ щодо його оптимізації. А втім, нинішній стан розподілу політичної, адміністративної й економічної влади між центром і регіонами, за загальним визнанням, є аж ніяк не ідеальним.

У цій праці відсутній критичний аналіз пропонованих схем розподілу влади. Автор також не пропонує власне бачення того, як мають бути розділені правомочності. Замість пошуків моделей оптимального розподілу спробуємо зрозуміти, які існують перешкоди для виникнення ефективних інститутів розподілу влади і, далі, що відбиває реальний розподіл правомочностей, наслідком дії яких чинників він є. Зокрема, нас цікавити-ме перспектива досягнення не примусової, добровільної угоди між державою і регіонами щодо змін в основних правилах політичної гри¹.

Для оцінки ефективності правил або інституційних устроїв, у рамках яких діють люди, використовуватимемо критерій Парето².

Припустимо, що існує безліч варіантів розподілу правомочностей, яку можна розділити на дві групи: оптимальні за Парето і неоптимальні.

Неоптимальним за Парето є такий стан розподілу правомочностей між сторонами, з якого можна перейти в якийсь інший стан так, що, принаймні, одна сторона отримає вигоду від цього переходу і жодна сторона не понесе збитку. З оптимального за Парето стану неможливо перейти в який-небудь інший стан без завдання шкоди хоча б одній зі сторін.

¹ Ситуація нагадує постановку проблеми в дусі відомої теореми Коуза. Нагадаємо, що в новій інституціональній теорії агенти завжди здійснюють такий перерозподіл своїх прав (обмін правами), за якого максимізується загальна цінність виробництва і доходи сторін. Умова такого обміну – специфікація прав власності, яка полегшує можливості обміну. При цьому походження прав власності має екзогенний стосовно до учасників обміну характер. У нашому випадку постановка проблеми дещо відрізняється від теореми Коуза. Держава, на відміну від фірми, може самостійно встановлювати правові норми. Тому завдання полягає не в тому, як ефективно обмінятися правами власності та що цьому заважає, а, насамперед, у тому, як створити ефективні політичні права власності (права здійснювати державну владу) і що може цьому перешкоджати.

² Див.: Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – М., 2005. – С. 240–241.

Існуючі правила розподілу соціально-економічної або політичної влади ми оцінюємо як неоптимальні, або неефективні. Це означає, як зазначають Бреннан і Б'юкенен, що має бути, щонайменше, один стан, який може бути досягнутий шляхом зміни неоптимальної множини – зміни, яка нікому не завдає шкоди. Таку зміну визначають як зміну на краще за Парето³. Інакше кажучи, якщо ми визнаємо, що чинні правила є неоптимальними, то має існувати потенційно можлива угода про таку зміну у структурі правомочностей, яка піде на користь усім (і регіону, і центру).

Таким чином, можна стверджувати, що існує така зміна в розподілі правомочностей між центром і регіонами, яка є покращенням за Парето і становить інтерес для обох сторін. Це означає, що створення ефективного розподілу правомочностей шляхом добровільної угоди між сторонами є концептуально можливим.

У термінах теорії ігор це означає, що існує можливість кооперативної гри між центром і регіонами, коли спільними діями сторін можна створити інститут, результатом якого стане спільний виграш (збільшення суспільного доходу), який можна розділити між сторонами: державою і регіональними агентами. В яких показниках виражається виграш сторін, у цьому разі значення не має.

Повертаємося до постановки нашої проблеми. Тепер ми можемо її сформулювати таким чином.

По-перше. Чому державні та регіональні агенти не здійснюють спільні дії, потрібні для створення ефективного конституційного правила, що оптимізує розподіл правомочностей між ними, зважаючи на можливість отримання в цьому разі спільного виграшу (приріст суспільного доходу), який може бути розподілений між сторонами відносно?

По-друге. Якщо не прагнення до суспільної оптимальності, то які закони і чинники управляють розподілом правомочностей між державою і регіонами? Дія яких сил відображає фактично існуючі правомочності?

По-третє. Як можна створити ефективний розподіл правомочностей? Чи можливо досягти цього укладенням суспільного договору між сторонами (одноголосність) або ж це можна зробити лише шляхом застосування влади і примусу однієї із сторін стосовно іншої?

Для аналізу проблеми приймемо низку попередніх засновків.

Перша. Є (потенційно) якась ефективна модель регіональної політики, яка порівняно з існуючою є покращенням за Парето.

Друга. Цю модель можна досягнути, і не існує яких-небудь принципових ґносеологічних перешкод для її пізнання й уявлення у вигляді політичного проекту.

Третя. Сторони, що розробляють модель взаємодії центру з регіонами (місцеві чиновники, представники державної влади, учені, політичні діячі та ін.), мають належну кваліфікацію, освіту і досвід для того, щоб створити таку ефективну модель.

Четверта. Для спрощення аналізу розподіл правомочностей розглядаємо як результат переговорів між державою й одним регіоном. Проблему колективних дій регіонів і конкуренції між ними тут не розглядатимемо.

Проблеми мотивації ефективних змін у розподілі правомочностей

Ключовим чинником здійснення певних дій є мотивація (або ж її відсутність). Р.Коуз писав: "Оскільки часто-густо люди вважають за краще робити те, що, на їхню думку, відповідає їхнім власним інтересам, щоб змінити їхню поведінку у сфері економіки, потрібно їх зацікавити"⁴.

Те, якою мірою політичні агенти (як з боку держави, так і з боку регіонів) мотивовані до ефективного розподілу правомочностей, залежить від порівняльної величини витрат і вигод, з якими пов'язано створення ефективного

³ Там же. – С. 240.

⁴ Коуз Р. Фирма, рынок и право. – М., 1993. – С. 29.

правила. Отже, питання про мотивацію до змін полягає в потенційних витратах або втратах, які можуть понести сторони за оптимізації розподілу правомочностей. Витрати і вигоди оптимального розподілу правомочностей треба порівняти з величиною витрат і вигод альтернативних варіантів розподілу.

Розглянемо, які витрати і вигоди супроводжують розглядуваний нами процес і стають причиною для відсутності мотивації до його здійснення.

Політичні трансакційні витрати. Внесення змін до розподілу правомочностей між центром і регіонами спричиняє потребу в соціальних діях, виконання яких вимагає певних витрат. Цей вид витрат можна позначити як "політичні трансакційні витрати"⁵.

Такі витрати містять: витрати пошуку оптимального розподілу правомочностей і пов'язані з цим інформаційні витрати; витрати ведення політичних перемовин; витрати ухвалення рішень, видання офіційних розпоряджень; витрати зміни формальної та неформальної політичної організації системи (витрати, пов'язані з установленням правових норм, зміною адміністративної структури, військової, освітньої, судової систем і т. д.); моніторинг і примус до виконання ухвалених рішень і офіційних інструкцій; витрати, пов'язані з діяльністю політичних партій і всіх груп тиску.

Ці витрати можуть бути потенційною перешкодою й обмежуючим чинником за ухвалення рішень щодо створення суспільних благ. Разом із тим звернемо увагу на низку обставин, що відрізняють проблему трансакційних витрат у політиці від її постановки в економічному житті. Річ у тім, що простий розрахунок і зіставлення граничних витрат і вигод тут не завжди працює, точніше, працює інакше, ніж у сфері бізнесу.

Розглянемо два аспекти проблеми. По-перше, вигоди, отримувані від суспільного блага (або само блага), часто неможливо адекватно виміряти. Далі, з огляду на можливу неподільність блага в цьому разі є непридатним метод зіставлення граничних величин. Окрім того, суспільне благо може бути цінністю само по собі, незалежно від того, як його корисність співвідноситься з витратами. Облік впливу витрат здійснюється тут, радше, не шляхом зіставлення витрат і вигод, а шляхом порівняння витрат суспільного блага за різних інституційних варіантів його створення. По-друге, відкритим залишається питання про те, хто може зіставити витрати і вигоди або порівняти альтернативні витрати створення блага. Відсутній суб'єкт у вигляді власника фірми, який і несе витрати, і привласнює вигоди. Споживачем, що привласнює корисність суспільних благ, виступає все суспільство. Виробником блага, що несе безпосередні витрати з його створення, є державні агенти.

Якщо допустити наявність мотивації у збільшенні суспільного доходу в обох сторін або, інакше кажучи, припустити, що функція суспільної корисності, корпоративні та індивідуальні функції корисності збігаються, то величина витрат ухвалення рішень є єдиною перешкодою для Парето-ефективного розподілу правомочностей.

Асиметрія сторін. Припустимо, що суспільна функція корисності та корпоративні цільові функції державного апарату (центрального або регіонального) безпосередньо не збігаються й остання обмежується максимізацією доходу, що надходить у розпорядження даної державної структури. Мотивація до створення ефективного правила може бути відсутньою з тієї причини, що сторони може не цікавити отримання спільного виграшу від його створення. Принаймні, для однієї із сторін спільний виграш може бути неважливим, оскільки існує можливість отримання однією із сторін часткового виграшу без отримання спільного. Йдеться про існуванні альтернативних (окрім збільшення суспільного доходу) способах максимізації доходу (регіонального або державного). Джерело збільшення доходу для

⁵ Фуруботн і Ріхтер характеризують політичні трансакційні витрати як "низку витрат, пов'язаних з експлуатацією і коригуванням інституційних рамок державного устрою" або ще як витрати створення суспільних благ шляхом колективної дії. Див.: Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории. – СПб, 2005. – С. 58, 63.

однієї із сторін – не збільшення цінності суспільного виробництва, а перерозподіл на свою користь уже наявних потоків доходів. Держава може підвищити свої доходи, примусово перерозподіливши на свою користь доходи регіонів, так само як і окремі регіони можуть збільшити свої надходження шляхом запозичення з державних джерел.

Основою довільного перерозподілу суспільного доходу є асиметрія влади або асиметрія інформації.

Політика фізичних осіб. Мотивація є відсутньою, оскільки ні спільний, ні частковий виграш держави або регіону не цікавлять індивідів, що репрезентують сторони переговорного процесу. Останні максимізують індивідуальну цільову функцію поза суспільним і корпоративним доходом. Перефразовуючи відомий вираз Г.Б.Клейнера, це можна назвати політикою фізичних осіб.

Державну діяльність, відповідно до методологічних передумов теорії суспільного вибору, можна звести до діяльності раціональних індивідів, що ухвалюють рішення відповідно до принципу максимізації індивідуальної корисності⁶. Суспільна функція корисності та індивідуальна цільова функція безпосередньо не збігаються. Для створення ефективної мотивації індивідуального державного агента у створенні суспільних благ потрібно, щоб "розрив" між індивідуальною і суспільною корисністю заповнювався зовнішньою владою над його поведінкою. Точніше кажучи, "розрив корисності" заповнюється для державного агента витратами (санкціями), які має створити для нього суспільство в разі діяльності, що відхиляється від інтересів громадян, і які здатні зрушити норму заміщення в бік суспільних благ.

Відсутність або обмеженість дії суспільних умов (соціальної влади), яка перетворює приватний інтерес індивіда (державного або регіонального агента) на інтерес соціальний, має наслідком той факт, що інтерес до максимізації суспільного доходу в індивідуальній поведінці (мотивація) державного агента може бути відсутнім або перебувати у "пригніченому" стані. Звідси перешкода для оптимального розподілу правомочностей у вигляді відсутності позитивної мотивації сторін (у цьому разі індивідів, що репрезентують державу або регіон) до його досягнення.

Рентоорієнтована поведінка. Як відомо, на відміну від економічної сфери, в державній діяльності отримання рентних доходів, або політико-адміністративної ренти, може набувати загального і сталого характеру.

Величина отримуваної ренти залежить від потенціалу влади, яку має той або той державний агент. Обсяг правомочностей є ресурс влади. Цим можна пояснити суб'єктивне прагнення до максимізації власних правомочностей (на кожному рівні державної влади), незалежно від того, як це впливає на покращення або погіршення ситуації у створенні суспільних благ. Це стосується як колективної ренти, яку привласнює колективний агент (апарат державної або ж регіональної влади), так і індивідуальної (окремий чиновник, політичний діяч та ін.). Звідси – боротьба за розподіл повноважень, пов'язана не з суспільною ефективністю, а з максимізацією ренти сторонами відносин. Розподіл повноважень між державою і регіонами є, таким чином, віддзеркаленням боротьби за ресурси для максимізації політичної та адміністративної ренти.

У цьому разі ми стикаємося вже не просто з відсутністю мотивації до ефективного розподілу правомочностей, а з існуванням інтересу, що підштовхує до їх неефективного розподілу. Розподіл правомочностей, з одного боку, відбиває боротьбу за владу і баланс сил між сторонами. З іншого боку, максимізація прав влади обмежена умовами максимізації ренти (зокрема, витратами на владу). Це означає, що якщо правомочності не є джерелом ренти, їх отримання (і утримання) пов'язане з витратами, що перевищують можливу ренту, то такі права влади припиняють бути об'єктом інтересу для державного агента.

⁶ Див.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М., 2005.

Відзначимо також, що в політиці, на відміну від економіки, максимізація приватного інтересу має, як правило, прихований характер. Йому надають вигляду загального інтересу. Тому боротьба приватних інтересів державних і регіональних агентів за розподіл джерел ренти (правомочностей і прав влади) набуває вигляду боротьби за права регіонів або ж права центру. Кожна із сторін "ідеологічно" і "науково" обґрунтовує необхідність розширення своїх прав, посиляючись на "загальні інтереси" (держави або регіону) і необхідність "оптимізації повноважень". Проте за видимою боротьбою за права регіонів (держави) приховується часто лише боротьба за розподіл ресурсів влади, що є джерелами максимізації ренти.

Розподіл правомочностей як самоціль. В узагальненішому вигляді йдеться про наявність у державних або регіональних агентів цінностей (переваг), що перевищують за значущістю отримання державою або регіоном додаткових прибутків у результаті оптимізації правомочностей.

Це може означати, приміром, що розподіл прав між регіонами і державою не є засобом максимізації якихось зовнішніх цілей (скажімо, регіонального або державного доходу), а є потреба сама по собі і являє собою вираження домінуючих у даному соціальному середовищі цінностей. Загальний виграш (або втрати), вимірюваний якимись економічними параметрами, не має значення. Людськи рухає не економічна або організаційна вигода, а лише воля до володіння правами і потреба у правах. Ця потреба є цінність сама по собі й не потребує виправдання або зовнішнього обґрунтування з погляду раціональності або ефективності. Більше за те, задля цієї потреби державні агенти можуть відмовитися від витрат для досягнення інших цілей. Наприклад, особливі права провінції Квебек у Канаді не пов'язані з якоюсь економічною або організаційною необхідністю в їх існуванні, а є, перш за все, вираз волі (воління) її населення. Аналогічною є ситуація з існуванням республіки Крим в Україні.

Такі, трансцендентні (за Кантом), потреби і цінності мають місце як на колективному рівні, так і на індивідуальному. Так, індивідуальна мотивація до володіння владою не обмежується тим, що влада є лише засобом досягнення певної мети (наприклад, рентних доходів). Мотивація до влади пов'язана і з тим, що влада є благо саме по собі і тому може виступати як самоціль або кінцева мета. На цей бік влади (як самоцілі) звертають увагу практично всі дослідники цієї проблеми⁷.

Проблема довіри між сторонами: регіонів до центральної влади, центру до регіонів. Ідеться про довіру, пов'язану з використанням сторонами своїх правомочностей і з розподілом приросту суспільного доходу. Центральна влада побоюється, що посилення прав регіонів може призвести до виникнення відцентрових тенденцій або ж до зростання корупції на рівні регіональної влади; регіони не довіряють центральній владі, вважаючи, що розширення її правомочностей може спричинити посилення свавілля, бюрократизацію влади і перерозподіл на свою користь грошових потоків.

У цій ситуації загальний виграш може не бути стимулом для впровадження ефективного розподілу правомочностей, оскільки сторони (принаймні, одна з них) не мають упевненості в отриманні своєї частини цього виграшу.

Відсутність довіри не лише є прямою перешкодою для оптимального розподілу правомочностей, але і сприяє збільшенню витрат, що супроводжують створення ефективних правил гри⁸.

⁷ Б. Расселл розглядав владу як "фундаментальний мотив" людської поведінки. Причому такий мотив, який, на відміну від прагнення до багатства, має необмежений характер. "Лишень усвідомлюючи факт, – пише він, – що саме прагнення до влади являє собою причину тієї діяльності, яка є єдиною важливою в суспільних відносинах, можна правильно пояснити історію як стародавню, так і сучасну". Див.: *Russell B. Power*. – London and New York: Routledge, 2000. – Р. 9.

⁸ "Відсутність довіри, – пише К. Ерроу, – спричинило б великі затрати на організацію альтернативних санкцій і гарантій, і довелося б відмовитися від багатьох переваг, що впливають із взаємо-

Витрати переходу. Зміни у правилах супроводжуються не лише прямими витратами (транзакційними політичними витратами) сторін, між якими розподіляються правомочності. Будь-яка зміна правил означає знищення однієї інформації та виникнення нової. Зміна правил тягне за собою витрати для всіх учасників соціально-економічної або політичної гри: витрати на вивчення нових правомочностей державних або регіональних органів; інформаційні витрати, пов'язані із зміною стратегії поведінки в новому інституційному середовищі; витрати проведення нових переговорів з державними і регіональними агентами і т. д. Такі витрати Б'юкенен і Бреннан позначають як "витрати переходу". В певному сенсі їх можна розглядати як негативний зовнішній ефект, яким супроводжується перерозподіл правомочностей. Величина таких витрат може бути чинником, що обмежує можливості та знижує ефективність упровадження нових правил. "Коли йдеться про зміну вже існуючого правила..., то правило, яке породжує найкращий набір результатів, не обов'язково виявляється домінуючим. ... Тією мірою, якою існують стабільні та терпимі правила, для суспільства може бути переважніше не намагатися їх змінити"⁹.

Проблема розподілу правомочностей. Формальний і спонтанний порядок влади

Розподіл правомочностей в "ідеальному світі" регулюється виключно максимізацією суспільного доходу. А чим він регулюється в реальному світі? Під впливом яких сил і яких тенденцій формується розподіл правомочностей між центральною і регіональною владою?

На процес розподілу правомочностей справляють вплив такі чинники:

- прагнення до оптимізації розподілу правомочностей, диктоване мотивацією до максимізації функції суспільного добробуту (максимізації суспільного доходу);
- обмеження у вигляді величини суспільних транзакційних витрат: прямі політичні транзакційні витрати державних агентів і витрати переходу суспільних агентів;
- відсутність позитивної мотивації (байдужість) корпоративних та індивідуальних державних агентів до максимізації суспільного або ж корпоративного доходу;
- витрати, необхідні для подолання негативної мотивації (опору) державних агентів і для примусу останніх до дії з оптимізації правомочностей;
- прагнення до максимізації правомочностей (центру і регіону) як умови привласнення (захоплення) політико-адміністративної ренти;
- іманентне прагнення сторін до влади або інших цінностей (переваг), що перевищують за значущістю приріст суспільного доходу загалом або сторін переговорів у результаті Парето-покращення в розподілі правомочностей;
- рівень довіри між центральною і регіональною владою. Міра достовірності взятих зобов'язань.

Як бачимо, одні чинники справляють *позитивний* вплив на процес розподілу правомочностей, породжуючи покращення за Парето; інші виступають як прості *обмежувачі* (перешкоди) Парето-покращення (наприклад, витрати ухвалення рішень); вплив третіх спричиняє зміну до гіршого або *викривлення* траєкторії руху до Парето-оптимальності (прагнення до максимізації ренти). Інакше кажучи, їх дія тягне за собою Парето-погіршення в розподілі правомочностей (прагнення до отримання надмірних правомочностей або ж відсутність інтересу до правомочностей необхідних).

вигідної організації". Цит. за: Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории. – С. 348.

⁹ Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – С. 36.

Сукупна дія вказаних чинників має наслідком відсутність ефективних за Парето інститутів або правил розподілу влади між центром і регіонами. Ця неефективність виявляється як активно, так і пасивно. По-перше, це недовироблення суспільних благ у вигляді недовироблення покращень за Парето в розподілі прав і збільшенні суспільного доходу. По-друге, це виробництво анти-благ для суспільства, тобто такий розподіл прав, яке означає погіршення за Парето.

Рівень ефективності, якої можна досягти в розподілі прав, визначають співвідношенням впливу різних чинників на розподіл правомочностей.

Декілька зауважень з приводу формального боку проблеми правомочностей. Будь-який розподіл правомочностей має формальний бік і фіксується у вигляді відповідних нормативних актів різного рівня (конституційна норма, закон, указ тощо).

Різні чинники, сили, тенденції, що впливають на розподіл правомочностей, а також різні цільові установки державних і регіональних агентів мають різну форму відбиття у формальних правах.

Так, можна виокремити, по-перше, прямі, усвідомлювані та декларовані (для суспільства) цілі, до досягнення яких прагнуть сторони політичних переговорів. Наприклад, прагнення до максимізації суспільного доходу шляхом оптимізації в розподілі правомочностей. Такі цілі знаходять безпосереднє відбиття і закріплення в законодавчих нормах.

По-друге, цілі, які цілком усвідомлюють учасники політичного процесу розподілу прав, але які неможливо (принаймні, в конституційній демократичній державі) відкрито декларувати як перед суспільством, так і один перед одним. Наприклад, прагнення до максимізації ренти для центральних або регіональних державних агентів. Такі цілі вже неможливо відбити в нормативних актах в їх безпосередньому вигляді: у вигляді декларування прав на отримання ренти і необхідних для цього прав влади. Радше, це знаходить вираз у створенні такої комбінації прав, процедур ухвалення рішень і механізмів інфорсементу, які дозволять використовувати вказані нормативні акти (або їх відсутність) для отримання ренти.

По-третє. Мають також місце такі цілі та тенденції, що впливають на формальний розподіл правомочностей, які учасники політичного процесу усвідомлюють не сповна. Сюди можна віднести такі чинники, як рівень довіри, рутини і навички, домінуючі цінності або їх відсутність (наприклад, байдужість до змісту прав) і т. п.

По-четверте, інформаційні аспекти проблеми. Інформація є не лише асиметричною, а і не повною – особливо щодо майбутніх подій. Низка проблем, що підлягають регулюванню через розподіл правомочностей, не знаходить відбиття у формальних актах законодавства. Отже, дії центральної та регіональної влади не можуть бути повністю обмежені та визначені відповідними правилами. Завжди залишається можливість дискреційних дій державних агентів.

Як можна бачити, вже в самому зафіксованому у формальному законі формулюванні розподілу прав міститься у прихованому вигляді щось таке, що виходить за рамки офіційних і декларованих цілей його ухвалення. Застосування закону на практиці створює такий реальний порядок розподілу правомочностей і має такі результати, які не входили в коло початкових і заявлених намірів його творців. Так, політична реальність демонструє нам права, які ніколи не реалізуються, або ж, навпаки, такі права і правомочності або таке їх використання, які існують фактично, не будучи приписаними жодним нормативним актом.

Таким чином, реальний політичний інститут розподілу правомочностей між державою і регіонами – якщо під інститутом розуміти не просто правило плюс механізм примусу, а "певний порядок спільного життя", з формального боку являє собою "спонтанний порядок". Є результатом дій людей, але не результатом їхніх свідомих намірів. Якщо подивитися на реальний порядок розподілу правомочностей між центром і регіонами і на його наслідки для

економічного і політичного життя в Україні, то навряд чи хтось наважиться стверджувати, що цей порядок і його результати могли бути ким-небудь навмисно сконструйовані та є наслідком дії єдиної волі та розуму.

Інституційні межі регіональної політики

Зміни в розподілі правомочностей між центром і регіонами мають свої межі. Угода про розподіл правомочностей є своєрідною крапкою в рамках діапазону, заданого двома крайностями.

Мають місце двоякого роду межі.

По-перше, це межі "природні". Верхня межа виражає максимально можливий рівень концентрації правомочностей у центрі, який обмежений величиною наявних ресурсів влади й інформаційними можливостями останнього щодо моніторингу і контролю над діяльністю регіонів. Нижня виражає максимально можливий рівень концентрації прав у регіонах і визначається в кінцевому підсумку тією межею, за якою йде вихід даного регіону зі складу держави.

По-друге, інституційні межі, визначені сукупністю формальних і неформальних політичних і економічних інститутів, що діють у суспільстві.

Вплив інститутів результується в колективних діях суспільства (соціальної влади), спрямованих на примушення державних агентів до створення суспільних благ (максимізації суспільної функції корисності). Ефективність соціальної влади визначає те, як співвідносяться між собою (наскільки збігаються) суспільна функція корисності, корпоративна (цільова функція бюрократичного апарату в цілому, як центрального так і регіонального) й індивідуальна функції корисності державних агентів; якою мірою корпоративні державні структури й індивідуальні політичні агенти володіють мотивацією до максимізації суспільних благ і, зокрема, до оптимізації розподілу прав між собою. Визначається і система ідеологічних цінностей, що впливають на розподіл прав влади, а також рівень довіри між різними рівнями влади.

Саме інституційні межі створюють безпосередній простір можливих реальних змін у правомочностях сторін, у рамках якого може переміщатися точка угоди.

Тому в реальності досяжним є лишень обмежене Парето-покращення, тобто покращення в межах, заданих загальними інституційними обмеженнями. Мінімально досяжний результат, на який можна розраховувати, – це технічні зміни, що мають підсумком економію на витратах державної діяльності.

Формальний розподіл прав, якщо він виходить за межі інституційно обумовленого і можливого рівня, не має значення (не веде до максимізації суспільного доходу) або ж дає негативний ефект. Результатом буде подальший неконтрольований "обмін правомочностями" між сторонами і такий неформальний їх розподіл, який "відновить" порушений баланс.

Переміщення влади між центром і регіонами за відсутності контролюючого механізму соціальної влади означатиме не приріст державного або ж регіонального доходу, а переміщення центру корупції. Зміниться лише місце, де братимуть хабарі: в регіоні чи у столиці. Розширення прав регіонів і федералізація можуть мати своїм наслідком "феодалізування" держави, а зміцнення повноважень центральної влади і посилення владної вертикалі – формування авторитарної держави.

У цих умовах формально закріплений статус центру або регіонів набуває відносного значення. Навряд чи Росія справді стала федеральною державою з широким місцевим самоврядуванням (порівняємо з Німеччиною). Так само і характеристика України як унітарної держави є, радше, побажанням, аніж дійсністю.

Другий аспект покращення за Парето в розподілі правомочностей пов'язаний із зміною і підвищенням політичної ефективності соціальної влади й інституційних обмежень у діяльності державних агентів. Ідеться про розширенні інституційних рамок можливих змін, що оптимізують розподіл прав і підвищують суспільний дохід.

Основними інституційними чинниками, які визначають можливості досягнення ефективного розподілу правомочностей, є такі.

Перше. Соціальна влада суспільства над державними агентами як на центральному, так і на регіональному рівнях.

Друге. Організація системи внутрішнього контролю в системі державного управління, що запобігає індивідуальній опортуністичній поведінці.

Третє. Домінуючі цінності й ідеологічні установки як населення загалом, так і правлячої еліти.

Четверте. Інституційні угоди й інститути, що забезпечують довіру і достовірність узятих сторонами зобов'язань.

Ключовою проблемою має бути не проблема розподілу правомочностей як така, а проблема того, як суспільство може контролювати владу на всіх рівнях: район, місто, область тощо. Яким чином підпорядковувати дії влади інтересам населення і забезпечити ефективний внутрішній контроль у системі державної влади?

На погляд автора, це є найскладніша в теоретичному плані та найбільш значуща практично проблема. Її дослідження виходить за рамки цієї статті. Звернемо увагу лише на принципову складність розв'язання питання про соціальний контроль над діяльністю держави, створення мотивації до виробництва суспільних благ та її принципову відмінність від фундаментальних основ контролю над діяльністю фірми. Відсутній контроль споживача благ, здійснюваний через відмову від споживання; суспільне благо (вигоди) дістають всі члени суспільства і не існує ніякого залишкового продукту, на привласненні якого заснована мотивація власника; відсутні передавані права власності та їх вільний перехід до того, хто їх використовуватиме найефективніше. Політична конкуренція, що є боротьбою за обіймання державних посад, не приводить до ефективних рішень, на відміну від конкуренції економічної. У політичному житті відсутні форми контролю, аналогічні контролю з боку трудових колективів (профспілок), з боку фондового ринку, фінансовому контролю і т. п.; обмеженість часових горизонтів: ставка дисконтування в політичному процесі є вищою за ставку дисконтування в операціях на конкурентному ринку.

І далі. Як може виникнути ефективний розподіл правомочностей?

Теоретично можливими є три політичні шляхи, які тією чи тією мірою можуть перетинатися і поєднуватися. У чистому вигляді їх можна подати так.

Перший. Досягнення розподілу правомочностей, ефективного за Парето, через одноголосність центру і регіонів (суспільний договір). Варіант, що переважає над іншими, оскільки у результаті маємо контракт, який виконується сам по собі¹⁰. Цей шлях умовно можна описати як "теорема Коуза".

Проте виникає питання, якою мірою можна розв'язати проблему ефективного розподілу правомочностей шляхом рівноправних переговорів. Очевидно, що останнього можна досягти лише в межах прагнення обох сторін до максимізації суспільного добробуту. Також очевидно, що якщо в цільовій функції хоча б однієї зі сторін домінують рентні інтереси або суспільна, корпоративна чи індивідуальна функції корисності державних агентів розходяться, то досягнення ефективного розподілу шляхом одноголосності стає неможливим. У цьому разі отримуємо гру з нульовою сумою, де виграв однієї сторони означатиме програш іншої. Одноголосність тут є недосяжною за визначенням.

Другий. Ефективний розподіл правомочностей є наслідком застосування влади однієї зі сторін і нав'язування іншій стороні з використанням сили. Умовно такий шлях розв'язання проблеми позначимо як "теорема

¹⁰ "Нормальне функціонування суспільства є неможливим за відсутності добровільної кооперації між його членами. Надто дорогою виявляється "стовідсоткова диктатура", тобто співтовариство, що функціонує виключно на підставі командного принципу... Система угод буде досить стабільною лише в тому разі, коли, принаймні, деякі з них будуть самовиконуваними". Див.: Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории. – С. 522.

Гоббса"¹¹. (Підкреслимо, що йдеться тут не про те, чи можливо взагалі розподілити права шляхом застосування влади. Це сумніву не викликає. Питання полягає в тому, чи можливо на підставі застосування сили створити **ефективний** розподіл прав.)

Використання влади як чинника переговорного процесу може бути виправданим і мати наслідком покращення за Парето, якщо домінуюча сторона більшою мірою мотивована в максимізації суспільних благ, ніж слабка сторона. В цьому разі покращення в розподілі правомочностей може бути нав'язане діями однієї зі сторін стосовно іншої. Проте досягнення Парето-оптимальності таким шляхом є неможливим. Оптимальний (у теорії) розподіл правомочностей припиняє бути оптимальним в обставинах, коли його нав'язують із застосуванням сили.

Третій шлях. Ані добровільними переговорами, ані застосуванням влади однієї зі сторін Парето-покращення в розподілі правомочностей досягти неможливо. Це означає, що або сторони (центр і регіони) не мають мотивації до максимізації суспільного блага, внаслідок чого проблему розподілу не можна розв'язати шляхом одноголосності, або ж, якщо навіть така мотивація присутня в однієї зі сторін, відсутній достатній владний потенціал, щоб нав'язати іншій стороні такий розподіл правомочностей, який був би Парето-покращенням. Інакше кажучи, йдеться про ситуацію "failed state" (невдала держава).

У такому разі залишається один шлях – нав'язування ефективного розподілу правомочностей третьою стороною. Назвемо це "теорема Нестора" (згадуючи його опис причин запрошення варягів на князівство над слов'янами). Як така третя сторона можуть виступати різні сили, наприклад, окупаційні війська в післявоєнній Німеччині, вимушене приведення власного законодавства, в тому числі політики щодо регіонів, у відповідність із європейськими стандартами у зв'язку зі вступом до Євросоюзу. Сюди можна віднести також вплив зовнішніх викликів, що загрожують основам існування держави, зокрема, його бюрократичного апарату, внаслідок чого максимізація функції суспільного добробуту і створення необхідних для цього інститутів стає чинником виживання.

Ми значно більше чуємо про проблеми перехідної економіки, ніж про проблеми перехідної політики або перехідного державного ладу. Проте проблеми політичної ефективності є, зрештою, набагато важливішими для суспільства за проблеми ефективності економічної. Політична ефективність і демократія не є автоматичним результатом економічного зростання. Радше навпаки, економічне зростання й економічна ефективність у довгостроковій перспективі є наслідком політичних перетворень. Окрім того, відповіді на запитання про зміст економічних інститутів є набагато прозорішими і забезпеченими методологічно за відповіді на запитання про те, як формувати ефективний державний устрій.

Пропонована праця виникла радше як есе, мета якого показати можливості застосування сучасної інституціональної теорії, теорії суспільного вибору і конституційної політичної економії для дослідження процесів підвищення політичної ефективності держави в суспільствах із перехідною політичною системою.

¹¹ Альтернативну "теорему Коуза" концепцію у вигляді "теорему Гоббса" викладено в: Cooter R. The Cost of Coase / The Legacy of Ronald Coase in Economic Analysis / Ed. By Steven Medema. – V. 2. – Advershot: Edward Elgar, 1995. – P. 97–128.