

Олег Ярёменко

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ И ПРОБЛЕМА ДОЛГОВОЙ ЗАВИСИМОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ

Раскрыты внутренние противоречия между долговой и институциональной составляющими государственного регулирования экономики. Показаны угрозы отката от принципов Вашингтонского консенсуса для Украины в условиях нарастания эндогенной и экзогенной неопределённости социально-экономического развития страны. Охарактеризованы социально-институциональные риски контрреформ в странах с нестабильной экономикой.

К л ю ч е в ы е с л о в а: институты, государственный долг, социально-экономическая неопределённость, несостоятельность рынков, реформы, контрреформы.

JEL: H110, H630.

Долгое время Украина являлась в политическом и социальном отношении одним из наиболее стабильных государств СНГ, хотя и социальная, и политическая напряжённость периодически доходила до "красной черты". Подконтрольность ситуации в базовых отраслях давала возможность государству маневрировать скудными ресурсами для решения наиболее острых текущих проблем. Структура украинской экономики была одной из наиболее консервативных. Платой за такую стабильность стало структурное окостенение, а также сохранение высокого структурного потенциала инфляции.

Путь относительно медленной структурной эволюции, избранный Украиной, при всей его внешней привлекательности, оказался слишком опасным. Источник угрозы заключался в том, что консервативные структурные факторы формирования новой институциональной системы оставались решающими. Институциональная система не стала эффективным средством интеграции постсоциалистического общества, поскольку отражала безусловное преимущество лишь одной или нескольких корпоративных групп.

Определённой исторической аналогией данной проблемы может быть ленинский анализ двух путей развития капитализма в сельском хозяйстве. Как показано в ряде работ В. Ленина, медленный прусский путь изменения институциональной системы приводит к тому, что прежние властные корпорации и институты оказывают непропорционально большое влияние на новую систему ("прусский, юнкерский" капитализм Германии).

Относительно быстро адаптируясь внешне (формально) к складывающимся условиям, институты прошлой системы крайне медленно перерождаются внутренне (как определённая система стереотипов и правил). Структура экономики формально ориентирована на рыночные потребности, но эти потребности отражают интересы старой производственно-экономической структуры, которая консервативна, неэффективна и не имеет рыночного характера.

В результате новая институциональная система оказывается на многие годы "отягощённой" пережитками прошлого, что замедляет её эволюцию и может снизить эффективность исполнения ею своих общественных интегративных функций. В то же время определённый консерватизм "прусских" по своему происхождению систем иногда даёт им и не-

Ярёменко Олег Леонидович (ec-teor@ief.org.ua), д-р экон. наук, проф.; ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины".

которые преимущества, в частности, более широкую норму реакции на изменения внешних условий.

Такие системы более *гетерогенны*, чем возникшие "американским" путём относительно чистые системы. (Кстати, институциональная система США частично компенсировала исторически обусловленный дефицит институционального разнообразия многообразием этнического фундамента.) Гетерогенность позволяет варьировать способы институционального реагирования на кризисные ситуации, подключая к системной реакции те институты, которые оказываются наиболее пригодными для этого. Технологические и конкурентные успехи в послевоенный период именно тех стран, где в прошлом веке имела место так называемая незавершённая буржуазная революция (Германия и Япония), говорят о том, что такие "отстающие" страны, проигрывая поначалу в темпах институциональной эволюции, выигрывают в генетическом богатстве своей институциональной системы и, соответственно, в адаптивных возможностях.

Гетерогенные системы более приспособлены к условиям нестабильности и неопределённости, поскольку у них максимально широкая норма реакции. Всегда есть возможность подключать тот структурный элемент, который наиболее адекватен по своим характеристикам разнонаправленным и интенсивным внешним воздействиям. Широкая норма реакции является залогом долгосрочной стабильности, хотя и не даёт иногда максимально использовать текущие шансы.

Это позволяет гетерогенным системам сохранять "про запас" такие стереотипы хозяйственной деятельности, которые могут когда-то очень пригодиться, например, в условиях современного этапа научно-технической революции. Сегодняшний процесс "очеловечивания" технологий оказался наиболее созвучен таким своеобразным чертам институциональной системы восточноазиатских стран, как более значительная роль личного фактора, личного общения, идущая от пережитков именно феодальных институтов.

В этом плане рудименты институциональной системы государственного социализма, её медленная трансформация могут, как это ни парадоксально звучит, оказаться определённым преимуществом для Украины. К сожалению, это произойдёт не сегодня и не завтра – уж слишком государственно-социалистическая система оказалась неприспособленной к ассимиляции современных достижений научно-технической революции.

В случае длительных и растущих разрывов cash flow в государственных финансах государство стоит перед дилеммой: либо менять правила получения и расходования денег, либо брать деньги в долг. Первый путь является рискованным, поскольку природе институтов изначально присуща стабильность, и только в таком качестве они способны эффективно снимать неопределённость для участников хозяйственной системы. Изменения институтов несут в себе существенную возможность утраты минимально необходимой меры координации индивидуальных и коллективных текущих и долгосрочных решений из-за роста общей конфликтности в экономике и обществе. Второй путь позволяет минимизировать актуальные риски и сохранить существующую институциональную структуру экономики за счёт заполнения финансовых разрывов кредитными ресурсами.

Но идеология наращивания государственного долга как эффективного ответа на вызовы глобальной неопределённости таит в себе одну угрозу: она позволяет откладывать болезненные реформы. Из-за мягких бюджетных ограничений государственный организм постепенно накапливает излишние и устаревшие конструкции и механизмы, которые финансируются на тех же основаниях, что и вполне жизнеспособные институты. Такое государство постепенно дрейфует в сторону социальной, политической и экономической несостоятельности, однако обнаружить это сразу не удаётся.

С формальной точки зрения несостоятельное государство может существовать сколько угодно долго, если работает механизм рефинансирования государственного долга. Назревшие структурно-институциональные реформы откладываются до бесконечности, а сложившееся распределение экономической власти воспроизводится в пропорциях, выгодных

государству. Политика рефинансирования долгов государства на расширяющейся основе считается в рамках такого подхода структурно и институционально нейтральной. По словам П. Кругмана, в этом нет ничего страшного (См.: Дмитренко, Ярёменко, 2014).

Рассмотрим эту проблему с точки зрения способности институтов снимать неопределённость для хозяйствующих субъектов и системы в целом. *Во-первых*, любые институты несут информацию о прошлых состояниях системы. В исторические эпохи технологических революций и разрывов актуальная ценность прошлого опыта относительно снижается. Объективно происходит некоторая *экзогенная* деинституционализация системы из-за расширения сферы неупорядоченной свободы. Эту неупорядоченность и стремится восполнить государство прямым вмешательством и администрированием.

Во-вторых, информация, свёрнутая в форме традиций, правил и норм, может рассеиваться или искажаться сама по себе в силу специфики информационных процессов. Это означает, что каждый раз в хозяйственной системе воспроизводится несколько иная совокупность институтов. Институты, по замечанию Й. Шумпетера, могут изнашиваться, подобно монетам. Износ институтов имеет в большей степени вероятностный характер. Уровень адекватности институтов снижается. Поэтому растёт общая неопределённость функционирования хозяйственной системы. Источником этой *эндогенной* неопределённости являются неадекватные (не вполне адекватные) институты. Эволюция институтов – необходимое условие восстановления их должной адекватности.

Можно выделить пять типов институциональных изменений: постепенная деградация и угасание; адаптация в пределах сложившегося системного качества; институциональные реформы (скачки); институциональные кризисы и катастрофы, сопровождающиеся интенсивным стиранием информации; зарождение и утверждение нового системного качества. На длинных интервалах эволюция конкретной исторически сложившейся системы экономических институтов включает в себя процессы всех пяти типов. На восходящей стадии жизненного цикла преобладают процессы пятого, второго и третьего типов, на нисходящей стадии – процессы первого и четвёртого типов. Для окрестностей высшей точки жизненного цикла характерно преобладание процессов адаптивного типа.

Государство является метаинститутом, задающим базовые частоты функционирования всей системы экономических институтов. Поэтому его неадекватность способна мультиплицироваться во множественную неадекватность тех правил и норм, которые формируются или легитимизируются государством. Компенсировать возникающие институциональные несоответствия и разрывы в экономике государство может за счёт использования инструментов экономической власти. Поэтому рост государственного долга сопровождается ростом значения властных практик государства для снятия неопределённости функционирования хозяйственной системы.

Этот рост приводит к росту финансовых потребностей функционирования расширяющегося государства. Институт рефинансирования государственного долга постепенно приобретает самодовлеющий характер. Расширение финансовой базы экономической власти государства позволяет последнему постепенно расширить круг своих реальных полномочий, делая ненужными или неактуальными сложившиеся институты саморегулирования и самоадаптации рыночной экономики. Деятельность из таких неактуальных институтов перетекает к государственной бюрократии как иерархического, так и сетевого типа (национальные и глобальные сети финансового мониторинга, платёжные системы, контролируемые государством, глобальная сеть фискального контроля и отказ от института банковской тайны).

Саморегулирование, доверие и коммерческая тайна принадлежат к числу конституирующих основ современных рыночных систем. Сильное государство в традиционном понимании – это государство, которое опирается на эти конституирующие основы. Если же государство начинает,

вынужденно или добровольно, подавлять эти основы, его сила будет покоиться на иных основаниях.

Так называемая несостоятельность рынков проявляется в расширении сферы эндогенной неопределённости в экономике. Усложнение связей и зависимостей, особенно в условиях глобализации, явно опережает рыночную и профессиональную компетентность участников рынка, поэтому значение стохастической составляющей функционирования хозяйственной системы усиливается. Это приводит, в том числе, и к бюджетно-фискальным проблемам. Укрепляя свою экономическую власть, государство сжимает для субъектов пространство рационального выбора, профессионализированного риска и адаптивных инноваций и одновременно отступает перед экзогенной неопределённостью: в силу вынужденной деинституционализации последствия прямых сильных административных решений государства, продиктованных целесообразностью и здравым смыслом, имеют непредвиденный характер.

С одной стороны, неограниченное наращивание государственного долга позволяет откладывать "в бесконечность" институциональное устранение разрывов в денежных потоках государства. Этому способствуют и чисто электоральные соображения, связанные с необходимостью демонстрировать финансовую компетентность государства здесь и сейчас, и стремление избежать рисков утраты контроля над социально-институциональными функциями общественного организма в условиях присущей любым реформам эндогенной неопределённости.

С другой стороны, давление внешних кредиторов, не связанных институциональными и социальными ограничениями государства-заёмщика, порождает экзогенную неопределённость, реакцией на которую могут быть контрреформы. В такой ситуации рано или поздно наступает момент, когда простое сохранение институционально определённых социально-экономических субъектов выступает для государства как фактор риска, поскольку эти субъекты самим фактом своего существования сужают пространство допустимых альтернатив для государственных органов.

Причина стремления государства к деинституционализации хозяйственной системы в условиях долговой ловушки путём контрреформ заключается в том, что институты – это актуальное материализованное прошлое социально-экономической системы, алгоритм, обеспечивающий дифференцированно активную позицию субъекта по отношению к внешним условиям его существования. При прочих равных условиях наращивание субъектности государства возможно за счёт примитивизации сложной системы общественных связей и зависимостей и сжатия сферы субъектности других участников.

Альтернативой контрреформам могут быть институциональные реформы в собственном смысле слова, направленные на согласованные изменения правил и программ, учитывающие новые условия доступа к ресурсам и технологиям.

Любые институты могут существовать до поры до времени автономно от условий, их породивших. Это вызывает периодические разрывы (несоответствия) внутри экономической системы, когда наилучший способ действий превращается в неэффективный, но всё ещё общепринятый. Сохранение старой программы действий в рамках новой среды приводит к воспроизводству нестабильности, а также к непредвиденным или недооценённым негативным последствиям для принимающих решения на уровне предприятий экономических агентов (Шаститко, 1997. С. 73).

Институциональные реформы могут снять неопределённость функционирования хозяйственных систем в условиях глубоких экзогенных инноваций. Гарантии повышения уровня равновесия системы сами по себе реформы не дают. К тому же такие реформы требуют перераспределения экономической власти в обществе, что противоречит интересам сложившихся элит. Возможна ситуация, когда государство, став на путь псевдо-реформ, переходит к контрреформам.

После кризиса 2008–2009 годов феномен контрреформ обозначился в целом ряде государств с переходной экономикой, включая Украину (Козюк, 2015; Науменкова, 2011). Для этого феномена характерны процессы постепенного наращивания силы фискального и административного давления на субъектов хозяйственной деятельности при одновременном сокращении сферы прямой ответственности государства, в частности за стабильность денежной единицы, правовых гарантий и налогового режима хозяйственной деятельности в государстве (Буковинский, Ярёменко, 2012; Буковинский, Унковская, Ярёменко, 2011; Козюк, 2015).

Ведь принципы эквивалентности и жёстких бюджетных ограничений лежат в основе не только системы разделения труда, специализации и кооперации, но и таких ценностных измерений традиционной экономики, как справедливость, солидарность, равенство, свобода. В новой экономике для них может просто не оказаться места. Неслучайно максимальная ценностная деструкция происходит в тех обществах, которые активно включены в политику рефинансирования долгов – как государственных и корпоративных, так и домохозяйств.

Одним из симптомов контрреформ может быть процесс подрыва независимости центральных банков (Козюк, 2015; Науменкова, 2011). Это проявляется в частых сменах руководства центральных банков (в Национальном банке Украины только за 2014 год сменилось три руководителя), в неограниченной монетизации государственного долга через выкуп государственных облигаций, в прямом исполнении требований международных кредиторов без оглядки на национальное законодательство. С. Науменкова считает, что для современной регуляторной практики в финансовом пространстве еврозоны характерно резкое ограничение зоны регуляторного влияния на национальном уровне вследствие приоритетности решений новых общеевропейских регуляторов над решениями национальных надзорных органов (2011. С. 5).

Как отмечает В. Козюк, в денежно-кредитной политике сформировалась "серая зона статус-кво": формальное закрепление новых полномочий не происходит, в то же время закреплённые законом монетарные полномочия исполнять становится всё труднее (2015. С. 21).

Отсутствие возможности принимать самостоятельные ответственные решения в сфере обеспечения стабильности национальной денежной единицы порождает депрофессионализацию и безответственность в сфере национального монетарного менеджмента – не столько на уровне персональной компетентности, сколько на уровне де-факто практикуемых процедур подготовки и принятия решений. Такая система может работать лишь в ситуационном режиме "ручного управления", а основным критерием эффективности подобного режима становится принцип фискального доминирования.

В традиционной рыночной экономике важную роль играли явления анонимности, добровольности персонификации транзакций и активов субъекта, привычная склонность следовать моральным практикам и безличному доверию. В такой системе каждый действовал на свой страх и риск, но в результате возникала по-своему гармоничная и целостная структура экономической реальности (Ф. Хайек). Новая хозяйственная реальность, возникающая в условиях деинституционализации и контрреформ, отрицает любую анонимность и не испытывает потребности в доверии (его заменяет возможность полного тотального финансового контроля). Сегодня контроль со стороны государственных и надгосударственных служб финансового мониторинга и финансовой разведки уже укоренился, превратился в рутину и воспринимается нами как неизбежная плата за глобализацию. У советской государственно-социалистической монополистической экономики были альтернативы и исторические конкуренты – социальная рыночная экономика и правовое государство. У новой экономической реальности таких конкурентов нет – она глобальна.

При повышенной неопределённости социально-экономической среды условием выживания субъектов становится поиск или формирование локальных зон порядка. Рыночная компетентность субъектов теряет роль

главного условия доступа к экономическим ресурсам. Основным фактором движения ресурсов становится сила и власть. Ориентированная на глобальное пространство стратегия сотрудничества и конструктивной конкуренции уступает место тактике защиты или захвата. Нестабильность мировой экономики способствует активному перераспределению ресурсов и экономической власти. Наспех созданные институциональные конструкции вроде тех, что предложила "большая двадцатка", могут только санкционировать *post factum* действия главных игроков глобального покера (Буковинский, Ярёмченко, 2012. С. 53).

Перераспределению экономической власти способствует тенденция распространения безинституциональных зон, институциональных ловушек и разрывов. Это создаёт негативные предпосылки для актуализации значения институционального измерения функционирования и развития хозяйственных систем. Дефицит легитимного порядка повышает спрос на общепринятые правила и нормы решения конфликтов. Поэтому сегодня центр тяжести событий сместился в институциональную сферу, о чём свидетельствует кризис глобальных институциональных образований (нынешний кризис ЕС, скрытый кризис МВФ, разрыв между претензиями на глобальную экономическую власть США и дефицитом экономических ресурсов).

Последствиями глобальной финансовой нестабильности являются сжатие сферы эквивалентности и жёстких бюджетных ограничений, нарушение фундаментальной симметрии хозяйственной системы, что создаёт ситуацию "большого передела"; ослабление стабилизирующей роли фактора времени как условия адаптации субъектов; десубъективация хозяйственной системы (субъект, не успевающий приспособиться к новым условиям, перестаёт быть субъектом); неравновесные цены на активы, приводящие к несоответствию финансовой реальности её интерпретации; массовые ошибки инвесторов, регуляторов и международных институтов.

Форсированный рост доли государства в общественных финансовых ресурсах, сопровождаемый реформативизацией системы полномочий и ответственности в финансово-денежном блоке государственных регулятивных органов, придаёт государственной экономической политике ситуативный характер и ограничивает инвестиционную активность частного сектора. Наблюдается склонность к более эффективному использованию финансовых активов, принадлежащих государству, что, соответственно, ведёт к смещению стратегических целей на периферию государственной политики. Однако посткризисному восстановлению экономики Украины необходимо придавать и характер структурно-институциональных сдвигов. При этом всё большую актуальность будет приобретать вопрос направлений и критериев этих сдвигов. Если сегодня прибегнуть к усилению роли прямого государственного администрирования в функционировании хозяйственной системы, то могут замедлиться или даже прекратиться очень важные процессы создания рыночных институтов. Наша экономика и так страдает от преобладания иерархического монополистически-государственного институционального устройства, которое не может быть устойчивым без соответствующих горизонтальных институциональных конструкций.

Именно рыночный механизм распределения и использования ресурсов является уникальной конструкцией сочетания иерархических и сетевых оснований. Совокупность вертикальных уровней рыночных структур покоится на горизонтальном основании свободного движения ликвидности, которая обеспечивает безграничную информационную вместимость этой хозяйственной системы. Оптимально жёсткая система технологических зависимостей – на "плавающей платформе" денежного рынка.

Поэтому сетования на то, что частный капитал ведёт себя недостаточно патриотично и предпочитает краткосрочные спекулятивные операции долгосрочным программам развития украинской экономики, должны быть обращены, в первую очередь, к самому государству, которому вполне по силам уже сегодня снять большую часть правовой, налоговой и денежно-кредитной неопределённости. Разумеется, институциональное строительство – это задача всего общества. Но без активного и осознан-

ного участия государства в этом процессе результаты его могут оказаться совсем не теми, которые ожидает общество.

Рыночная система, которую сегодня мы строим, не возможна без определённого, достаточно высокого, уровня институционализации общества. Экономическая свобода, к которой мы стремимся, – это сложный способ хозяйственного поведения социально ответственных и цивилизованных субъектов. Лишь признавая и исполняя систему институциональных ограничений, участники рынка могут спокойно преследовать свои цели, не заботясь непосредственно о сопряжении и взаимном согласовании своего свободного экономического выбора. Система институтов выполнит это "автоматически".

Из этого вытекает и принцип первичности институциональных задач и направлений реформирования украинского общества. Обеспечение юридического равенства всех членов общества, защита прав граждан, "железные" правовые гарантии частной собственности, стабильность законодательного и налогового режима хозяйствования, предсказуемость экономической стратегии и политики государства способны ускорить процесс трансформации "изнутри", сделать принципы рыночной системы естественным и доступным способом хозяйственного поведения для большинства граждан нашей страны. Отказ же государства от политики укоренения принципов рыночной свободы и ответственности может поставить страну не просто на путь институциональной деградации, но и реанимировать тенденции институциональной аннигиляции общества, характерные для 90-х годов прошлого века.

Литература

- Дмитренко А.В., Ярёмченко О.Л. (2014) Институциональные эффекты нетрадиционной денежно-кредитной политики: постепенная адаптация или финансовая сингулярность? // Экономика Украины. № 2. С. 4–15.
- Буковинский С.А., Ярёмченко О.Л. (2012) Глобальная финансовая нестабильность: институциональные риски для денежно-кредитной политики Украины // Экономическая теория. № 2. С. 52–61.
- Буковинский С.А., Унковская Т.Е., Ярёмченко О.Л. (2011) Уроки глобального финансового кризиса: методологические проблемы реформирования международных стандартов банковского регулирования и надзора // Экономическая теория. № 1. С. 79–89.
- Буковинский С.А., Унковская Т.Е., Ярёмченко О.Л. (2009) Пути преодоления финансового кризиса в Украине // Экономическая теория. № 2. С. 47–60.
- Козюк В. (2015) Незалежність центральних банків після глобальної фінансової кризи: "сіра зона статус-кво" // Вісник НБУ. № 2. С. 16–25.
- Науменкова С. (2011) Нові тенденції в механізмі регулювання фінансового сектору // Вісник Національного банку України. № 12. С. 4–11.
- Шаститко А. (1997) Трансакционные издержки (содержание, оценка и взаимосвязь с проблемами трансформации) // Вопросы экономики. № 7. С. 64–75.

Поступила в редакцию 20.04.2015 г.

INSTITUTIONAL REFORMS AND THE PROBLEM OF INDEBTEDNESS OF THE GOVERNMENT INSTITUTIONS

Oleg Iarremenko

Author affiliation: Doctor of Economics, Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine. E-mail: ec-teor@ief.org.ua.

The article reveals the internal contradictions between the debt and institutional components of state regulation of the economy. Shown the threats for Ukraine from the abandonment of the principles of Washington Consensus in terms of growth of endogenous and exogenous uncertainty of the national socio-economic development. Characterized social and institutional risks of the reversal of reforms in countries with unstable economies.

Keywords: institutions, national debt, socio-economic uncertainties, inability of markets reform, reversal of reforms.

JEL: H110, H630.