

соким уровнем дохода, наиболее низкие характерны для стран Тропической Африки и Южной Азии. Если в Ирландии, Японии, Канаде, Сингапуре, Тайване, Бельгии, Финляндии, Норвегии процедура банкротства занимает меньше 1 года, то в Чаде и Индии продолжается 10 лет. Еще больше отличаются затраты, связанные с процедурой банкротства. Если в ряде стран (Антигуа и Барбуда, Колумбия, Кувейт, Нидерланды, Норвегия и Сингапур) они составляют 1% от стоимости имущества, то в таких странах как ЦАР и Лаос они превышают $\frac{3}{4}$ стоимости имущества. Россия по показателю ликвидации компании занимает 89 место в рейтинге. В 2007 году на это в среднем уходило 3,8 года и обходилось в 9% от стоимости

имущества. Норма возмещения была равна 28,7 центра на один доллар США.

Итак, мы видим, что в России существуют значительные препятствия для успешного развития рыночной экономики. И общий вывод напрашивается сам собой: необходимо снизить транзакционные издержки ведения бизнеса. Это не только повысит эффективность экономики, но и создаст предпосылки для быстрого выхода из кризиса, повышения благосостояния и ускорения экономического развития России.

Статья поступила в редакцию 30.08.2009

В.В. ДЕМЕНТЬЕВ, д.э.н., профессор,
Донецкий национальный технический университет

ГОСУДАРСТВО И РЕГИОНЫ: ПОЧЕМУ НЕТ СОГЛАСИЯ? (ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

1. Проблема оптимального распределения правомочий

В течение длительного времени хозяйственная и политическая жизнь как в бывшем СССР, так и в современной Украине проходит на фоне поиска оптимального распределения правомочий (власти) между государством и регионами. Трудно найти научный центр или университет (особенно в регионах), который бы не занимался соответствующей проблематикой и не подготовил бы собственную модель такого распределения. Так же трудно найти правительство или региональную власть в современной истории, которые не критиковали бы сложившееся распределение правомочий и не готовили проекты реформ по его оптимизации. Тем не менее, нынешнее состояние распределения политической, административной и экономической власти между центром и регионами, по общему признанию, далеко не идеально.

В настоящей работе отсутствует критический анализ предлагаемых схем распределения власти. Автор не будет также предлагать собственное видение того, как должны быть разделены правомочия. Вместо поисков моделей оптимального распределения постараемся понять то, какие существуют препятствия для возникновения эффективных институтов распределения власти, и, далее, что отражает ре-

альное распределение правомочий, следствием действия каких факторов оно является. В частности, нас будет интересовать перспектива достижения непринудительного и добровольного соглашения между государством и регионами относительно изменений в основных правилах политической игры¹.

Для оценки эффективности правил или

¹ Внешне ситуация напоминает постановку проблемы в духе известной теоремы Коуза. Напомним, что в новой институциональной теории агенты всегда осуществляют такое перераспределение своих прав (обмен правами), при котором максимизируется общая ценность производства и далее доходы сторон. Условие такого обмена – спецификация прав собственности, облегчающая возможности такого обмена. При этом происхождение прав собственности носит экзогенный по отношению к участникам обмена характер. В нашем случае постановка проблемы несколько отличается от теоремы Коуза. Государство в отличие от фирмы может самостоятельно устанавливать правовые нормы. Поэтому задача состоит не в том, как эффективно обмениваться правами собственности и что этому мешает, а прежде всего в том, как создать эффективные политические права собственности (права осуществлять государственную власть) и в том, что может этому препятствовать.

институциональных устройств, в рамках которых действуют люди, будем использовать критерий Парето [1, с. 240–241].

Предположим, что существует множество вариантов распределения правомочий, которые можно разделить на две группы: оптимальные по Парето и неоптимальные.

Неоптимальным по Парето является такое состояние распределения правомочий между сторонами, из которого можно перейти в какое-то другое состояние таким образом, что, по крайней мере, одна сторона получит выгоду от этого перехода и ни одна сторона не понесет ущерба. Из оптимального по Парето положения невозможно перейти в какое-либо другое положение без причинения ущерба, по крайней мере, хотя бы одной стороне в сообществе.

Существующие правила распределения социально-экономической или политической власти оцениваются нами как неоптимальные или неэффективные. Это означает, как замечают Бреннан и Бьюкенен, что должно существовать, по меньшей мере, одно положение, которое может быть достигнуто путем изменения из неоптимального множества – изменения, которое не наносит никому ущерба. Такая перемена определяется как изменение к лучшему по Парето [1, с. 240]. Иными словами, если мы признаем, что действующие правила являются неоптимальными, то должно существовать потенциально возможное соглашение о таком изменении в структуре правомочий, которое пойдет на пользу всем (и региону и центру).

Таким образом, можно утверждать, что существует такое изменение в распределении правомочий между центром и регионами, которое является улучшением по Парето и представляет интерес для обеих сторон. Это означает, что создание эффективного распределения правомочий путем добровольного соглашения между сторонами является концептуально возможным.

В терминах теории игр это означает, что существует возможность кооперативной игры между центром и регионами, когда совместными действиями сторон можно создать институт, результатом которого явится общий выигрыш (увеличение общественного дохода), который можно разделить между сторонами: государством и региональными агентами. В каких показателях выражается выигрыш сторон в данном случае значения не имеет.

Возвращаемся к постановке нашей про-

блемы. Теперь мы можем ее сформулировать следующим образом.

Во-первых. Почему государственные и региональные агенты не осуществляют совместные действия, необходимые для создания эффективного конституционного правила, оптимизирующего распределение правомочий между ними, принимая во внимание возможность получения в этом случае общего выигрыша (прирост общественного дохода), который может быть распределен между сторонами отношения?

Во-вторых. Если не стремлением к общественной оптимальности, то какими законами и факторами управляется распределение правомочий между государством и регионами. Действие каких сил, отражает фактически существующие правомочия?

В-третьих. Каким путем возможно создание эффективного распределения правомочий. Возможно ли достичь этого путем заключения общественного договора между сторонами (единогласия), или же это достижимо исключительно путем применения власти и принуждения одной из сторон по отношению к другой?

Для анализа проблемы примем ряд предварительных посылок.

Первое. Существует (потенциально) некая эффективная модель региональной политики, которая, по сравнению с существующей, представляет собой улучшение по Парето.

Второе. Данная модель вполне постигаема и не существует каких-либо принципиальных гносеологических препятствий для ее познания и представления в виде политического проекта.

Третье. Стороны, разрабатывающие модель взаимодействия центра с регионами (местные чиновники, представители государственной власти, ученые, политические деятели и т.п.) обладают достаточной квалификацией, образованием и опытом для того, чтобы создать такую эффективную модель.

Четвертое. Для упрощения анализа распределение правомочий рассматриваем как результат переговоров между государством и одним регионом. Проблема коллективных действий регионов и конкуренции между ними здесь не рассматривается.

2. Проблемы мотивации эффективных изменений в распределении правомочий

Ключевым фактором совершения определенных действий является мотивация в их

совершении (или же ее отсутствие). Р. Коуз писал: «Поскольку сплошь и рядом люди предпочитают делать то, что, по их мнению, соответствует их собственным интересам, чтобы изменить их поведение в сфере экономики нужно их заинтересовать» [2, с. 29].

То, в какой мере, политические агенты (как со стороны государства, так и со стороны регионов) мотивированы к эффективному распределению правомочий, зависит от сравнительной величины издержек и выгод, с которыми связано создание эффективного правила. Вопрос о мотивации к изменениям заключается, следовательно, в том, каковы потенциальные издержки или потери, которые могут нести стороны при оптимизации распределения правомочий. Издержки и выгоды оптимального распределения правомочий необходимо сравнить с величиной издержек и выгод альтернативных вариантов распределения правомочий.

Рассмотрим, какие издержки и выгоды сопровождают рассматриваемый нами процесс и становятся причиной для отсутствия мотивации к его осуществлению.

Политические транзакционные издержки. Внесение изменений в распределение правомочий между центром и регионами вызывает необходимость в социальных действиях, выполнение которых требует определенных затрат. Данный вид издержек можно обозначить как «политические транзакционные издержки»².

Эти издержки включают в себя: издержки поиска оптимального распределения правомочий и связанные с этим информационные издержки; издержки ведения политических переговоров; издержки принятия решений, издания официальных распоряжений; издержки изменения формальной и неформальной политической организации системы (издержки, связанные с установлением правовых норм, изменением административной структуры, военной, образовательной, судебной систем и т.д.); мониторинг и принуждение к исполнению принятых решений и официальных инструкций; издержки, связанные с деятельностью по-

литических партий и всех групп давления в целом.

Данные издержки могут являться потенциальным препятствием и ограничивающим фактором при принятии решений по поводу создания общественных благ. Вместе с тем обратим внимание на ряд обстоятельств, отличающих проблему транзакционных издержек в политике от ее постановки в экономической жизни. Дело в том, что простой расчет и сопоставление предельных издержек и выгод здесь не всегда работает, вернее, работает иначе, чем в сфере бизнеса.

Обратим внимание на два аспекта проблемы. Во-первых, выгоды, получаемые от общественного блага (или само благо), часто невозможно адекватно измерить. Далее, учитывая возможную неделимость блага, в данном случае неприменим метод сопоставления предельных величин. Кроме того, общественное благо может представлять ценность само по себе, независимо от того, как его полезность соотносится с затратами. Учет влияния издержек осуществляется здесь скорее не путем сопоставления издержек и выгод, а путем сравнения издержек общественного блага при различных институциональных вариантах его создания. Во-вторых, открытым остается вопрос о том, кто может сопоставить издержки и выгоды или сравнить альтернативные издержки создания блага. Отсутствует субъект в виде собственника фирмы, который и несет издержки, и присваивает выгоды. Потребителем, который присваивает полезность общественных благ, выступает все общество. Производителем блага, несущим непосредственные издержки по его созданию, являются государственные агенты.

Если допустить наличие мотивации в увеличении общественного дохода у обеих сторон, или, иными словами, предположить, что функция общественной полезности, корпоративные и индивидуальные функции полезности совпадают, то величина издержек принятия решений является единственным препятствием для Парето-эффективного распределения правомочий.

Асимметрия сторон. Предположим, что общественная функция полезности и корпоративные целевые функции государственного аппарата (центрального или регионального) непосредственно не совпадают и последняя ограничивается максимизацией дохода, поступающего в распоряжение данной государственной структуры. Мотивация к созданию эф-

² Фуруботн и Рихтер характеризуют политические транзакционные издержки как «ряд издержек, связанных с эксплуатацией и корректировкой институциональных рамок государственного устройства [3, с. 58], или как издержки создания общественных благ посредством коллективного действия [3, с. 63].

фективного правила может отсутствовать по той причине, что стороны может не интересоваться получение общего выигрыша от его создания. По крайней мере, для одной из сторон общий выигрыш может не представлять интереса, поскольку существует возможность получения одной из сторон частного выигрыша без получения общего. Речь идет о существовании альтернативных (помимо увеличения общественного дохода) способах максимизации дохода (регионального или государственного). Источник увеличения дохода для одной из сторон – не увеличение ценности общественного производства, а перераспределение в свою пользу уже имеющихся потоков доходов. Государство может увеличить свои доходы, принудительно перераспределяя в свою пользу доходы регионов, также как и отдельные регионы могут увеличить свои поступления путем заимствования из государственных источников.

Основа для произвольного перераспределения в своих интересах общественного дохода – асимметрия власти или асимметрия информации.

Политика физических лиц. Мотивация отсутствует, поскольку ни общий выигрыш, ни частный выигрыш государства или региона не интересуют индивидов, представляющих стороны переговорного процесса. Последние максимизируют индивидуальную целевую функцию помимо как общественного, так и корпоративного дохода. Перефразируя известное выражение Г.Б. Клейнера, речь идет о том, что можно охарактеризовать как «политика физических лиц».

Государственную деятельность, в соответствии с методологическими предпосылками теории общественного выбора, можно свести к деятельности рациональных индивидов, принимающих решение в соответствии с принципом максимизации индивидуальной полезности³. Общественная функция полезности и индивидуальная целевая функция непосредственно не совпадают. Для создания эффективной мотивации индивидуального государственного агента в создании общественных благ необходимо, чтобы «разрыв» между индивидуальной и общественной полезностью заполнялся внешней властью над его поведением. Точнее говоря, «разрыв полезности» заполня-

ется для государственного агента издержками (санкциями), которые должно создать для него общество в случае деятельности, отклоняющейся от интересов граждан, которые способны сдвинуть норму замещения в сторону общественных благ.

Отсутствие или ограниченность действия общественных условий (социальной власти), преобразующего частный интерес индивида (государственного или регионального агента) в интерес социальный, имеет следствием тот факт, что интерес к максимизации общественного дохода в индивидуальном поведении (мотивации) государственного агента может отсутствовать или находиться в «подавленном» состоянии. Отсюда препятствие для оптимального распределения правомочий в виде отсутствия положительной мотивации сторон (в данном случае индивидов, представляющих государство или регион) в его достижении.

Ренто-ориентированное поведение. Как известно, в отличие от экономической сферы в государственной деятельности извлечение рентных доходов или политико-административной ренты может приобретать всеобщий и устойчивый характер.

Величина извлекаемой ренты зависит от потенциала власти, которым обладает тот или иной государственный агент. Объем правомочий есть ресурс власти. Этим объясняется субъективное стремление к максимизации собственных правомочий (на каждом уровне государственной власти), независимо от того, каким образом это влияет на улучшение и ухудшение ситуации в создании общественных благ. Это касается как коллективной ренты, присваиваемой коллективным агентом (аппарат государственной или же региональной власти), так и индивидуальной (отдельный чиновник, политический деятель и пр.). Отсюда – борьба за распределение полномочий, связанная не с общественной эффективностью, а максимизацией ренты сторонами отношения. Распределение полномочий между государством и регионами является, таким образом, отражением борьбы за ресурсы для максимизации политической и административной ренты.

В данном случае мы сталкиваемся уже не просто с отсутствием мотивации к эффективному распределению правомочий, а и с существованием интереса, толкающего к их неэффективному распределению. Распределение правомочий, с одной стороны, отражает борьбу за власть и баланс сил между сторонами. С

³ См.: Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: Издательство ГУ-ВШЭ, 2005. – 536 с. [4].

другой стороны, максимизация прав власти ограничена условиями максимизации ренты (в частности, издержками на власть). Это означает, что если правомочия не являются источником ренты и их получение (и удержание) связано с издержками, превышающими возможную ренту, то данные права власти перестают являться объектом интереса для государственного агента.

Заметим также, что в политике, в отличие от экономики, максимизация частного интереса носит, как правило, скрытый характер. Ему придается видимость общего интереса. Поэтому борьба частных интересов государственных и региональных агентов за распределение источников ренты (правомочий и прав власти) приобретает видимость борьбы за права регионов или же права центра. Каждая из сторон «идеологически» и «научно» обосновывает необходимость расширения своих прав, ссылаясь на «общие интересы» (государства или региона) и необходимость «оптимизации полномочий». Однако за видимой борьбой за права регионов (государства) скрывается часто лишь борьба за распределение ресурсов власти, являющихся источниками максимизации ренты.

Распределение правомочий как самоцель.
В более обобщенном виде речь идет о наличии у государственных или региональных агентов ценностей (предпочтений), превышающих по значимости получение государством или регионом дополнительных доходов в результате оптимизации правомочий.

Это может означать, к примеру, что распределение прав между регионами и государством не является средством максимизации каких-либо внешних целей (например, регионального или государственного дохода), а есть потребность сама по себе и представляет собой выражение доминирующих в данной социальной среде ценностей. Общий выигрыш (либо потери), измеряемые какими-либо экономическими параметрами, не имеют значения. Людью движет не экономическая или организационная выгода, а исключительно воля к обладанию правами и потребность в правах. Эта потребность есть ценность сама по себе и не нуждается в оправдании или внешнем обосновании с точки зрения рациональности или эффективности. Более того, ради этой потребности государственные агенты могут отказаться от издержек ради достижения других целей. Например, особые права провинции Квебек в Канаде не связаны с какой-либо экономической или организационной необходимостью в

их существовании, а есть, прежде всего, выражение воли (предпочтений) ее населения. Аналогичная ситуация с существованием республики Крым в Украине.

Данные, трансцендентные (по Канту), потребности и ценности имеют место как на коллективном уровне, так и на индивидуальном. Так, индивидуальная мотивация к обладанию властью не ограничивается тем, что власть является для ее обладателя лишь средством достижения определенных целей (к примеру, рентных доходов). Мотивация к власти связана и с тем, что власть есть благо само себе и поэтому может выступать в качестве самоцели или конечной цели. На эту сторону власти (как самоцели) обращают внимание практически все исследователи данной проблемы⁴.

Проблема доверия между сторонами:
регионов по отношению к центральной власти, центра по отношению к регионам.

Речь идет о доверии, связанном с использованием сторонами своих правомочий и с распределением прироста общественного дохода. Центральная власть опасается, что усиление прав регионов может привести к возникновению центробежных тенденций или же к возрастанию коррупции на уровне региональных властей; регионы не доверяют центральной власти, полагая, что расширение ее правомочий может иметь следствием усиление произвола, бюрократизацию власти и перераспределение в свою пользу денежных потоков.

В этой ситуации, в частности, общий выигрыш может не играть стимулирующей роли для введения эффективного распределения правомочий, поскольку стороны (по крайней мере, одна из сторон) не обладают уверенностью в получении своей части данного выигрыша.

Отсутствие доверия не только является прямым препятствием для оптимального распределения правомочий, но и способствует увеличению величины издержек, сопровож-

⁴ Б. Расселл рассматривал власть как «фундаментальный мотив» человеческого поведения. Причем такой мотив, который, в отличие от стремления к богатству, носит неограниченный характер. «Только осознавая факт, – пишет он, – что именно стремление к власти представляет собой причину той деятельности, которая является единственно важной в общественных отношениях, можно правильно объяснить историю как древнюю, так и современную» [5, p. 9].

дающих создание эффективных правил игры⁵.

Издержки перехода. Всякое изменение в правилах сопровождается не только прямыми затратами ресурсов (транзакционными политическими издержками), которые несут стороны, участвующие в распределении правомочий.

Любое изменение правил означает уничтожение одной информации и возникновение новой. Изменение правил влечет за собой издержки для всех участников социально-экономической или политической игры: издержки на изучение новых правомочий государственных или региональных органов; информационные издержки, связанные с изменением стратегии поведения в новой институциональной среде; издержки проведения новых переговоров с государственными и региональными агентами и т.д. Данные издержки Бьюкенен и Бреннан обозначают как «издержки перехода». В известном смысле данные издержки можно рассматривать как отрицательный внешний эффект, которым сопровождаются перераспределение правомочий. Их величина может являться фактором, который ограничивает возможности и снижает эффективность введения новых правил. «Когда речь идет об изменении уже существующего правила, то правило, которое порождает наиболее предпочтительный набор результатов, не обязательно оказывается доминирующим. ... В той мере, в которой существуют стабильные и терпимые правила, для общества может быть предпочтительнее не пытаться их изменить» [1, с. 36].

3. Проблема распределение правомочий в целом.

Формальный и спонтанный порядок власти

Распределение правомочий в «идеальном мире» регулируется исключительно максимизацией общественного дохода. Чем же регулируется фактическое распределение правомочий в реальном мире? Иными словами, под влиянием каких сил и каких тенденций формируется распределение правомочий между центральной и региональной властью?

⁵ «Отсутствие доверия, - пишет К.Эрроу, - повлекло бы за собой большие затраты на организацию альтернативных санкций и гарантий, и пришлось бы отказаться от многих преимуществ, приспекающих из взаимовыгодной организации» [Цит. по: 3, с. 348].

На процесс распределения правомочий оказывают влияние следующие факторы:

стремление к оптимизации распределения правомочий, диктуемой мотивацией к максимизации функции общественного благосостояния (максимизации общественного дохода);

ограничения в виде величины общественных транзакционных издержек: прямые политические транзакционные издержки государственных агентов и издержки перехода общественных агентов;

отсутствие позитивной мотивации (безразличия) корпоративных и индивидуальных государственных агентов к максимизации общественного или же корпоративного дохода;

издержки, необходимые для преодоления отрицательной мотивации (сопротивления) государственных агентов и для принуждения последних к тому, чтобы осуществлять действия по оптимизации правомочий;

стремление к максимизации правомочий (центра и региона) как условию присвоения (захвата) политико-административной ренты;

имманентное стремление сторон к власти или другим ценностям (предпочтениям), превышающих по значимости прирост общественного дохода в целом или сторон переговоров в результате Парето улучшения в распределении правомочий;

уровень доверия между центральной и региональной властью. Степень достоверности взятых обязательств.

Таким образом, одни факторы оказывают *позитивное* влияние на процесс распределения правомочий, порождая улучшение по Парето. Другие факторы выступают как простые *ограничители* (препятствия) Парето улучшения в распределении власти (например, издержки принятия решений). Влияние третьих факторов имеет следствием негативное влияние или *искажение* траектории движения к Парето оптимальности (стремление к максимизации ренты). Иными словами, их воздействие влечет за собой Парето ухудшение в распределении правомочий (стремление к получению избыточных правомочий или же отсутствие интереса к правомочиям необходимым).

Совокупное действие указанных факторов имеет следствием отсутствие эффективных по Парето институтов или правил распределения власти между центром и регионами. Эта неэффективность проявляется двояко, как активная или пассивная неэффективность. Во-первых, это означает недопроизводство «общественных благ» в виде недопроизводства

улучшений по Парето в распределении прав и увеличении общественного дохода. Во-вторых, это производство «анти-благ» для общества, т.е. такого распределения прав, которое означает ухудшение по Парето.

Уровень достигаемой эффективности в распределении прав определяется тем, каково соотношение влияния различных факторов на распределение правомочий.

Несколько замечаний по поводу формальной стороны проблемы правомочий. Всякое распределение правомочий имеет формальную сторону и фиксируется в виде соответствующих нормативных актов различного уровня (конституционная норма, закон, указы и пр.).

Различные факторы, силы, тенденции, влияющие на распределение правомочий, а также различные целевые установки государственных и региональных агентов имеют различную форму отражения в формальных правах.

Так, можно выделить, во-первых, прямые, осознаваемые и декларируемые (для общества) цели, к достижению которых стремятся стороны политических переговоров. Например, стремление к максимизации общественного дохода путем оптимизации в распределении правомочий. Данные цели находят непосредственное отражение и закрепление в законодательных нормах.

Во-вторых, цели, вполне осознаваемые участниками политического процесса распределения прав, но которые невозможно (по крайней мере, в конституционном демократическом государстве) открыто декларировать как перед обществом, так и друг перед другом. Например, стремление к максимизации ренты для центральных или региональных государственных агентов. Данные цели уже невозможно отразить в нормативных актах в их непосредственном виде: в виде декларирования прав на получение ренты и необходимых для этого прав власти. Скорее это находит выражение в создании такой комбинации прав, процедур принятия решений и механизмов инфорсементов, которые позволят использовать указанные нормативные акты (или их отсутствие) для извлечения ренты.

В-третьих. Имеют также место и такие цели и тенденции, влияющие на формальное распределение правомочий, которые не вполне осознаются участниками политического процесса. Сюда можно отнести такие факторы, как уровень доверия, рутины и навыки, домини-

рующие ценности или отсутствие таковых (например, безразличие к содержанию прав) и т.п.

В-четвертых. Информационные аспекты проблемы. Информация не только асимметрична, но и неизбежно недостаточна – в особенности в отношении будущих событий. Ряд проблем, подлежащих регулированию через распределение правомочий, не находит отражение в формальных актах законодательства. Следовательно, действия центральной и региональной власти не могут быть полностью ограничены и определены соответствующими правилами. Всегда остается возможность дискреционных действий государственных агентов.

Таким образом, уже в самой, зафиксированной в формальном законе, формулировке распределения прав содержится в скрытом виде нечто такое, что выходит за рамки официальных и декларируемых целей его принятия. Следствием этого является тот факт, что применение закона на практике создает такой реальный порядок распределения правомочий и имеет такие результаты, которые не входили в круг первоначальных и заявленных намерений его создателей. Так, политическая реальность демонстрирует нам права, которые никогда не реализуются или же, наоборот, такие права, правомочия или же такое их использование, которое существует фактически, не будучи предписано ни одним нормативным актом.

Таким образом, как реальный политический институт распределения правомочий между государством и регионами – если под институтом понимать не просто правило плюс механизм принуждения, а «определенный порядок совместной жизни» – с формальной стороны представляет собой «спонтанный порядок». Является результатом действий людей, но не результатом их сознательных намерений. Если посмотреть на реальный порядок распределения правомочий между центром и регионами и на его последствия для экономической и политической жизни в Украине, то вряд ли кто-либо осмелится утверждать, что данный порядок и его результаты могли быть кем-либо преднамеренно сконструированы и являются результатом действия единой воли и разума.

4. Институциональные границы региональной политики

Изменения в распределении правомочий между центром и регионами имеет свои границы. Соглашение о распределении правомочий представляет собой, своего рода, точку в рам-

ках диапазона, заданного двумя крайностями.

Имеют место двоякого рода границы.

Во-первых, это «естественные» границы. «Верхняя граница» выражает максимально возможный уровень концентрации правомочий в центре, который ограничен величиной наличных ресурсов власти и информационными возможностями последнего в области мониторинга и контроля над деятельностью регионов. «Нижняя граница» выражает максимально возможный уровень концентрации прав в регионах и определяется в конечном итоге тем пределом, за которым следует выход данного региона из состава государства.

Во-вторых, институциональные границы, которые определены совокупностью действующих в обществе формальных и неформальных политических и экономических институтов.

Влияние институтов результируется в коллективных действиях общества (социальной власти), направленных на принуждение государственных агентов к созданию общественных благ (максимизации общественной функции полезности). Эффективность социальной власти определяет то, каким образом соотносятся между собой (насколько совпадают) общественная функция полезности, корпоративная (целевая функция бюрократического аппарата в целом как центрального, так и регионального) и индивидуальная функция полезности государственных агентов; в какой мере корпоративные государственные структуры и индивидуальные политические агенты обладают мотивацией к максимизации общественных благ и, в частности, оптимизации распределения прав между собой, определяют систему идеологических ценностей, влияющих на распределение прав власти, а также определяют уровень доверия между различными уровнями власти.

Именно институциональные границы создают непосредственное пространство возможных реальных изменений в правомочиях сторон, в рамках которого может перемещаться точка соглашения.

Поэтому в реальности достижимо лишь ограниченное Парето улучшение, т.е. улучшение в пределах, заданных общими институциональными ограничениями. Минимально достижимый результат, на который можно рассчитывать, – это технические изменения, имеющие итогом экономию на издержках государственной деятельности.

Формальное распределение прав в тех

пределах, где оно выходит за границы институционально обусловленного и возможного уровня, не имеет значения (не приводит к максимизации общественного дохода) или же дает отрицательный эффект. Результатом будет последующий неконтролируемый «обмен правомочиями» между сторонами и такое неформальное их распределение, который «восстановит» нарушенный баланс.

Перемещение власти между центром и регионами при отсутствии контролирующего механизма социальной власти будет означать не прирост государственного или же регионального дохода, а перемещения центра коррупции. Изменится лишь место, где будут брать взятки: в регионе или в столице. «Расширение прав регионов» и федерализация могут иметь своим следствием «феодализацию» государства, а укрепление полномочий центральной власти и «усиление властной вертикали» – формирование авторитарного государства.

В этих условиях формально закрепленный статус центра или регионов приобретает относительное значение. Вряд ли Россия действительно стала федеративным государством с широким местным самоуправлением (сравним с Германией). Так же и характеристика Украины как унитарного государства есть скорее пожелание, чем действительность.

Второй аспект улучшения по Парето в распределении правомочий связан с изменением и повышением политической эффективности социальной власти и институциональных ограничений в деятельности государственных агентов. Речь идет о расширении институциональных рамок возможных изменений, оптимизирующих распределение прав и повышающих общественный доход.

Основными институциональными факторами, которые определяют возможности достижения эффективного распределения правомочий, являются следующие.

Первое. Социальная власть общества над государственными агентами как на центральном, так и на региональном уровнях.

Второе. Организация системы внутреннего контроля в системе государственного управления, предотвращающая индивидуальное оппортунистическое поведение.

Третье. Доминирующие ценности и идеологические установки как населения в целом, так и правящей элиты.

Четвертое. Институциональные соглашения и институты, обеспечивающие доверие

и достоверность принятых сторонами обязательств.

Ключевой проблемой должна быть не проблема распределения правомочий как таковая, а проблема того, как общество может контролировать власть на всех уровнях: район, город, область и пр. Каким образом подчинить действие власти интересам населения и обеспечить эффективный внутренний контроль в системе государственной власти.

На взгляд автора, это есть наиболее сложная проблема в теоретическом плане и наиболее значимая практически. Ее исследование выходит за рамки настоящей статьи. Обратим внимание лишь на принципиальную сложность решения проблемы социального контроля над деятельностью государства, создание мотивации к увеличению общественных благ и ее принципиальное отличие от фундаментальных основ контроля над деятельностью фирмы. Отсутствует контроль потребителя благ, осуществляемый через отказ от потребления; общественное благо (выгоды) достаются всем членам общества и не существует никакого остаточного продукта, на присвоении которого основана мотивация собственника на фирме; отсутствуют передаваемые права собственности и их свободный переход к тому, кто будет их использовать наиболее эффективным образом; политическая конкуренция, представляющая собой конкурентную борьбу за занятие государственных постов, не приводит к эффективным решениям, в отличие от конкуренции экономической; в политической жизни отсутствуют формы контроля аналогичные контролю со стороны трудовых коллективов (профсоюзов), контролю со стороны фондового рынка, финансового контроля и т.п.; ограниченность временных горизонтов: ставка дисконтирования, заключенная в политическом процессе, выше ставки дисконтирования, воплощенной в операциях на конкурентном рынке.

И последнее замечание. Каким образом может возникнуть эффективное распределение правомочий?

Теоретически возможны три политических варианта, которые в той или иной степени могут пересекаться и совмещаться. В чистом виде их можно представить следующим образом.

Первый. Достижение распределения правомочий эффективного по Парето единогласия (общественного договора) между центром и регионами. Наиболее предпочтитель-

ный вариант, поскольку в итоге получаем самовыполняющийся контракт⁶. Этот путь условно можно описать как «теорема Коуза».

Однако возникает вопрос, в какой мере можно решить проблему эффективного распределения правомочий путем равноправных переговоров? Очевидно, что последнее достижение только в пределах стремления обеих сторон к максимизации общественного благосостояния. Также очевидно, что если в целевой функции хотя бы одной из сторон доминируют рентные интересы или, в целом, общественная, корпоративная или индивидуальная функции полезности государственных агентов расходятся между собой, то достижение эффективного распределения путем единогласия становится невозможным. В этом случае получаем случай игры с нулевой суммой, где выигрыш одной стороны будет означать проигрыш для другой. Единогласие становится недостижимым по определению.

Второй. Эффективное распределение правомочий есть следствие применения власти одной из сторон и навязывается другой стороне с использованием силы. Условно данный путь решения проблемы обозначим как «теорема Гоббса»⁷. (Подчеркнем, что речь здесь идет не о том, возможно ли вообще распределить права путем применения власти. Это сомнения не вызывает. Вопрос состоит в том, возможно ли на основе применения силы создать *эффективное* распределение прав).

Использование власти как фактора переговорного процесса может быть оправданным и иметь следствием улучшение по Парето, если доминирующая сторона в большей мере мотивирована в максимизации общественных благ, нежели слабая сторона. В таком случае улучшение в распределении правомочий может быть навязано действиями одной из сторон по отношению к другой.

Таким путем возможно достижение оп-

⁶ «Нормальное функционирование общества невозможно при отсутствии добровольной кооперации между его членами. Слишком дорогой оказывается «стоцентная диктатура», т.е. сообщество, функционирующее исключительно на основе командного принципа... Система соглашений будет достаточно стабильна лишь в том случае, когда, по крайней мере, некоторые из них будут самовыполняющимися» [3, с. 522].

⁷ Альтернативная «теореме Коуза» концепция, в виде «теоремы Гоббса» изложена Р. Кутером в статье «The Cost of Coase» [6].

ределенного улучшения по Парето. Вместе с тем достижение Парето-оптимальности невозможно. Оптимальное (в теории) распределение правомочий перестает быть оптимальным в обстоятельствах, когда его навязывают с помощью применения силы.

Третий путь. Ни путем добровольных переговоров, ни путем применения власти одной из сторон Парето-улучшения в распределении правомочий добиться невозможно. Это означает, что либо стороны (центр и регионы) не обладают мотивацией к максимизации общественного блага, вследствие чего проблему распределения нельзя решить путем единогласия, либо же, если даже такая мотивация присутствует у одной из сторон, отсутствует достаточный властный потенциал, чтобы навязать другой стороне такое распределение правомочий, которое являлось бы Парето-улучшением. Иными словами, речь идет о ситуации «failed state».

В этой ситуации остается третий путь – навязывание эффективного распределения правомочий третьей стороной. Назовем это «теорема Нестора» (вспоминая его описание причин приглашения варягов на княжение над славянами). В качестве такой третьей стороны могут выступать разнообразные силы, например, оккупационные войска в послевоенной Германии, вступление в Евросоюз и вынужденное приведение собственного законодательства, включая политику по отношению к регионам, в соответствие с европейскими стандартами. Сюда можно отнести также и влияние внешних вызовов, угрожающих основам существования государства, и, в частности, его бюрократического аппарата, вследствие чего максимизация функции общественного благосостояния и создание необходимых для этого институтов становятся фактором выживания.

Мы гораздо больше слышим о проблемах переходной экономики, чем о проблемах переходной политики или переходного государственного строя. Однако проблемы политической эффективности в конечном итоге значительно более важны для общества, чем про-

блемы экономической эффективности. Политическая эффективность и демократия не является автоматическим результатом экономического роста. Скорее наоборот, экономический рост и экономическая эффективность в долгосрочной перспективе есть следствие политических преобразований. Кроме того, ответы на вопросы о содержании экономических институтов гораздо более прозрачны и обеспечены методологически, нежели ответы на вопрос о том, как формировать эффективное государственное устройство.

Настоящая работа возникла скорее как эссе, цель которого показать возможности применения современной институциональной теории, теории общественного выбора и конституционной политической экономии для исследования процессов повышения политической эффективности государства в обществах с переходной политической системой.

Литература

1. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. – М.: Изд-во «Экономическая школа», 2005. – 272с.
2. Коуз Р. Фирма, рынок и право. – М.: «Дело ЛТД» при участии изд-ва «Catallaxy», 1993. – 192 с.
3. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории. – СПб.: Издат. Дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2005. – 702 с.
4. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. Курс лекций. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2005. – 536 с.
5. Russell B. Power. – London and New York: Routledge, 2000. – 207 p.
6. 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.

Статья поступила в редакцию 30.08.2009