

## Фіскальна децентралізація і ризики для державної єдності в Україні

Концепція дослідження для методологічного обговорення

Автори: Катерина Майнзюк, Юрій Джигир  
Січень 2010 р.

### ЗМІСТ

|  |    |
|--|----|
| <b>КОНТЕКСТ І ФОРМУЛЮВАННЯ ОСНОВНИХ ГІПОТЕЗ</b> .....  | 2  |
| <b>АНАЛІТИЧНІ КОНЦЕПЦІЇ, НА ЯКІ МИ СПИРАЄМОСЬ В ЦЬОМУ ДОСЛІДЖЕННІ</b> .....  | 4  |
| Представлення динаміки регіоналізації як переговорного процесу .....   | 4  |
| Представлення стосунків між рівнями влади за допомогою теорії ігор .....   | 6  |
| <b>ДЕТАЛЬНИЙ ОПИС ГІПОТЕЗ</b> .....  | 10 |
| 1. Брак доказового аналізу відцентрових та доцентрових векторів під час розробки державної політики щодо організації багаторівневої системи управління в Україні. .... | 10 |
| 2. Підміна об'єктивних висновків твердженнями міфологічного походження .....   | 12 |
| 3. Схильність до перебільшення ризиків політичної регіоналізації.....  | 15 |
| 4. Надмірний скепсис щодо державної цілісності спонукає порочне коло надмірної централізації, що веде, в свою чергу, до феодалного розпаду держави.....                | 16 |

## КОНТЕКСТ І ФОРМУЛЮВАННЯ ОСНОВНИХ ГІПОТЕЗ

### Чим викликане це дослідження?

Спроби децентралізації в Україні переживають ознаки системної поразки. Попри значні законотворчі зусилля і політичну риторику останніх років щодо потреби у зміцненні місцевого самоврядування, державне управління в Україні потерпає від надмірної централізації, тоді як спроби децентралізації фактично переживають ознаки системної поразки. Історія цього питання також свідчить про те, що усі попередні реформи та стратегії у цій сфері стикалися з комплексом схожих, а часто й ідентичних перешкод, що стояли на шляху змін. Це означає, що досягнути прогресу у майбутньому буде важко без вирішення цих вихідних причин невдач у процесі реалізації політики децентралізації.

**Діагностичні консультації дозволили сформулювати припущення, що фундаментальною перешкодою для ефективних міжбюджетних стосунків є хибна система аналізу ризиків державної цілісності.**

Консультації зафіксували принциповий конфлікт в ставленні до ризиків політичної регіоналізації. Діагностичні консультації, проведені ФІСКО Інформ протягом літа-осені 2008 року, дозволили сформулювати спостереження про те, що однією з фундаментальних перешкод для значимої децентралізації в Україні є принциповий конфлікт серед ключових стейкхолдерів в розумінні ролі в багаторівневій системі управління регіональної – тобто обласної – ланки. Переважна більшість політичних партій погоджується з економічними аргументами на користь децентралізованого надання послуг і міцніших місцевих бюджетів. Однак, в той же час, фактичні дії всіх партій на рівні центральної політики (при наявності доступу до неї) свідчать про їх підозри щодо ризиків політичної регіоналізації областей. Цей підозрюваний ризик полягає у, нібито, загрозі національної єдності у випадку надання регіональній владі достатньої бюджетної автономії для реалізації їх (гіпотетичних) відцентрових устремлень. В результаті, жодна політична сила не відчуває реальної готовності здійснити потужну децентралізацію бюджетних повноважень, яка б припускала значне підсилення обласного рівня.

**Збереження державної цілісності справді вимагає постійного аналізу стійкості багаторівневої системи влади.** Очевидно, що кожен рівень врядування в сучасному світі є об'єктом одночасної дії відцентрового та доцентрового векторів. Відповідно, більшість держав переживають як внутрішній тиск до політичної децентралізації (часто дезінтеграції), так і зовнішній тиск до інтеграції у наднаціональні структури. Певні зміни у результуючому вертикальному розподілі урядової влади відбуваються перманентно. Тому аналіз стійкості та динаміки багаторівневої урядової системи справді має бути елементом політики збереження державної цілісності.

**В той же час, необ'єктивний аналіз стійкості системи може зашкодити їй більше, ніж допомогти.** В будь-яких міркуваннях на тему перспектив державної єдності і ролі різних рівнів влади завжди залишатимуться похибки. Однак характер похибок цього аналізу – і характер реакції на них – також є фактором, який впливає на міжрівневі стосунки, і відповідно може мати вирішальне значення для розвитку ситуації. Зокрема, на наш погляд, одна з причин зростаючої фобії децентралізації полягає у слабкому зв'язку цього застережливого бачення з об'єктивними даними щодо його правомірності.

**Перевірка цього твердження і його релевантності для України вимагає тестування низки таких взаємопов'язаних гіпотез:**

1. в побудові державної політики в Україні, аналіз балансу відцентрових та доцентрових векторів рідко спирається на залучення об'єктивних даних;
2. цей аналіз часто підміняється інтуїтивними висновками міфологічного походження;
3. результуючі висновки стейкхолдерів щодо ризиків дезінтеграції схильні до похибки першого роду (надмірної довірливості щодо наявності таких ризиків);
4. схильність до надмірного скепсису щодо державної стійкості спонукає порочне коло централізуючої державної політики, яке в свою чергу посилює наявні відцентрові тенденції і справджує ризики дезінтеграції.

## **Цілі цього дослідження**

Перед дослідженням, яке ми розпочинаємо цієї зими, ми ставимо такі цілі:

- Перевірити правильність сформульованих гіпотез.
- В ході тестування гіпотез, накопичити і надати для широкого користування:
  - Об'єктивні дані щодо кожного із цих питань;
  - Аналітичні концепції і методи для аналізу стійкості міжрівневої системи влади.
- Спробувати визначити напрямки державної політики, яка б сприяла конструктивному вирішенню сьогоденної невизначеності у стосунках між рівнями влади.

## **Підхід**

Предмет цього дослідження у запропонованому формулюванні не є широко дослідженим. Враховуючи це, ми пропонуємо такі основні принципи в цьому дослідженні:

- Відведення вагомої, можливо переважної, частини дослідження відпрацюванню і широкому обговоренню оптимальної методології,
- Залучення апарату теорії ігор та апарату теорії ведення переговорів;
- Тестування загального припущення шляхом його розбиття на логічні тези і їх покрокового аналізу у вигляді чотирьох окремих гіпотез.

Подальші розділи цього тексту містять детальний опис цих пропозицій.

## **Хто фінансує цю роботу**

Це дослідження виконується в межах проекту Ініціативи місцевого самоврядування Інституту відкритого суспільства (LGI/OSI). Проектом передбачене: розробка методології, початкове дослідження, видання публікації і проведення міні-конференції наприкінці лютого 2010 року.

## **Прохання до колег, які зацікавлені в критичній міждисциплінарній дискусії**

### **Навіщо?**

На наш погляд, успіх цього дослідження залежить від залучення до його розробки критичних зауважень якнайширшого кола спеціалістів з усіх дисциплін, що охоплені поставленими тут запитаннями. Ми сподіваємось побачити в цьому колі економістів, істориків, культурологів, математиків, політологів, соціологів, філологів, філософів<sup>1</sup>, і будь-яких інших зацікавлених колег.

### **Що?**

Ми будемо вдячні за будь-який зворотній зв'язок від наших читачів.

Зокрема, ми були би вдячні за:

- Посилання на інші дослідження, напрацювання, статті, які ви вважаєте варто було би врахувати.
- Критичні коментарі щодо запропонованої методології.
- Пропозиції щодо активної участі в цьому проекті (зацікавленість у виступі під час конференції або в розміщенні власних текстів в публікації).

### **Як?**

Формат довільний. Однак для широкої дискусії було би найзручніше, якби читачі залишали свої думки і посилання в вигляді коментарів у відкритому обговоренні цього документу на веб-сторінці ФІСКО Інформ:

[www.fisco-inform.com.ua](http://www.fisco-inform.com.ua)

---

<sup>1</sup> Перелік в алфавітному порядку

## АНАЛІТИЧНІ КОНЦЕПЦІЇ, НА ЯКІ МИ СПИРАЄМОСЬ В ЦЬОМУ ДОСЛІДЖЕННІ

В цьому розділі ми хотіли би викласти аргументи, на яких базується наш пошук методів для доказового аналізу стійкості стосунків між рівнями влади. На нашу думку, стосунки між рівнями влади, для їх учасників, є ситуаціями стратегічного вибору, в яких успіх вибору поведінки однієї сторони залежить від вибору поведінки іншої сторони. Таким чином, вони є безпосереднім предметом для вивчення за допомогою формальної теорії ігор, а також спорідненої з нею теорії ведення переговорів.

На цьому етапі, ми пропонуємо для обговорення саму ідею застосування цих концепцій в дослідженні міжбюджетних стосунків, і деякі попередні загальні пропозиції щодо того, як ці теорії можна використати для розробки конкретних методів доказового аналізу в цій темі. Ми дуже розраховуємо на ширшу міждисциплінарну дискусію для конкретизації цього підходу і його практичного запровадження.

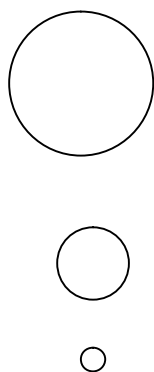
### Представлення динаміки регіоналізації як переговорного процесу

Стосунки між національними та регіональними об'єднаннями за визначенням перебувають у постійній діалектичній напрузі. Справді, національні та регіональні інститути являють собою не лише різні рівні в єдиній системі вертикального розподілу влади. Крім цього, вони за визначенням є альтернативними формами об'єднання базових громад: адже на якому саме рівні і на якій саме території громадам варто об'єднатись для спільного вирішення проблем, принаймні в теорії, завжди може бути піддане сумніву і переглянуте.

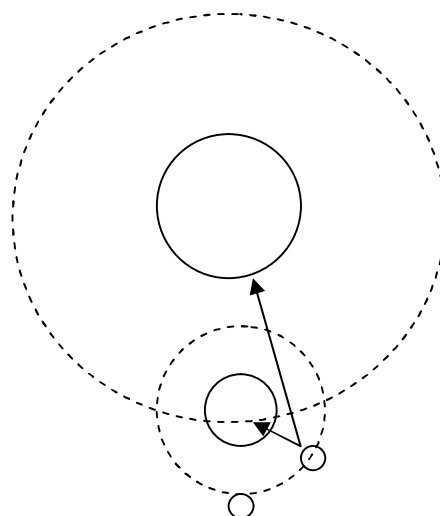
Звичайно, що при розподілі повноважень при наданні публічних послуг між рівнями влади, різниця в їх віддаленості від громади сама по собі є базовим фактором, враховуючи принцип субсидіарності. Певний рівень централізації чи децентралізації може бути технічно ефективнішим від інших. Однак, крім ступеню вертикальної (територіальної) віддаленості від громади, в стосунках між регіональною владою та національною державою завжди є цей додатковий вимір: вимір конкуренції за право представлення волевиявлення громадян щодо їх регіональної приналежності.

Іншими словами, стосунки між регіональним та національним рівнем влади оманливо представляти в вигляді будь-якого роду вертикальної драбини, матрьошки, ланцюжку, чи інших простих вертикальних ієрархій (Малюнок А). Скоріше, ці стосунки нагадують складну систему силових векторів, наприклад гравітаційних – як на Малюнку Б. В такій системі базові громади одночасно перебувають в полі тяжіння як регіональних, так і національних об'єднуючих структур.

Малюнок А



Малюнок Б



Але протистояння гравітаційних полів центру та регіону може і повинно бути запорукою стійкості загальної системи. Саме це протистояння повинно забезпечувати країну як від розколу, так і від надмірної концентрації політичної влади в центрі національної держави, з притаманними їй ризиками авторитарних сценаріїв розвитку.

Більше того, сильне і свідоме партнерство регіональної та центральної державної влади теоретично є шляхом до здорового співіснування будь-якої країни з сусідніми та наднаціональними структурами, оскільки збалансованість – стаціонарність – орбіт об'єднань всіх рівнів дозволяє їм співпрацювати з зовнішніми структурами без загрози для державної цілісності (скажімо, сильні регіони можуть ставати опорою для побудови добросусідських відносин через прикордонне співробітництво, національні уряди можуть брати супранаціональні зобов'язання що припускають якісь додаткові обов'язки для регіонів лише на засадах консультацій і узгодження тощо).

Тим не менше, таке сильне взаємовигідне партнерство є феноменом ідеального демократичного світу. В реальному житті протистояння центру і регіонів часто є болісним і ризикованим, а рівновага в цьому протистоянні часто є хиткою. За період з часів розпаду радянського союзу, країни пост-радянського простору продемонстрували низку випадків невдачі в утриманні цієї рівноваги. Зокрема, в деяких середньоазійських країнах – скажімо, в Киргизстані – політичну сутність регіонів було практично зруйновано на користь державних центрів. Інші країни, яскравим прикладом яких є кавказький регіон, перебувають в стані матч поінту, коли центральні і регіональні угруповання перебувають у стані недовіри і пошуку варіантів співіснування.

Болісність питання ролі регіональної влади в реформах спрямованих на фінансову і політичну децентралізацію серед країн Східної Європи і СНД, роль підтверджує низка досліджень, деякі з яких навіть називали цю проблему «ключовою проблемою цих реформ»<sup>2</sup>. Ці дослідження зауважували, з одного боку, підозріле ставлення центру до регіонів, викликаних як острахом державного розколу, так і традицією матрьошечного публічного управління, де центральний уряд не мав можливості адекватного захисту інтересів громади в її стосунках з регіональною ланкою у сфері виконання делегованих повноважень. З іншого боку, уже в 1998 році було зауважено що коли країни цього регіону йшли на обмеження регіональних повноважень, це створювало нові небезпеки, в тому числі надмірну фрагментацію місцевої влади, як це сталося у випадку Угорщини. Схожі тривоги виникали останнім часом при проведенні адміністративно-територіальних реформ в Грузії, хоча вони були сфокусовані на регіональній владі районного рівня.

Однак той факт, що регіони і центр завжди перебувають в діалектичній напрузі, не повинна, сама по собі, виправдовувати болісність і неефективність їх комунікацій. Як правило, ця неефективність виникає не стільки через цю гравітаційну напругу, скільки через принципово хибний шлях, яким ведуться перемовини.

Як і будь-які перемовини, спілкування центру з регіонами щодо розподілу повноважень, в умовах взаємної недовіри, підкоряється стандартизованій теорії переговорів, на яку ми спираємось в цьому дослідженні. Теорія переговорів є синтетичним розділом знань, який об'єднує підходи поведінкового аналізу, теорії ігор, та теорії прийняття рішень, з метою формалізації принципів оптимальних рішень в конфліктних ситуаціях (тобто в ситуаціях, коли успіх кількох сторін залежить від взаємної згоди, характер якої не є очевидним).

Хоча теорія переговорів охоплює велику множину можливих конфліктів, можна виділити низку загальних принципів, які дозволяють максимізувати ефективність будь-якого переговорного процесу. А саме, ефективні переговори припускають:

- Максимальну об'єктивність тверджень і припущень;
- Розуміння що інформація про позиції протилежної сторони є асиметричною. Це означає що всі припущення щодо позицій протилежної сторони повинні базуватись на ретельному попередньому аналізі з максимальним уникненням гіпотез що базуються на стереотипах і міфах.
- Відправної точки у вигляді визначення «простору для переговорів», для чого для кожної сторони повинна бути визначена точка мінімальних і максимальних очікувань від взаємодії.
- У випадку наявності «простору для переговорів», побудові максимально широкого меню пунктів інтересу (issues), яке дозволило б почати рух до консенсусу про оптимальну домовленість щодо розподілу повноважень.

---

<sup>2</sup> Dunn, J., Wetzel, D. (1998). *Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects*. A summary of the paper presented at the NTA Atlanta conference, which was based on an internal World Bank document, *Decentralization in the ECA Region: Progress and Prospects* (December 1998).

На наш погляд, ці загальні принципи можуть бути одним з методологічних активів в цьому дослідженні. Питання пошуку сталої моделі децентралізації (в тому числі, фіскальної децентралізації), яка б допомогла вивести всі рівні влади в країні на адекватні стаціонарні орбіти, - це питання організації ефективних «перемовин» між цими рівнями влади стосовно розподілу повноважень, тривог щодо сепаратизму та переваг державності.

Відповідно, гіпотези, викладені в цьому тексті, спрямовані на поступовий аналіз цих елементів переговорного процесу, застосованому для стосунків між центральною та регіональною владою в Україні.

## Представлення стосунків між рівнями влади за допомогою теорії ігор

Як уже зазначалось, принципи ефективного переговорного процесу описано вище лише у загальному вигляді. Деталі їх застосування – в тому числі, аналіз позицій та потенційних інтересів протилежної сторони, визначення «простору для переговорів», та моделювання оптимальної стратегії – можуть бути надзвичайно комплексними і багатограними. Аналітичним апаратом, який дозволяє розуміти і моделювати такі більш складні ситуації, є формальна теорія ігор.

Теорія ігор є розділом прикладної математики, що використовується для моделювання ситуацій стратегічного вибору, в якому успіх однієї сторони залежить від дій іншої сторони. Враховуючи, що майже всі ситуації суспільної взаємодії підпадають під це визначення, популярність теорії ігор стрімко зростає останніми десятиріччями, а її методи дедалі ускладнюються, у прагненні відтворити все складніші нюанси різноманітних соціальних явищ.

Нижче перелічено низку основних елементів теорії ігор, які, на наш погляд, безпосередньо стосуються цього дослідження.

- **Виявлення рівноважних стратегій.** Однією з головних прикладних задач в математичних моделях теорії ігор є виявлення так званих «рівноваг» для кожної гри. «Рівновагою» у грі вважається ситуація, за якої кожен гравець обирає стратегію поведінки, яку він не буде схильним змінити. Найпоширенішим підходом для визначення такого набору стратегій є концепція «рівноваги Неша»<sup>3</sup>. Рівновага Неша – це варіант стратегічного вибору гравців, в якій кожен обирає стратегію, яку він не може покращити в односторонньому порядку. Іншими словами, гравець А і гравець Б перебувають у рівновазі Неша, якщо гравець А приймає максимально вигідну для себе стратегію із врахуванням рішення, яке прийме гравець Б. З цього випливає, що рівновага Неша не завжди означає, що гра за цим набором стратегій приносить максимальну користь обом гравцям: часто, виграш кожного із них можна збільшити, якщо б гравці могли домовитись про взаємний вибір стратегій. Тобто рівноважний набір стратегій вказує не стільки на найкращий для всіх розвиток подій, скільки на найімовірніший їх розвиток враховуючи існуючі обставини і враховуючи прагнення кожної сторони максимізувати свій інтерес.
- **Формалізовані підходи до представлення ігор.** Теорія ігор пропонує низку варіантів для опису ситуацій взаємного вибору. Суть цієї вправи полягає у представленні зв'язку між виграшем кожного гравця і тими діями, які він обирає. Найбільш точним є опис цього зв'язку у вигляді характерних математичних функцій (функцій залежності виграшу від обраних дій).

Однак на початковому етапі ігри, як правило, моделюються на абстрактному рівні у вигляді матриць, де рядки – це різноманітні варіанти стратегій першого гравця, колонки – це різноманітні варіанти стратегій другого гравця, а в кожній клітинці відображаються результати гри для кожного із них, у випадку обрання стратегій які в цій клітинці перетинаються. Результати можуть відображатись словесно (скажімо «перемога / нічия / поразка» або «приз / штраф»), чисельно (як оцінки відповідного виграшу у певних одиницях), або функціонально (у вигляді певних змінних).

Праворуч наведено приклад такої матриці для гри двох гравців, кожен із яких може обирати одну з двох стратегій гри (А чи Б). Якщо Гравець 1 обирає стратегію А, і Гравець 2 обирає стратегію А, то результати гри відображаються в верхній лівій клітинці: виграш у розмірі 4 для першого гравця, і 3 – для другого, і так далі.

|           |             | Гравець 2   |             |
|-----------|-------------|-------------|-------------|
|           |             | Стратегія А | Стратегія Б |
| Гравець 1 | Стратегія А | 4, 3        | -1, -1      |
|           | Стратегія Б | 0, 0        | 3, 4        |

<sup>3</sup> За іменем Джона Форбса Неша (John Forbes Nash, Jr), який запропонував цей термін.

- **Спеціальний апарат для дослідження «некооперативних ігор».** Теорія ігор проводить чіткий аналітичний розділ між іграми, в яких гравці можуть домовлятися і встановлювати між собою обов'язкові для виконання контракти щодо вибору стратегій (і дотримуватись їх), та іграми, де контракти не є (або не завжди є) можливими, обов'язковими або вірогідними. Наприклад, таким контрактом може бути незмінне законодавче поле, виконання якого гарантується третьою незалежною стороною, і дотримання якого не піддається сумніву. За цим принципом розрізняють «кооперативні» та «неооперативні» ігри.

Характерно, що основна частина теорії ігор стосується саме некооперативних ігор. Саме такі ігри описують більшість життєвих ситуацій, в яких досягнення домовленостей чимось ускладнюється. Відповідно, теорія ігор пропонує не лише аналіз можливого розвитку таких взаємодій, але і фундамент для потенційної роботи над розробкою можливих домовленостей.

- **Широкий набір напрацьованих моделей для аналізу ризиків ескалації конфліктів.** Оскільки предметом будь-якої некооперативної гри є неузгодженість взаємозалежних стратегій, важливе місце в теорії ігор і теорії переговорів посідає аналіз ситуацій потенційного конфлікту і варіантів його розвитку. Зокрема, для цього використовується низка стандартизованих класів ігор, в яких рівноважні стратегії можуть призводити до результатів, що є в цілому невігідними обом гравцям, а у випадку повторюваної взаємодії можуть поступово погіршувати умови гри і загострювати ймовірність конфлікту і втрат.

Нижче ми наводимо швидкий огляд чотирьох найважливіших, споріднених моделей, які описують ризики конфлікту різної складності і гостроти.

#### Ігри на скоординованість дій (ризик: втрата ефективності через нескоординованість).

Такі ігри описують ситуації, де гравці можуть отримати вигоду від співпраці, але в яких ризики нескоординованості є меншими або дорівнюють ризикам такої співпраці. Нижче наведено чотири класичні гри такого класу.

- Найконструктивніша ситуація: вибір сторони руху на дорозі із двома смугами. Існує дві рівноважні стратегії (правосторонній або лівосторонній рух), і водії однаково схильні до будь-якої із них.
- Вибір між вечірком чи телевізором. Обидва гравця віддають перевагу спільному походу на вечірку.
- «Битва статей». У випадку, якщо обидва гравця хотіли би провести час разом, але один із гравців віддає перевагу опері, а інший – футболу, можливі дві рівноваги (спільний похід в оперу і спільний похід на футбол), але без максимального виграшу для обох.
- «Полювання на оленя». Найскладнішим випадком гри на координацію є ситуація, коли нескоординовані дії є відносно вигідними (полювання на зайця окремо від групи) і безпечними, в той час як стратегія координації може призвести до повної втрати виграшу у разі якщо інша сторона вирішить не співпрацювати. У цій грі як правило також існує дві рівноваги – коли обидва гравця обирають полювання на оленя та коли обидва обирають окреме полювання на зайця. Однак ймовірність цих рівноваг не є еквівалентною і залежить від ставлення кожного із гравців до ризику: полювання на оленя обирається у випадку більшої схильності ризикнути у кожного із гравців, і навпаки.

По якій стороні дороги з двома смугами краще їхати?

|           |                         | Гравець 2               |                        |
|-----------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
|           |                         | Їхати по правій стороні | Їхати по лівій стороні |
| Гравець 1 | Їхати по правій стороні | 10, 10                  | 0, 0                   |
|           | Їхати по лівій стороні  | 0, 0                    | 10, 10                 |

Як провести вечір?

|           |                            | Гравець 2             |                            |
|-----------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
|           |                            | Піти вдвох на вечірку | Вечір вдвох за телевізором |
| Гравець 1 | Вечір вдвох за телевізором | 10, 10                | 0, 0                       |
|           | Піти вдвох на вечірку      | 0, 0                  | 5, 5                       |

Як провести вечір, якщо інтереси сторін відрізняються?  
(«Битва статей»)

|           |                      |                    |                      |
|-----------|----------------------|--------------------|----------------------|
|           |                      | Гравець 2          |                      |
|           |                      | Піти вдвох в оперу | Піти вдвох на футбол |
| Гравець 1 | Піти вдвох в оперу   | 10, 5              | 0, 0                 |
|           | Піти вдвох на футбол | 0, 0               | 5, 10                |

Полювати на оленя в групі, чи на зайця – окремо?  
(«Полювання на оленя»)

|           |                   |                  |                   |
|-----------|-------------------|------------------|-------------------|
|           |                   | Гравець 2        |                   |
|           |                   | Разом - на оленя | Окремо - на зайця |
| Гравець 1 | Разом - на оленя  | 10, 10           | 0, 7              |
|           | Окремо - на зайця | 7, 0             | 7, 7              |

### Дилема в'язня (ризик: відчутні втрати через ймовірність зради)

Більш ризикований клас ігор в загальному вигляді широко відомий як дилема двох окремо ув'язнених, яких піддають паралельному допиту. Найвигіднішим сценарієм для обох є спільне мовчання. Однак кожен розуміє, що у разі якщо він промовчить, а інший його зрадить, його втрати будуть набагато більшими (10 років) в порівнянні з зізнанням. Тому ця гра описує випадок ситуації, в якій єдина рівноважна стратегія для гравців – це зрадити іншого, і вона не може змінитись за будь-яких обставин.

|           |                             |                                    |                                    |
|-----------|-----------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
|           |                             | В'язень Б                          |                                    |
|           |                             | В'язень Б зберігає мовчання        | В'язень Б надає свідчення          |
| В'язень А | В'язень А зберігає мовчання | Обидва одержують півроку           | А одержує 10 років, Б звільняється |
|           | В'язень А надає свідчення   | А звільняється, Б одержує 10 років | Обидва одержують 2 роки            |

|           |               |               |         |
|-----------|---------------|---------------|---------|
|           |               | Гравець 2     |         |
|           |               | Співпрацювати | Зрадити |
| Гравець 1 | Співпрацювати | 3, 3          | 0, 5    |
|           | Зрадити       | 5, 0          | 1, 1    |

### Гра на «слабака» (ризик: можливість катастрофічного сценарію)

Варіант конфлікту з ще більшими ризиками для обох гравців відомий як гра на слабака (chicken game) або, у більш загальному вигляді, гра «Орел / Голуб». Обидві гри моделюють протистояння у боротьбі за обмежений ресурс (в грі на слабака – два водія повинні проїхати по одній смузі назустріч один одному, в грі «Орел / Голуб» два птаха повинні вирішити, як вести себе стосовно іншого - атакувати чи утриматись). Ці ігри за своєю суттю однакові. Однак гра «Орел / Голуб», що походить із біології, зручна своїм узагальненим представленням суті конфлікту: кожен гравець зважає величину виграшу від атаки (V) і потенційні втрати, яких буде коштувати ця атака (C).

Гра на слабака демонструє концепцію «взаємно гарантованого знищення» (mutually assured destruction), яка широко використовується в суспільних дослідженнях, зокрема в дослідженні політики ядерного озброєння. Утримання від активної стратегії забезпечується високою ймовірністю катастрофічних наслідків такої стратегії для обох сторін. В той же час, політика виграшу залежить від успішної демонстрації своєї агресивної позиції іншій стороні.

В той же час ця гра моделює ситуацію, коли всі існуючі рівноваги є нестійкими, враховуючи що кожна сторона завжди зберігає зацікавленість у виграші за рахунок слабшої позиції іншого гравця.



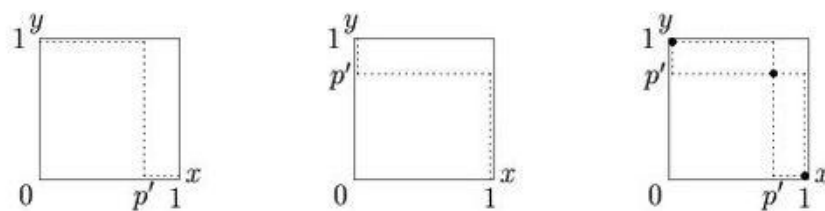
|         |                    |                    |                    |
|---------|--------------------|--------------------|--------------------|
|         |                    | Водій 1            |                    |
|         |                    | Звернути в сторону | Їхати вперед       |
| Водій 2 | Звернути в сторону | Нічия, Нічия       | Поразка, Перемога  |
|         | Їхати вперед       | Перемога, Поразка  | Загибель, Загибель |

|         |                    |                    |              |
|---------|--------------------|--------------------|--------------|
|         |                    | Водій 1            |              |
|         |                    | Звернути в сторону | Їхати вперед |
| Водій 2 | Звернути в сторону | 0, 0               | -1, +1       |
|         | Їхати вперед       | +1, -1             | -10, -10     |

|        |                              |                           |                              |
|--------|------------------------------|---------------------------|------------------------------|
|        |                              | Птах 1                    |                              |
|        |                              | Атакувати<br>(грати орла) | Утриматись<br>(грати голуба) |
| Птах 2 | Атакувати<br>(грати орла)    | $(V?C)/2, (V?C)/2$        | $V, 0$                       |
|        | Утриматись<br>(грати голуба) | $0, V$                    | $V/2, V/2$                   |

- **Імовірнісний аналіз нестійких рівноваг.** Таким чином, в більшості ігор вибір рівноважної стратегії і оцінка потенційних вигід і втрат залежить від аналізу ймовірності дій іншої сторони. Наступний крок при моделюванні такого аналізу – це графічне представлення рівноваги на площині всіх можливих варіантів реакцій (best response mapping).

Для такого графічного представлення використовується система координат, де кожна вісь зображає ймовірність гри за сценарієм ескалації конфлікту для кожного гравця. Малюнок нижче демонструє три рівноважні сценарії розвитку гри на слабача. Дві перші рівноваги – це ситуації, коли один з гравців обирає активну стратегію, а інший – пасивну (залежно від того, для кого з них ймовірність «атаки» оцінюється як вища). Третя рівновага – «змішана», і залежить від взаємної оцінки відповідних ймовірностей.



- **Залежність класифікації гри від природи «ресурсу», в обсязі якого вимірюється виграш.** Принциповою відмінністю між іграми «на координацію» (такими, як «вечірка-телевізор») та іграми на «анти-координацію» (такими, як «орел-голуб») є характер ресурсу, який стоїть на кону. В іграх на координацію цей ресурс є (або оцінюється гравцями як такий що є) non-rivalrous, тобто його спільне (скоординоване) використання створює переваги для всіх. В іграх на «анти-координацію», ресурс є rivalrous і, в той же час, non-excludable, тобто кожен гравець може здобути до нього доступ, але спільне використання не вигідне або шкідливе для окремих гравців.

Оцінка природи виграшу у конфліктних ситуаціях, що обговорюються у цьому дослідженні в контексті децентралізації, видається нам наразі відкритим і складним питанням.

У цьому тексті ми пропонуємо лише орієнтовні паралелі між предметом дослідження і теорією ігор, в сподіванні, що наступним кроком могла би стати спроба аргументовано змодельювати відповідні ігрові елементи, доказово оцінити їх, та використати для об'єктивної демонстрації ризиків сьогоденних стосунків між рівнями влади і розробки оптимального варіанту співпраці.

## ДЕТАЛЬНИЙ ОПИС ГІПОТЕЗ

В цьому розділі ми намагаємось максимально детально відповісти на такі запитання:

- На основі яких діагностичних спостережень виникла кожна із цих гіпотез?
- В якому розумінні ми пропонуємо вживати основні поняття і терміни?
- В чому ми бачимо гіпотетичну частину наведених тверджень?
- Відповідно, які задачі стоять в цьому дослідженні щодо перевірки перелічених гіпотез?

### **1. Брак доказового аналізу відцентрових та доцентрових векторів під час розробки державної політики щодо організації багаторівневої системи управління в Україні.**

*(З точки зору теорії переговорів: «Наскільки об'єктивними і беземоційними є твердження, які надають момент динаміці стосунків між рівнями влади?»).*

*(З точки зору теорії ігор: «Чи існує канал об'єктивної комунікації між гравцями і ймовірність кооперативної гри?»)*

#### **Специфічні риси системи міжурядових стосунків в Україні**

Публічне управління в Україні – в тому числі надання основних соціальних послуг – здійснюється через комплексну багаторівневу систему, об'єднану складнопідрядними правилами щодо політичних, адміністративних та бюджетних стосунків між різними рівнями влади. Понад природну комплексність системи такого масштабу, її функціонування ускладнюється численними неефективностями (inefficiencies), пов'язаними з незавершеною, або невдалою перебудовою міжурядових стосунків, успадкованих від планової радянської економіки. Зокрема:

- Існує (і наростає) гостра невідповідність між фіскальними і адміністративними повноваженнями субнаціональних рівнів влади у всіх сферах делегованих видатків, що створює значні непрофінансовані мандати<sup>4</sup>;
- В розподілі видаткових повноважень між бюджетами досі трапляється дублювання і непевності через незавершення розмежування прав власності між рівнями влади;
- Нинішній просторовий поділ відображає політичні принципи територіальної організації, яка була отримана у спадщину від радянських часів, коли територіальні одиниці утворювалися пропорційно до кількості членів партії, які проживали у відповідному регіоні. Це викликає низку таких проблем як неоднорідність одиниць одного рівня (у відношенні населення, площі тощо), невідповідність між обов'язками та організаційною спроможністю різних одиниць), адміністративні анклави, ексклави та перехрещення, коли територіальні одиниці включають інші одиниці одного адміністративного рівня; надмірність в кількості місцевих органів влади (більше 12 тисяч) та районів (майже 500), що може перешкоджати ефективному управлінню та контролю.
- Політичні та адміністративні відносини між різними рівнями урядування залишаються двозначними, неефективними та створюють конфлікти інтересів, особливо на регіональному та субрегіональному рівнях<sup>5</sup>;

---

<sup>4</sup> Місцеві органи влади мають дуже обмежені можливості щодо виділення коштів і адмініструванні відповідних програм. Прийняття адміністративних рішень (включаючи бюджетування на рівні окремих установ і закладів) здійснюється відповідно до жорсткої вертикальної структури норм ресурсозатрат, що диктуються галузевими міністерствами. Одним з наслідків цього є нав'язування місцевим органам влади значних поточних видатків, захищених рішеннями центральної влади, включно з половиною загального обсягу зарплат, які повинні виплачуватись у бюджетній сфері. Деякі рішення щодо місцевих підходів до надання послуг також неявно стимулюються змінними, які використовуються в трансфертній формулі: хоча більшість змінних у формулі пов'язані з демографічними змінними, деякі інші змінні все ще передбачають надання фінансування через існуючу інфраструктуру постачальників послуг. Зокрема формула передбачає надання фінансування на соціальні послуги відповідно до кількості клієнтів, зареєстрованих у відповідних стаціонарних установах, посилюючи їхнє домінування.

- Нечіткий міжбюджетний розподіл функціональних повноважень відображається і у схемі розподілу доходів, яка не спроможна компенсувати витрати місцевих органів влади на реалізацію центральної політики.<sup>6</sup>

### Джерела впливу на державну політику щодо міжурядових стосунків / фактори змін<sup>7</sup>

Параметри взаємодії рівнів влади в Україні є продуктом таких прямих чи опосередкованих чинників:

- Безпосередня дія (державна політика)

Урядова політика:

- > Нове законодавство (первинне і похідне)
- > Неформальні інструкції

- Опосередкована дія (через очікування, attitudes, та перспективу реалізації в законодавстві)

Урядова політика:

- > Законопроекти, ініціативи, програмні документи, концепції реформ, програми політичних партій
- > Публічні комунікації (в тч представлення політики в медіа, виступи, тощо – або їх відсутність)

Неурядовий вплив на державну політику:

- > Продукти діяльності неурядових організацій (проекти, позиції, лобювання, ПР)
- > Медіа контент
- > Лобювання інтересів приватними бізнес-структурами
- > Соціальні проекти приватного сектору

### Спостереження діагностичного дослідження які потребують подальшого аналізу

Діагностичні консультації 2008 року продемонстрували, що досить часто дії державних та недержавних учасників системи, що можуть мати політичні наслідки, враховують (прямо чи опосередковано) певні припущення чи висновки щодо ризиків дезінтеграції. Цей попередній аналіз охоплював нерандомізовану, фокусну вибірку різноманітних джерел впливу на політику щодо міжурядових стосунків (законотворчі дії уряду, політичні заяви, особисті позиції урядовців та представників громадськості, зміст публікацій в деяких періодичних виданнях). За нашими спостереженнями, такі припущення щодо ризиків дезінтеграції в цій попередній вибірці політичних чинників були досить жорсткими, і в той же час не підтвердженими доказовою інформацією. Зокрема, ми розглянули такі приклади:

<sup>5</sup> Місцеві органи виконавчої влади фактично мають потрійне підпорядкування. З іншого боку керівники обласних і районних адміністрацій призначаються безпосередньо Президентом. Однак у той час, як Президент затверджує кандидатів, вони вносяться Прем'єр-міністром, тому на практиці призначення є результатом політичної домовленості між двома. Більше того, хоча обласні ради не призначають голів адміністрацій, вони можуть звільнити їх двома третинами голосів. Галузеві управління місцевих адміністрацій також підпадають під вплив цієї схеми. У той час, як керівники цих управлінь призначаються головами місцевих адміністрацій, вони мають бути затверджені галузевим міністром (або у випадку районів – обласною адміністрацією). Це означає, по-перше, що регіональні виборні ради не покладаються на місцево підзвітні виконавчі органи влади; по-друге, місцеві адміністрації є одночасно відповідальними і за виконання місцевої політики, і за представлення функції вертикального контролю за виконанням такої політики. Такий внутрішній конфлікт інтересів ускладнює для адміністрацій можливість ефективно виконувати їхню функцію.

<sup>6</sup> Доходи місцевих органів влади мають дуже незначні можливості збору місцевих податків і практично виключно залежать від центральних трансфертів і розщепленого Податку на доходи фізичних осіб. В умовах поєднання жорстких норм ресурсозатрат щодо політики витрат, які диктуються галузевими міністерствами, разом з трансфертною системою, що базується на порівнянні результатів послуг (а не затрачених ресурсів), відсутність автономії на місцях щодо граничних доходів унеможливує за визначенням збалансування місцевими органами влади їхніх бюджетів без пом'якшення деяких бюджетних обмежень (наприклад, через порушення деяких норм, збір коштів на місцях через позабюджетні канали, значне погіршення надання основних, а то й усіх послуг). До того ж Державний бюджет систематично не компенсує втрати місцевих бюджетів які мають місце внаслідок рішень прийнятих центральною владою щодо доходів, які розподіляються, таких як податок на доходи фізичних осіб, незважаючи на конкретні вимоги щодо цього, які містяться у Бюджетному кодексі (наприклад зниження рівня Податку на доходи фізичних осіб у 2003 році).

<sup>7</sup> Аналіз обмежено внутрішніми джерелами впливу

## Безпосередні чинники

- > Розвиток законодавства та програмних ініціатив щодо міжбюджетних стосунків;
- > Розвиток законодавства та програмних ініціатив щодо управління основними секторами публічних послуг (охорона здоров'я, освіта, соціальні послуги для вразливих категорій населення);
- > Розвиток законодавства та програмних ініціатив щодо адміністративно-територіального устрою країни;
- > Розвиток законодавства та програмних ініціатив в сфері оподаткування.

## Непрямі чинники

- > Вислови щодо позицій основних політичних партій щодо міжбюджетних стосунків, децентралізації та адміністративно-територіальної реформи;
- > Неформальні свідчення про позицію асоціацій органів місцевого самоврядування;

Однак для підтвердження гіпотези цей набір прикладів є недостатнім. Задача цього поточного дослідження – сформулювати більш репрезентативну і адекватну вибірку випадків для аналізу, проаналізувати її більш системно, і представити результати у доказовому, чисельному форматі.

## 2. Підміна об'єктивних висновків твердженнями міфологічного походження

*(З точки зору теорії переговорів: «Чи немає ознак системної похибки в уявах учасників перемовин щодо позицій іншої сторони (наприклад, стереотипізації, міфологізації тощо)?»).*

*(З точки зору теорії ігор: «Чи є комунікація між гравцями об'єктивною і ефективною де факто?»)»*

### **Що мається на увазі під міфологічністю і чому ми вважаємо ці ознаки важливими**

Використання в політиці жорстких припущень без наявності доказової бази може бути спричинене різними факторами, одним з яких може бути щире ірраціональне переконання у правильності цих припущень – або розрахунок на наявність таких ірраціональних переконань серед інших. Для перевірки такої можливості ми пропонуємо вживати термін «міфологічного» походження певних переконань – у даному випадку, переконань щодо характеру і могутності відцентрових устремлінь українських регіонів.

Термінологія міфознавства може дозволяти різноманітні інтерпретації. В цьому дослідженні ми спираємось на узагальнені визначення вікіпедії в українській<sup>8</sup>, російській<sup>9</sup> і англійській<sup>10</sup> версіях, з посиланнями на відповідні джерела. На основі цих визначень, ми виділяємо такі основні риси міфологічного походження висновків чи припущень:

---

<sup>8</sup> **Міф** (грец. *Mýthos* — казка, переказ, оповідання, альтернативна форма **міт**) — оповідання про минувшину, навколишній світ, яке описує події за участю богів, демонів і героїв та історії походження світу, богів і людства.

<sup>9</sup> **Миф** (др.-греч. μῦθος) в литературе — создание воображения коллективной общенародной или индивидуальной фантазии, обобщённо отражающее действительность в виде чувственно-конкретных персонификаций и одушевлённых, очеловеченных существ, которые у некоторых людей преломляются (претворяются) в сознании как вполне реальные. В мифологическом мировоззрении мир понимается по аналогии с родовой общиной, которая сплачивает, организует совместное поведение сородичей посредством коллективных представлений, как образца поведения.

<sup>10</sup> The term "myth" is often used colloquially to refer to a false story; however, the academic use of the term generally does not refer to truth or falsity. In the field of folkloristics, a myth is conventionally defined as a sacred narrative explaining how the world and humankind came to be in their present form. Many scholars in other academic fields use the term "myth" in somewhat different ways. In a very broad sense, the word can refer to any traditional story.

- колективне переконання у вірності тези (її досить широка розповсюдженість серед групи людей, для якої ця теза є значимою);
- намагання тези дати відповіді на ключові питання щодо *причин* влаштування сьогоденного оточуючого світу;
- сакральність тези (вона не піддається впливу, не потребує доведення, сприймається як даність);
- виклад тези у вигляді реальних подій попри відсутність доказових джерел;
- відповідно, ризик підміни доказових висновків у разі якщо йдеться про питання змісту політики (policy issues).

На наш погляд, саме ця здатність до переконливої підміни доказової бази в процесі реалізації політики є важливою і небезпечною рисою міфологічного світосприйняття. Виявлення симптомів міфологічності є другим кроком після виявлення слабкої доказової бази під будь-яким твердженням чи ставленням, що впливає на політичний процес. Цей другий крок повинен показати, чи є слабка доказова база наслідком недостатніх аналітичних потужностей або недоглядом, або ж вона свідчить про наявність принципово іншого пояснення предмету політики. Відповідь на це питання має вказати на те, які дії потрібні для відтворення об'єктивності тверджень: розширення наявних об'єктивних даних чи додаткові зусилля із розвінчання пануючих міфів.

Відповідно, об'єктом перевірки для цієї серії досліджень є наявність симптомів міфологічного походження як у фактичних твердженнях щодо ризиків дезінтеграції в джерелах впливу на політику, перерахованих вище (законодавстві, програмних документах, публічних комунікаціях, медіа контенті), так і у ставленні (attitudes) ключових стейкхолдерів (урядовців, представників громадськості, журналістів, та громадян в цілому).

### **Спостереження діагностичного дослідження які потребують подальшого аналізу**

Діагностичні консультації 2008 року проходили в режимі неформальних неструктурованих інтерв'ю і стикнулись з кількома твердженнями щодо ризиків сепаратизму у випадку бюджетної децентралізації. Зокрема, згадувалось про:

- Ознаки сепаратистських устремлень на обласному рівні, які (нібито) проявляються у намаганнях регіонального перехоплення ініціативи в таких державних питаннях як зовнішня політика, національна оборона та безпека, а також в сфері інших центральних функцій, що визначають державу;
- Нове поняття «регіональної опозиції», що описує протидію національній політиці опозиційними політичними партіями, які заявляють про свої протести через підтримку декларацій, схвалених на регіональному рівні (де опозиція домінує у місцевих радах), усупереч центральним рішенням;
- Необхідність врахувати сепаратистські тенденції при розробці міжбюджетної та адміністративно-територіальної реформи: згідно з цим поглядом, ризики політичної регіоналізації є дуже високими, та мають компенсуватися найбільшим можливим ступенем децентралізації як в економічному, так і у політичному смислі, таким чином, щоб сильні місцеві органи самоврядування могли розчинити відцентрові тенденції регіонального масштабу. Іншими словами це означає, що рішення щодо фіскальної та адміністративної децентралізації повинні робитися лише на політичній основі для компенсування можливої ролі регіонів і забезпечення вищого рівня місцевої автономії (для міст і субрегіональних громад), ніж це могло би очікуватися від суто економічного аргументу.

Попри те, що ці твердження апелюють до реальних фактів (наприклад, до випадків протидії рішенням центрального уряду представниками «регіональної опозиції»), ці реальні факти – самі по собі – не є достатніми в якості об'єктивного і вичерпного підґрунтя для формування позиції з таким великим потенційним тротиловим еквівалентом з точки зору сили впливу на характер державної політики. Тому навіть ці попередньо зібрані твердження викликають підстави для проходження міфологічної експертизи.

Крім того, під час діагностичних консультацій ми сформулювали низку власних неперевіраних гіпотез щодо міфологічних переконань в сфері ризиків сепаратизму, які (як ми припускаємо) панують серед багатьох стейкхолдерів децентралізації та серед населення України в цілому. Зокрема, за нашою гіпотезою, значна

кількість громадян України розділяє невпевненість у здатності країни зберегти державну єдність у довготерміновій перспективі, однак – за нашим попереднім висновком – така думка базується на дезорієнтованому історичному аналізі (як можливо і на інших дезорієтуючих факторах) і не підтверджується існуючими історичними та соціологічними даними (див. детальний опис цих спостережень у боксі).

Однак всі ці гіпотези щодо небезпечно бездоказового, безапеляційного, широко розповсюдженого і амбіційного сприйняття відцентрових тенденцій на рівні українських областей потребують подальшого аналізу, який ми пропонуємо здійснити в рамках цього дослідження.

Ця задача складатиметься з двох основних частин:

- сформулювати основні гіпотетичні переконання стосовно стійкості міжурядової системи України (відцентрових та доцентрових векторів), що панують серед тих хто впливає на політику міжурядових стосунків;
- перевірити міфологічність їх походження.

---

Вставка 1.

### **ЧИ ІСНУЮТЬ ІСТОРИЧНІ І ЦІННІСНІ ПІДСТАВИ ДЛЯ СУСПІЛЬНОЇ НЕВПЕВНЕНОСТІ УКРАЇНИ В ЗДАТНОСТІ ЗБЕРЕГТИ ДЕРЖАВНУ ЄДНІСТЬ?**

*Попередні спостереження під час діагностичного дослідження*

Україна в цілому потерпає від суспільної невпевненості щодо її здатності зберегти державну єдність, але ця невпевненість великою мірою спирається на дезорієнтований історичний аналіз. Широко розповсюджена стурбованість щодо державної цілісності часто спирається на історичні факти, які свідчать про системну неспроможність створити національну державу на території сучасної України. Часто згадується також і про значну частку етнічних росіян серед українського населення, що нібито означає історичну несхильність країни до формування стійкої держави і її вразливість до впливів більших сусідів з давнішою історією державності.

Однак посилення на історичні корені національних держав вводять в оману. Насправді у той час, як деякі світові національні держави дійсно були засновані у далекі історичні часи (наприклад Португалія та Японія), більшість нинішніх національних держав Європи не існували до початку XIX століття. Більшість держав, які існували до того часу були або багатоетнічними імперіями (Австро-Угорська, Російська, Османська, Французька та Британська імперії) або меншими державами, які зараз представляють субнаціональний рівень підпорядкування. До того ж нинішній етнічний поділ в Україні на дві майже рівні частини не оформився раніше кінця Другої світової війни, коли на цій території відбулися значні етнічні чистки, територіальний перерозподіл етнічних груп, масова урбанізація етнічних українців та значний приплив етнічних росіян. До другої половини XX століття територія сучасної України вважалася однією з найбільш різноманітних у етнічному плані в Європі<sup>11</sup>.

Тому ні брак імперсько-державної історії, ні присутність значної частки громадян з етнічним і культурним самовизначенням, близьким до сусідніх країн, самі по собі не представляють історичних підстав для того, щоб піддавати сумніву можливість України зберегти державну цілісність за часів сучасності (не зважаючи на широко розповсюджену думку).

**Чутливість щодо питання державної дезінтеграції також не підтверджується існуючими на сьогодні даними про об'єктивні сучасні відмінності в позиціях щодо основних економічних, соціальних і політичних питань, де – згідно з цими даними – населення України є надзвичайно об'єднаним.** Між 1994 і 2006 роками опитування пов'язані із виборами показували, що виборці повсюди в Україні мали схоже відношення до політичних свобод, громадянських прав, ринкової економіки, приватної власності та приватного підприємництва. В опитуваннях, проведених Київським міжнародним інститутом соціології, відповіді на ці запитання є дуже близькими та не мають статистичного значення для уподобань виборців<sup>12</sup>.

**Єдиним фактором, який має статистично важливий вплив на різницю у політичному виборі, є рівень лінгвістичної гетерогенності українських регіонів.** Соціологічні дослідження свідчать про те, що є один специфічний фактор, який створює дві групи з різним ставленням, а саме лінгвістична гетерогенність регіонів України<sup>13</sup>. Зокрема існує чітка регіональна сегментація між територіями, населеними моноетнічними українцями (тими, які себе визначають виключно, як українці, незалежно від історії їхньої родини та національності), а також території, на яких проживає біетнічне населення (ті, хто визначають себе і як українці, і як росіяни) та моноетнічні росіяни.

---

<sup>11</sup> Каппелер, А. *Мала історія України*. Видавництво "К.І.С." 2007. ISBN 978-966-7048-82-2

<sup>12</sup> Хмелько, В. «Через що політикам вдається розколювати Україну», *Дзеркало тижня*, #24 (603) 24-30/06/06.

<sup>13</sup> Ibid

**Значення лінгвістичного фактору для само ідентифікації широко використовується усіма політичними партіями, які змагаються навколо ролі російської мови та зовнішньої політики України.** Усі політичні партії з готовністю будують свої кампанії на питаннях, які стосуються лінгвістичної неоднорідності, та ставлять своїх прихильників перед вибором між двома екстремальними сценаріями – примусова лінгвістична уніфікація проти показного визнання російської мови як офіційної альтернативи українській мові. Цей підхід розбрату перетікає і на регіональний розподіл виборців у вподобаннях щодо питань зовнішньої політики (щодо відносин з Російською Федерацією). Самі по собі, ці вподобання не є безпосередньо пов'язаними з самовизначенням на лінгвістичній основі, але можуть бути легко асоційованими із ним.

---

### **3. Схильність до перебільшення ризиків політичної регіоналізації**

*(З точки зору теорії переговорів: «Якими в реальності є позиції сторін в умовах асиметричної інформації, чи існує в них простір для перемовин?»).*

*(З точки зору теорії ігор: «Якими є характеристики гри і рівноважні сценарії її розвитку?»)*

#### **Чому це питання потребує уточнення?**

Міфологічність існуючих тривог (навіть якщо вона буде доведена) сама по собі не дає відповіді про те, як існуючі оцінки сторін порівнюються з реальністю, і якими є поширені похибки. Оскільки інформація є асиметричною (сторони не знають істинного значення позицій одна одної), наступним кроком повинен стати максимально можливий аналіз істинних значень цих позицій. Аналіз позицій рівнів влади в питанні державної єдності міг би вказати не лише на наявність (чи відсутність) простору для переговорів, але і на будь-які уже наявні похибки і непорозуміння, які можливо звужують цей простір і створюють хибні сигнали і переговорні рішення. Іншими словами, нашою наступною задачею визначення сили реальних доцентрових та відцентрових векторів на регіональному рівні, або реального попиту на політичну автономію, і порівняння його з уявним.

#### **Як ми розуміємо поняття «позицій рівнів влади щодо державної єдності»**

На нашу думку, позицією регіонального рівня щодо побудови стосунків із центром (і, відповідно, потенційної дезінтеграції) можна вважати певну «силову карту» («force-field» chart) доцентрових та відцентрових векторів, або устремлень, щодо розвитку стосунків із центральним урядом. Іншими словами, така карта повинна була би показати:

- яким є набір сфер для основних очікувань (на регіональному рівні) щодо перебування в складі національної держави; (наприклад, такими сферами можуть виявитись торгівельна політика, міжнародні стосунки, оборона, культура, політичні та економічні свободи).
- якими є власне очікування (очікувані результати) цього рівня врядування від перебування в складі національної держави; (наприклад, очікуваннями можуть бути гарантії військової безпеки, визнання і підтримка етнічних чи культурних своєрідностей, свобода пересування людей, праці та товарів на певній ширшій території тощо).
- як ці очікування порівнюються з оцінкою реальних результатів перебування в державі, і який знак має відповідне відхилення (позитивний чи негативний).

Наявність такої карти відкриває можливість проаналізувати два ключові наступні питання:

- Як порівнюється «позиція» регіонального рівня з основними тривогами на центральному рівні щодо ризиків дезінтеграції (іншими словами, чи є похибка в сприйнятті цих ризиків на центральному рівні)? Такий аналіз має показати, чи перетинається «список тривог» на центральному рівні із «списком пунктів інтересу» на регіональному рівні, і якщо так, то чи є за цими пунктами наразі негативне відхилення (тобто центробіжний результуючий вектор).
- Як порівнюються «очікування» регіонального рівня з баченням цих же сфер державного врядування на центральному рівні (тобто чи існує «простір для переговорів» щодо суспільного життя в країні, і якщо так, то за якими напрямками можна було би продовжувати побудову консенсусу).

## Як ми пропонуємо розуміти поняття «регіонального рівня влади» в цьому дослідженні

Будуючи «силову карту» устремлєнь на регіональному рівні ми маємо чітко визначити:

а. Кого саме ми вважаємо джерелом думки щодо такої позиції на регіональному рівні?

Відповідаючи на це питання, ми вважаємо важливим розділяти і аналізувати окремо:

- > Вподобання виборців на відповідній території;
- > Вподобання виборців, виражені від їхнього імені регіональною владою, медіа та громадськими об'єднаннями;
- > Вподобання виборців, виражені від їхнього імені органами місцевого самоврядування, місцевими медіа та місцевими громадськими об'єднаннями.

Очевидно, що бачення регіональних преференцій, виражене через призму місцевих та регіональних представницьких органів та медіа, несе в собі похибку політичної репрезентативності. Виявлення і врахування цієї потенційної похибки може бути важливим аспектом аналізу, особливо якщо похибка виявиться значною.

б. Які територіальні межі (угруповання) ми включаємо в аналіз в якості регіональних?

Відповідаючи на це питання, важливо витримати баланс між збереженням повноти дослідження (проаналізувавши максимальну множину потенційних «ліній розлому») та реалістичними межами для аналізу. Потенційні просторові виміри для аналізу включають:

- > Території сучасних областей України та АРК.
- > Території що були визначені як такі які розділяють певні спільні риси значимі для аналізу державної цілісності в ході попередніх досліджень (соціологічних, історичних, культурологічних).
- > Території сучасних районів України.

## **4. Надмірний скепсис щодо державної цілісності спонукає порочне коло надмірної централізації, що веде, в свою чергу, до феодалного розпаду держави**

*(З точки зору теорії переговорів: «Сьогоднішній хід «переговорів» є хибним / деструктивним, і веде ці «переговори» в тупик).*

*(З точки зору теорії ігор: «Сьогоднішня гра містить ознаки рівноваги в напрямку ескалації конфлікту»)*

### **Як ми розуміємо основні поняття, згадані вище, і на яких міркуваннях виникла ця гіпотеза?**

Основним і потенційно найпрактичнішим висновком діагностичного дослідження стало виявлення загрози «**порочного кола**» **надмірної централізації** у разі переоцінки ризиків делегування повноважень на субнаціональний рівень. Наша ключова гіпотеза, що базується на припущенні про правильність попередніх, полягає в тому що саме такі процеси ми спостерігаємо зараз в Україні.

Гіпотетично і узагальнено ми використовуємо для них термін **феодалного розпаду**. Більш детально цей термінологічний вибір описано у вставці. Повертаючись до апарату теорії ігор, сам феномен феодалного розпаду, на наш погляд, є рівноважним сценарієм некооперативної гри (в умовах коли кожні стосунки, в тому числі між рівнями влади, це двобій без права втручання третьої сторони), в якій ескалація конфлікту неминуча.



---

## Вставка 2.

### «ФЕОДАЛІЗМ» ЯК ТЕРМІН В АНАЛІЗІ СУЧАСНИХ СУСПІЛЬНИХ СТОСУНКІВ

Як ми вже зазначали в нещодавно оприлюдненій статті «Вирок до свободи», визначення стосунків між рівнями влади в Україні як «феодалних» є досить популярним, але до цих пір вживається здебільшого у вигляді метафори<sup>14</sup>.

Поняття феодалізму досить небезпечне, бо є неоднозначним і не має єдиного тлумачення. Але одне з них - дуже зручне для розуміння ситуації і тому пропонується в наших дослідженнях. У цьому визначенні, феодальні відносини - це тотальна приватизація і фрагментація державної влади, широке роздроблення цієї влади, подрібнення її до рівня особистих комерційних відносин; делегування васалам, через вертикальний ланцюг, повного права встановлювати правила гри (закони) на своїй бюджетній території у відповідь на лояльність. Таким чином, феодальні відносини породжують у край статичну соціальну структуру, що охороняється жорсткими звичаями спадкування, де кожен знає своє місце і пов'язаний із іншими людьми взаємними зобов'язаннями в потрібний момент зробити послугу.

За визначенням, феодальні відносини вибудовуються довго, але відчутними стають тільки на пізніх стадіях. Саме тому їх варто виявляти й аналізувати якнайбільш відкрито і якомога швидше.

"Природа феодального суспільства драматично виявила себе тоді, коли у дві останні декади десятого і дві перші декади одинадцятого сторіччя, прогнилий фасад держави, що довго загороджував справжню соціальну структуру, нарешті зруйнувався. Те, що відбулося, могло здатися вторгненням особистих інтересів у державну владу. Але насправді, структура виявленої влади не була новою, вона існувала вже задовго до цього. У ранішніх документальних джерелах її згадували рідко і ненавмисно, але з цього моменту раптом почали обговорювати відкрито. У цьому і була суть змін, що пізніше здобулася на назву "феодальної революції" (Філіп Ар'єс, Георг Дюбі)<sup>15</sup>.

Ми використовуємо аналогію з феодальним ладом для опису тенденцій в міжбюджетних стосунках в Україні базуючись на таких спостереженнях:

- Успадковане з радянських часів домінування неписаних, неформальних правил організації стосунків між рівнями влади, і фрагментація їх до рівня особистих відносин і зобов'язань. Ця риса спостерігалась особливо яскраво до прийняття Бюджетного кодексу у 2001 році, який вніс значну низку законодавчих прояснень. Однак, через низку слабкостей цієї реформи, роль неформальної складової в системі регулювання міжбюджетних стосунків в останні роки зростає.
- Успадкована з радянських часів «бюджетна матрешка», також значно деформована, але не зруйнована, реформою 2001 року. Матрешка стала усталеним терміном для визначення міжурядових (в тому числі фінансових) стосунків, за яких центральна влада реалізується на місцях шляхом її розподілу між адміністративними одиницями наступного за ієрархією рівня з передачею практично безумовного і неконтрольованого права її подальшого розподілу між наступними рівнями влади на цій території.
- Відсутність традиції довіри до інших гравців в системі, чії дії не контролюються безпосередньо. (Одним із важливих прикладів такого ставлення є відчуття неспроможності центрального рівня влади захистити інтереси громад в їх стосунках з обласною владою. Однак ширшим випадком можна вважати більш загальну проблему слабкості інституту права як загальнообов'язкового контракту, що гарантується третьою, незалежною стороною щодо будь-яких суспільних стосунків).

В цьому дослідженні увагу сфокусовано саме на аналізі тих аспектів феодальних суспільних відносин, що зумовлюють схильність такої системи до самодеструкції і поступового розпаду.

---

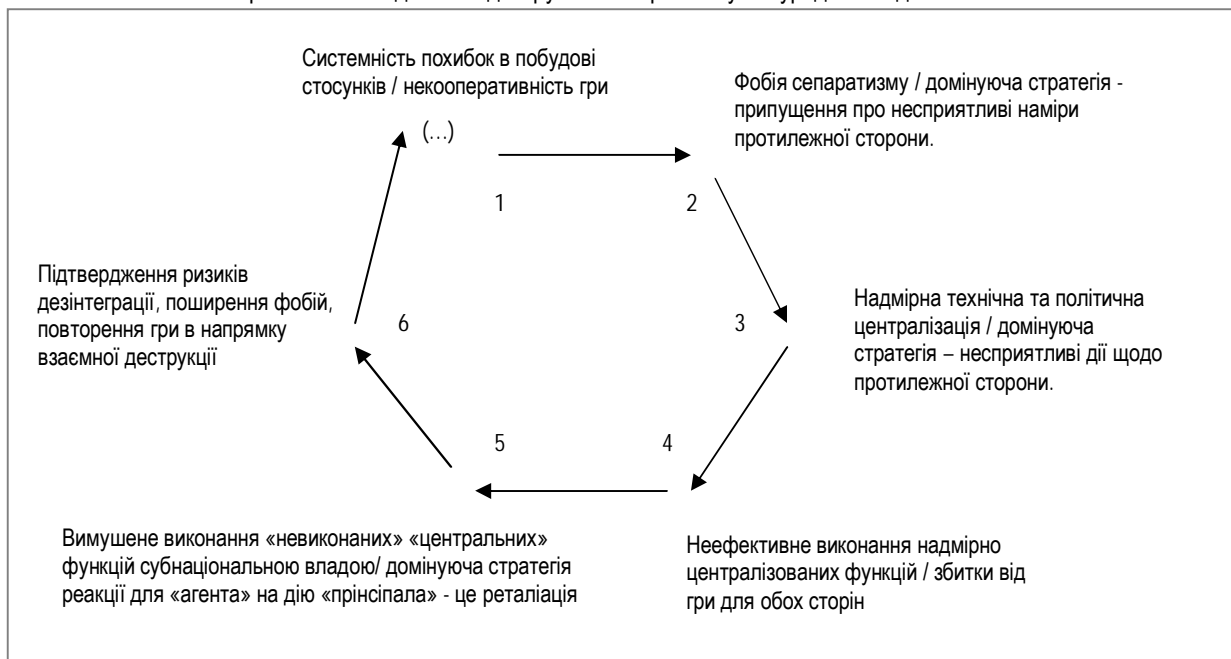
За нашим припущенням, найнебезпечнішим явищем в сьогodнішній системі стосунків між рівнями влади в Україні є не стільки притаманні їй відцентрові схильності, скільки **відцентрове прискорення**, яке надає цій системі сьогodнішня політика управління в цій сфері. Нижче умовно зображено і детальніше описано логічну спіраль, за якою, за нашим припущенням, розгортається цей процес відцентрового прискорення. Ця логічна спіраль спирається на попередні гіпотези, які сукупно описують деструктивний розвиток феодальних стосунків і їх розпад.

---

<sup>14</sup> Один із небагатьох випадків наукового аналізу такої паралелі можна знайти в дослідженнях Річарда Еріксона (Ericson, Richard E. (2000). *The Post-Soviet Russian Economic System: An Industrial Feudalism?* BOFIT (Bank of Finland Institute for Economies in Transition); BOFIT On-Line, Vol. 2000-8).

<sup>15</sup> Aries, P., Duby, G. (1999). *A History of Private Life*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England.

Малюнок 1. Умовне зображення послідовності деструктивного розвитку міжурядових відносин.



Перші ланки цієї логічної спіралі – системність похибок і схильність до перебільшення ризиків - будуються на описаних раніше гіпотезах. Відсутність доказової бази та низький імунітет до міфологічності в політиці управління міжурядовими стосунками (1) створює системну схильність до переоцінки попиту на політичну автономію в регіонах (2). У разі, якщо ці гіпотези вірні, за нашим припущенням, це спонукає розвиток стосунків за неминучим деструктивним сценарієм:

- (3) В описаній ситуації, прагнення укріпити державну цілісність спонукає політиків центрального уряду в питаннях стосунків з іншими рівнями влади обирати стратегії державного управління, за інших рівних умов, схильються до більшої ролі ніж меншої ролі центру.
- (4) Надмірна концентрація публічних функцій на центральному рівні знижує ефективність їх виконання. З одного боку, менш якісно виконуються ті державні функції, які ефективніше було б делегувати на нижчі рівні влади. З іншого боку, утримання таких невластивих центральному рівню задач зменшує його спроможність ефективно виконувати також і його основні, загальнодержавні функції. В результаті, створюються прогалини або слабкості в виконанні наріжних загальнодержавних завдань – таких як судочинство, зовнішня політика тощо.
- (5) В якості реакції на такі прогалини в загальнодержавній політиці, субнаціональні рівні влади вимушено заповнюють цей вакуум власними рішеннями в цих сферах.
- (6) Активна і не завжди скоординована позиція субнаціональної влади в загальнодержавних питаннях створює підстави для посилення сумнівів у цілісності держави і для чергового витка деструктивної спіралі.

На нашу думку, подальший аналіз цієї гіпотези потребує формального аналізу її за допомогою теорії ігор (включно із спробою класифікувати і змоделювати відповідні ігрові елементи).