

В.В. ЗИМОВЕЦ, к.э.н., ст. н.с.,
Институт экономики и прогнозирования НАН Украины

МИФ О ДЕЕСПОСОБНОМ ГОСУДАРСТВЕ (НЕОЭТАТИЗМ) И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Вопрос о роли государства в экономике поднимается почти в каждой научной работе, часто изучение какой-либо проблемы завершается предложениями типа «государству необходимо...», есть проблема – необходимо разработать концепцию, программу и т.д. Вместе с тем отсутствует системный подход в определении функций и границ деятельности государства. Трудности в адаптации традиционного (для рыночной экономики) инструментария экономической политики в Украине в значительной мере связаны с особенностями государства как такого, а методы и способы его действий являются вторичными.

Правильной видится постановка проблемы не относительно функций государства в экономике (как это принято), а относительно его типа и, соответственно, способности выполнять такие функции. В этом докладе не будут рассматриваться технические аспекты экономической политики (методы, объекты), достаточно широко известные и регулярно освещаемые экономической наукой. Для понимания роли, которую действительно играет государство, обратим внимание на его специфические особенности как субъекта.

В преобладающей части работ по экономике понятие «государство» имплицитно отождествляется с обезличенным абстрактным субъектом экономической политики (с разным, в зависимости от экономической школы, набором функций). Соответственно само понятие государство определяется преимущественно в организационно-функциональном измерении.* Такой технический подход разграничивает экономическую науку и другие общественные

науки. Критикуя абстрактные подходы к пониманию государства в экономической науке, Т. Парсонс считал, что экономическая теория не способна развить адекватной модели анализа динамики социальной системы в целом, и утверждал о необходимости интеграции экономической теории с другими общественными науками, что существенно изменит экономическую теорию[1].

Экзогенность государства, его внешнее по отношению к процессам в экономике положение – глубоко ошибочная предпосылка, укоренившаяся в экономической теории. Малопродуктивными считаем дискуссии относительно того, какие функции должно выполнять государство и какой экономической властью оно должно обладать для достижения поставленных целей экономической политики. Эффективное решение проблемы видится в иной плоскости – какое государство способно выполнять функции (независимо от количества и содержания последних).

Если подходить к вопросу исключительно в рамках институционализма, то вторичность институтов относительно государства как субъекта наиболее глубоко исследовал Д.Норт. Можно обратить внимание на теоретические работы немецкой школы ордолиберализма[2], других западных экономистов[3]. Практически во всех проанализированных работах акцентируется внимание на вероятном несоответствии интересов государства и общества[4]. Так В.Ойкен обращал внимание на необходимости ограничения экономической власти и влияния государства, считая, что государственное вмешательство в экономику и втягивание государства в хозяйственную деятельность приводят к его перерождению в т.н. «экономическое государство» [5], обслуживающее могущественные группы интересов. Во избежание такого сценария развития предлагалось установление «хозяйственного порядка» (обеспечение конкуренции, размежевание власти и бизнеса). Вместе с тем ордолиберализм так и остался нормативной теорией, предлагающей, что нужно делать, но не объясняющей, как именно, задача установления «хозяйственного порядка» ошибочно отождествлялась с

* Украинский экономист С.Мочерный определял государство как *организацию* «экономической, политической, правовой и идеологической власти в обществе, с помощью которой обеспечивается ее целостность» см.: Економічна енциклопедія. –Т.1/ Редкол.: С.В.Мочерний (відп.ред.) та ін. – К.: Видавничий центр „Академія”, 2000.- с.312; по определению российского экономиста Ф.Шамхалова государство – «комплекс институтов и должностных лиц, которые вместе составляют данную государственно-политическую организацию», см Шамхалов Ф. Теория государственного управления.- М.: ЗАО «Издательство «Экономика». -2002. - с.128

государственными интересами. С этих позиций его конструктивность очевидна, но функциональная бедность на лицо. На практике все оказывается с точностью до наоборот, так как не учитываются мотивы действий субъектов, выступающих от имени государства, направленные на достижение отличных от декларируемых целей.

Проблема даже не в «плохом» государстве, а в отсутствии у власти мотивов, побуждающих к обеспечению «хозяйственного порядка». Пытаясь решить эту проблему, конституциональная экономика акцентирует внимание на высокой вероятности установления правил и закрепления за государством функций, эксплицитно не делегируемых обществом, и необходимости встречного контроле государства за обществом и общества за государством[6]. Разрешение противоречия конституциональные экономисты видят в институте демократических выборов и верховенства права.

Исследованием особенностей государства как субъекта в переходной экономике занимается ряд российских и украинских экономистов[7], которые акцентируют внимание на отличиях реального государства от его абстрактного аналога в макроэкономике. Наиболее категоричные оценки сводятся к констатации тех негативов, которые влечет за собой усиление экономической власти государства. Наиболее конструктивными являются работы, определяющие задачи и направления институциональных изменений. Среди последних можно выделить конструктивные подходы, предложенные В.Деметьевым[8]- минимизация возможностей чиновников для создания преференций для избранных, защита от государственного произвола через систему судебной власти, контроль СМИ за властью, создание действенных механизмов контроля над государством со стороны гражданского общества через институты коллективного действия. Идея о необходимости четкой регламентации действий чиновника не является новой, еще Л.фон Мизес отмечал: «для человека, которым не движет стремление делать деньги на рынке, должен быть разработан свод правил, которые бы говорили ему, что и как делать» [9]. Однако в Украине (как впрочем, и везде) существуют силы, не заинтересованные в разработке такого «свода правил», т.е. действительном решении проблемы.

В последние годы на постсоветском пространстве антилиберальные настроения, обусловленные известными негативными последствиями экономических реформ, более или

менее успешно используются в качестве инструмента для апологетики так называемого усиления роли государства в экономическом развитии. Оппоненты либеральных концепций на основании надуманного стереотипа о том, что рынок не может нормально функционировать в переходной экономике, в частности выполнять свою координирующую функцию, выдвигают тезис о потребности в «сильном государстве», достаточно спорную установку о т.н. «ограниченной демократии», что якобы будет на пользу экономическому развитию[10]. В свете таких негативных тенденций ЕБРР в 1999 г. была предложена новая парадигма развития переходных экономик, которая выдвигала на первый план демократический процесс и развитие гражданского общества как основ долгосрочного экономического развития[11].

Формирование реакционных по содержанию тенденций на основе спорной концепции «дееспособного государства», которую мы называем неозтатизмом, углубления противоречий между практической политикой и либеральной доктриной требуют научной оценки. Примечательно то, что неозтатизм как идеология возникает после завершения первого этапа рыночных преобразований, создания каркаса базисных институтов рынка и предпосылок для сужения роли государства в экономике.

Попытаемся опровергнуть некоторые из установок концепции «дееспособного государства», раскрыть истинные причины, побуждающие к укреплению экономической власти государства на постсоветском пространстве, дать оценку возможным последствиям такой политики в долгосрочной перспективе. Основная для будущего развития опасность заключается в том, что раскручивающаяся спираль взаимоусиления экономической и политической власти приводит к тому, что сменить власть на каждом новом витке становится сложнее, чем на предыдущем.

Как известно, теоретические концепции ордолиберализма и конституциональной экономики предупреждают о неэффективности концентрации экономической власти в любой форме. В то же время имеются весомые аргументы против такой позиции (прежде всего, экономические успехи авторитарных режимов Восточной Азии (т.н. «азиатская модель») [12]. Достаточно распространенной является позиция, согласно которой модернизационный рывок в Азии был обеспечен благодаря сильному государству[13]. Именно такие аргументы зачастую используются как в теории, так и для обоснования экономической политики. Опре-

деленные успехи азиатских режимов в достижении высоких темпов экономического роста не дают возможности с однозначностью отвергать как неприемлемый элемент концентрации власти и, соответственно, азиатскую идеологию, рассматривающую власть как инструмент долгосрочного экономического роста, на что обращает внимание Дж. Фаллоуз[14]. На определенных этапах развития культивирование азиатской идеологии может совпадать с улучшением показателей экономического роста, обусловленного иными причинами. В свою очередь, в долгосрочной перспективе недемократический режим как среда для коррумпированности власти, высоких барьеров в доступе к ресурсам препятствует экономическому развитию[15].

На постсоветском пространстве на протяжении переходного периода экономические интересы были и остаются фундаментом симбиоза власти и элит, которые вместе становились все менее заинтересованными в проведении реальных рыночных реформ[16]. Происходила последовательная концентрация экономической власти в руках приближенных к режимам (или созданных ими же) элит и коррумпированного аппарата (коррумпированного в меру созданных для такой коррупции законодательных рамок), преследующего иные от выдвигаемых в стратегиях целей. Все это вело к обрастанию государства второстепенными функциями, в то время как основные задачи не решались. Такой опыт не является новым и практически повторяет негативный опыт Латинской Америки, достаточно полно исследованный Д.Нортом [17].

Приобретая различные формы, идеологические установки неозатизма успешно служат интересам приближенных к власти элитам. В частности рост бюджета увеличивает экономическую власть правительства и расширяет возможности для реализации частного интереса власти и приближенных к ней элит, на что обращал внимание Ш.Бланкарт[18]. Под прикрытием риторики о дееспособности государства насаждаются более изощренные формы, далекие от экономически рационального (с позиций интересов общества) использования ресурсов, множатся как грибы – это различные государственные целевые программы, грандиозные инвестиционные проекты, сдаваемые в подряд частникам, субсидирование дешевыми ресурсами (в различных формах – энергоносители по ценам, намного ниже мировых, копеечная приватизация, распределение земли). И поэтому можно однозначно утверждать – неозатизм,

культивируемый под прикрытием лжетеизиса о государстве, заботящемся об обществе, - основа для трансформации политической власти в экономическую как базиса для укрепления той же политической власти. Являясь заложником интереса сохранения власти (что было подмечено Т. Эггертсоном[19]), государство вынуждено обслуживать интересы отдельных политических групп, имеющих электоральную поддержку. Власть становится все менее заинтересованной в изменении режима, в свою очередь страх потерять экономическую власть усиливает консервативность правящей элиты.

Следовательно, проблема экономического развития сводится к решению проблемы, лежащей вне экономической науки – разрыва порочного круга: политическая власть - экономическая власть - политическая власть. Чем менее общество может контролировать государство, тем меньше экономической власти должно иметь последнее. На практике все происходит с точностью до наоборот – под декларируемыми целями развития с различными приставками (инновационное, инвестиционное etc), происходит банальная реализация частных интересов элиты.

Современное украинское государство формировалось под влиянием двух разновекторных идеологических установок. С одной стороны (особенно в первые годы реформ) – это деструктивная по своему содержанию идеология либерального редукционизма (сокращения экономической власти государства), с другой – так называемое «державництво», конструктивная стратегия, направленная на укрепление государства как такового. Развитие рыночных отношений не сопровождалось изменениями самого государства, которое и сегодня сохраняет практически весь спектр функций советской социокультурной парадигмы, которые (с известной степенью модификации) успешно используются в новых, рыночных координатах для реализации частных интересов.

Постепенно украинское «державництво» трансформировалась в неозатизм (ничего общего с национальными интересами не имеющий), хотя формально либерализация экономики медленными темпами продвигалась вперед. В 2000 г. была выдвинута стратегически ошибочная идеологическая установка о необходимости усиления роли государства, «укрепления его дееспособности, обеспечения доминирующей роли в модернизации национальной экономики» [20], за чем последовало тиражирование мифа о «дееспособном государстве». Техническим инструментом реализации

такой установки, хорошо зарекомендовавшим себя в других странах, стало планомерное подавление демократии, об «успешности» которого свидетельствует формирование разновекторных тенденций: укрепление демократии в Восточной Европе и ее ослабление в СНГ[21].

Частичное изменение власти в Украине на переломе 2004-2005 гг. не привело к заметным сдвигам в государстве, сохраняются такие системные пороки, как использование экономических рычагов для борьбы с политическими оппонентами, применение особых правил игры для круга избранных[22], не ликвидирован глубоко укоренившийся неформальный институт – «друзьям – все, а врагам – закон» (т.н. принцип Франко) [23]. Слабость политических партий в Украине, которые не смогли консолидировать общество, привела к тенденции усиления роли государства, которая не была остановлена и после оранжевой революции[24], как верно отмечает академик В. Геец.

Одним из основных препятствий для экономического развития Украины является сохранение чрезмерной роли бюрократии и номенклатуры, практики выборочного патернализма. Об этом свидетельствует использование испытанных методов давления и вмешательства в экономику всемогущего государства, что подрывает стабильность и не способствует экономическому развитию[25]. Неизменной остается сама система принятия решений, формат отношений власти и бизнеса – методы выборочных проверок, которые нередко парализуют бизнес и замедляют экономическую динамику[26].

Несмотря на некоторое расширение демократических прав и свобод в Украине в 2005 г., режим остается квазидемократическим, так как отсутствуют реальные возможности общества контролировать действия власти. Напротив, объективно усиливаются противоположные тенденции, подчинение регуляторного поля интересам бизнес-элит, нейтрализация рыночных институтов[27]. Интересы бизнес-элит совпадают с идеологически никчемной установкой «дееспособного государства» и технически реализуются путем создания многочисленных псевдополитических партий с отраслевым и/или региональным оттенком. Второй опорой, поддерживающей установку «дееспособного государства» остается номенклатура, получающая выгоду (т.н. ренту) от увеличения количества норм и правил, их усложнения и возможности дискретного толкования. Конечно, существуют противоречия и внутри указанных групп (бизнес-элит и номенклатуры),

однако не они определяют стратегию. Единство интересов номенклатуры (административно-бюрократических групп), лежащих в трансформации своих полномочий в деньги, отмечает В. Коломойцев-Рыбалка [28, с.204], с чем можно согласиться. Однако даже он (сторонник идеи гражданского общества) пессимистически оценивает перспективы и вынужден признать, что инициатором реформирования самого себя должно стать государство[28, с.328], что мало-перспективно, исходя как из обычной логики, так и из предыдущей пятнадцатилетней практики.

Украина опоздала с преобразованиями в государстве. Стратегически ошибочный тезис о «дееспособном государстве», взятый на вооружение с начала этого тысячелетия, существенно замедлил модернизацию государства и отдалил перспективы экономического роста. Идеология неозтатизма выкристаллизовалась в достаточно высокоразвитых постсоветских государствах (России, Украине и др.) во многом вследствие трех причин – 1) электоральную поддержку в силу укорененности идеологии советского патернализма, 2) поддержка бизнес-элит, не заинтересованных в формировании конкурентных рынков; 3) поддержка самого государственного аппарата, причастного к распределению ресурсов и заинтересованного в увеличении их потоков. Живучесть постсоветской структуры власти в Украине объясняется также укорененностью архаичных традиций бывшей имперской метрополии[29].

Как нами доказывалось в предыдущих работах, переход к реализации либерально-демократического сценария развития Украины сдерживается низким уровнем политической социализации общества, отсутствием демократических традиций, незаинтересованностью номенклатуры в потере имеющейся экономической власти[30]. Как правильно утверждает академик В. Геец, в условиях демократизации и сменой роли государства в обществе должна сформироваться новая социальная группа или элита как будущая социальная опора государства[31]. Однако, в силу укорененности тяги к «сильной руке», значительной остается вероятность консервации существующей системы.

К сожалению, в Украине нет ни концептуальной определенности, ни четкого понимания места государства в экономике и теоретико-методологического основания для дальнейшего реформирования такого государства. Обрастающая функциями, которые регулярно проталкиваются через Верховную Раду в виде законов, такое государство становится все более

ощутимым тормозом дальнейшего экономического развития. С другой стороны, имеет место борьба не с последствиями, а с причинами. По мнению Д.Кауфмана, разворачивание компаний по борьбе с коррупцией, создание различных комиссий, ужесточение ответственности в указанной сфере являются способами реакции власти на требования со стороны общества вместо необходимых фундаментальных систематических шагов по реформе государственного управления[32]. Для высвобождения значительной части ресурсов, используемых на защиту от государственного произвола, и их направления на продуктивные цели, назрела необходимость в политических решениях по выявлению практики уплаты «дани» номенклатуре. Две важнейшие задачи в этой связи – 1) лишение чиновника права принимать решения относительно распределения ресурсов и предпочтений и 2) установление порядка предания гласности не дозированной, а полной информации о финансовой деятельности всех без исключения государственных органов, включая созданные ими же так называемых «государственных предприятий».

Существует потребность во всесторонней, междисциплинарной концепции практической реализации идеологии либерализма.. Концептуальной основой дальнейших реформ может стать “догоняющее развитие», т.е. реформы, направленные на достижение определенного образца (эталона), которым может стать система ЕС, с которым Украину объединяют исторические и геополитические общности. Основой дальнейших реформ может стать широко известный принцип «государство для рынка». Эти задачи могут быть решены исключительно политическими методами, наиболее реалистичным из них есть длительный процесс инкрементальных улучшений в процессе политической борьбы. Учитывая проникновение идеологии «дееспособного государства» (в той или иной форме) в программах основных политических сил в Украине, процесс может затянуться на неопределенное время.

Литература

1. Парсонс Т. О социальных системах. – М.: Академический Проект, 2002. – С. 59, 115.
2. Теория хозяйственного порядка: „Фрайбургская школа” и немецкий неолиберализм: Пер с нем./Составление, предисловие и общ.ред. В.Гутника. – М.: Экономика, 2002. – 482 с.
3. Скотт Г. Реформа государственного управления: новозеландский вариант // Пути экономи-

ческого роста. Мировой опыт. М.: Финансовый издательский дом «Деловой экспресс», 2001. С. 101–129; Fallows J. What Is an Economy For? //The Atlantic Monthly. – 1994. – Vol.273. – № 1. – P. 76-92; Verdier T. Models of political economy of growth: A short survey // European Economic Review. – 1994. – v.38. – N 3/4 – P. 757 – 763; Simon J. and Ben-Gera1 M. A Comparative analysis of government offices in OECD countries // Organisation de Coopération et de Développement Economiques // Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making: Impacts on Information, Communication and Organisation. – Istanbul, 7-8 October 2004.; Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. Institutions and Economic Development //June 2001: Preliminary; Shleifer A. and Vishny R. The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures. – Cambridge, Mass.: Harvard University Press. – 1998; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – 654 с

4. Вангберг В. „Теория порядка” и конституционная экономика // Вопросы экономики. – 1995. – №12. – С.86-95

5. Теория хозяйственного порядка: „Фрайбургская школа” и немецкий неолиберализм: Пер с нем./Составление, предисловие и общ.ред. В.Гутника. – М.: Экономика, 2002. – 482 с.

6. Олейник А.Н. Институциональная экономика. – М.: ИНФРА-М, 2000. – С.344.

7. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика». -2002; Вангберг В. „Теория порядка” и конституционная экономика // Вопросы экономики. – 1995. – №12. - С.86-95; Афонцев С. Экономическая политика и модели экономического развития. // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – №4. – С.40-41 и др.Геєць В. Взаємодія довіри і розвитку // Економічна теорія. – 2005. – № 2. – С.3-16; Геєць В. Інституційні перетворення і суспільний розвиток // Економіка і прогнозування. – 2005. – №2. – С.9-36; Коломойцев-Рыбалка В. Взгляд в будущее. Гражданское общество: научные критерии и украинская; Дементьев В. Политическая реформа с точки зрения экономической теории. – <http://fprr.org.ua>; Дементьев В. Экономическая власть и институциональная теория //Вопросы экономики. – 2004. – №3 перспектива. – К.:Молодь. – 2002. – С.335

8. Дементьев В. Политическая реформа с точки зрения экономической теории.-<http://fprr.org.ua>

9. Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность.

М.: Дело, 1993.– С.72

10. Улюкаев А. Демократия, либерализация и экономический рост // Вопросы экономики. - 1997. – №11. – С. 4-19

11. EBRD. Transition Report 1999. Ten Years of Transition. – L. – 1999. – p.7

12. Verdier T. Models of political economy of growth: A short survey // European Economic Review. 1994. – v.38. – N 3/4 – P. 757–763.

13. Роль держави в довгостроковому економічному зростанні / За ред. д.е.н. Б.Є.Кваснюка. – К.: Ін-т екон.прогнозув. Х.: Форт, 2003. – С.200-201

14. Fallows J. What Is an Economy For? // The Atlantic Monthly. – 1994. – Vol.273. – № 1. – P. 76-92.

15. Bjørnskov C. and Svendsen G.T. Why Does the Northern Light Shine So Brightly? Decentralisation, social capital and the economy. – Aarhus School of Business. – 2002. – p.6.

16. Hellman J. Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions // World Politics. – 1998.- V. 50(2). – pp. 203-34.

17. Д.Норт Інституції, інституціональна зміна та функціонування економіки. – К.: Основи, 2000. – 198 с.

18. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – С.234.

19. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. - М.: Дело. – 2001.– С.96

20. Стратегічні перспективи реформ. – Виступ Президента України Л. Кучми на науково-практичній конференції “Стратегія сталого розвитку та структурно-інноваційної перебудови ук-

раїнської економіки (2004 - 2015)”// Урядовий кур’єр. – 2004. – №80. – С. 5-8.

21. Schnitzer A. Nations in Transition 2003: Milestones // www.freedomhouse.org.

22. Ивженко Т. Обыкновенный Кучмизм // Независимая газета. – 20.05.2005.

23. Понасенков Е. Россия: обыкновенный фашизм? // «Коммерсантъ-Власть». – 2003. – №46(546). – 24/11/2003.

24. Геєць В. Взаємодія довіри і розвитку // Економічна теорія. – 2005. – № 2. – С.10.

25. Пинчук В. Капитал // Зеркало недели. – 2005. – № 49. – С. 5.

26. Мацука А. Черные списки Ющенко // “Новая политика”. – 22.04.2005 – <http://novopol.ru/>

27. Glaeser E., Sheinkman J., and Shleifer A. The Injustice of Inequality. – National Bureau of Economic Research. – 2002. – Working Paper 9150.

28. Коломойцев-Рыбалка В. Взгляд в будущее. Гражданское общество: научные критерии и украинская перспектива. – К.: Молодь. – 2002.

29. Wolf D. A 21st century revolt // Guardian. – May 13, 2005.

30. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: монографія/О.М.Алимов, А.І.Даниленко, В.М.Трегобчук та ін. – К.: Об’єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. – С.110.

31. Геєць В. Інституційні перетворення і суспільний розвиток // Економіка і прогнозування. – 2005. – №2. – С.15

32. Kaufman D. 10 Myths About Governance and Corruption // Finance and Development. – September 2005. – p. 42

Статья поступила в редакцию 16.01.2006

І.О. КУРИЛО, к.е.н., ст. наук. співр.,

Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України

СТАНОВЛЕННЯ НОВОГО „КЛАСУ ЗНАННЯ” В УКРАЇНІ: МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ, ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПАСТКИ, ПОШУКИ ВИХОДУ

Інформація є найбільш демократичне джерело влади

О. Гоффлер

Однією з відмітних рис сучасного етапу цивілізаційного розвитку є зростаюча залежність економічних результатів від наявних умов формування та реалізації людського потенціалу, від цілеспрямованості й узгодженості дій індивідів і соціально-економічних груп населення. Непересічну роль інституціональних факторів відтворення людського потенціалу й перетворення останнього на провідну рушійну

силу, а його освітньо-професійної складової – на головний ресурс економічного розвитку переконливо демонструє новітній соціально-економічний досвід розвинутих постіндустріальних країн.

Сталість економічного розвитку, що здійснюється на інноваційній основі, визначається ефективністю функціонування інституцій-

© І.О. Курило, 2006