

Глобализация и государство: новое в регулировании экономики развитых стран

И.М.ОСАДЧАЯ

1.Общий взгляд на проблему

Становление глобальной хозяйственной системы, разрушающей границы национальных хозяйств, а также связывающих их прочной паутиной торговых, финансовых, политических, социальных, культурных отношений – наиболее значимый процесс, определивший лицо мировой экономики на рубеже XX и XXI столетий. Американский экономист Л. Туроу метко заметил: “ В конце XIX века локальные хозяйственные системы были замещены национальными хозяйствами. В конце XX века они, в свою очередь, замещаются глобальной экономикой” [1]. В новом столетии этот процесс будет продолжаться, вызывая восхищение одних, надежды, страх и беспокойство у других.

Глобализация – по сути дела очередной этап интернационализации, основанный на развитии новых информационных технологий. Именно современные технологии связи и информации создали совершенно новые условия для движения капитала, для быстрого перелива его из одной страны в другую; движением торговых потоков теперь можно управлять из единого центра; связь между отдельными подразделениями или дочерними предприятиями транснациональных корпораций позволяет им чрезвычайно расширять свои операции, быстро менять стратегию своей деятельности, независимо от того, где они находятся. Но дело не только в появлении новых информационных технологий, а и в растущей либерализации экономических режимов, распространяющейся как на развитые страны, так и на страны с развивающейся, формирующейся рыночной экономикой. Именно благодаря этому для последних в глобализации таятся не только определенные преимущества, но и большие опасности.

Проблемы глобализации сложны и неоднозначны, ее процессы приносят выгоды прежде всего высокоразвитым странам. Однако нередко они усугубляют трудности менее развитых стран. Об этом свидетельствует, в частности, цепь глобальных финансовых кризисов (особенно кризис 1998 года), потрясших в первую очередь экономику развивающихся и трансформирующихся государств (в том числе и России). Механизмы глобализации являются сегодня объектом серьезных исследований, споров и разногласий в многочисленных рядах экономистов и политиков.

Один из таких спорных вопросов касается государства и его способности исполнять свои экономические функции. Некоторые исследователи склонны полагать, что уже сегодня вследствие господства ТНК и крупнейших банков, бесконтрольного движения финансового капитала можно говорить об исчезновении государственного суверенитета, превращающегося всего лишь в «виртуальную реальность», о невозможности какого-либо эффективного влияния государства на экономическое и социальное развитие.

Приведу несколько цитат:

«Раньше хозяйство практически каждой страны представляло собой самовоспроизводящуюся систему. Теперь такая система – только мировое хозяйство в целом».

«Наличие транснационального капитала фактически сводит на нет попытку регулировать внутривнутригосударственные финансовые рынки – кейнсианские и монетаристские методы оказы-

ваются бесполезными. При этом сама роль национального государства отходит на второй план, транснациональный капитал находится вне юрисдикции этих государств».

«Надежды на регулирующую роль национального рынка бессмысленны в условиях глобализации» [2].

Подобные суждения созвучны тому, о чем еще совсем недавно писали экономисты консервативного толка – о сокращении масштабов государственного вмешательства, о его бесполезности и даже вредности и т.д. И вот на этом фоне в 1997 году Всемирный банк – одна из тех международных организаций, которая возглавляет процесс глобализации – публикует доклад «Государство в меняющемся мире». Директор Банка Дж.Вулфенсон, автор вступительного слова к докладу, пишет: «История настойчиво повторяет, что хорошее правительство – это не роскошь, а жизненная необходимость. Без эффективного государства устойчивое развитие, и экономическое, и социальное, невозможно» [3]. При этом в докладе подчеркивается, что центральная проблема отныне сдвигается от размеров государственного сектора к его качеству, к эффективности государственного вмешательства. Таким образом, проблема есть, и она заслуживает исследования.

Нам представляется, что выводы о несущественной роли государства, по крайней мере на нынешней стадии глобализации, хотя и основаны на некоторых реальных процессах и тенденциях, все же преждевременны, слишком категоричны. На самом деле все не так однозначно и определено. Государство по-прежнему играет важную роль в развивающихся странах, особенно когда приходится иметь дело с последствиями разрушительных финансовых кризисов. Опыт стран Латинской Америки, Тихоокеанского региона и других стран показывает, что в отсутствие надежной развитой финансовой системы, реформированной банковской сети всем правительствам этих стран приходилось вводить жесткие ограничения на приток и отток иностранного капитала, с тем чтобы справиться с возникшими трудностями и проводить разумную макроэкономическую политику. На некоторых ограничениях такого рода они настаивают и сегодня.

Но государство сохраняет важную роль и в развитых странах, хотя многое в механизмах его вмешательства в экономику под влиянием глобализации существенно меняется. Именно эта тема и освещена в данной статье.

Рассмотрение темы мы решили начать с проблемы образования Европейского Союза, поскольку большинство развитых европейских стран входит в эту региональную организацию. И это не случайно. В создании Европейского союза мы видим реальное воплощение многих глобальных процессов «в миниатюре». Более того, мы полагаем, что процесс глобализации будет происходить, по всей вероятности, через создание региональных организаций, которых сегодня становится все больше, поскольку для отдельных стран подобные организации могут обеспечить некоторую защиту от отрицательных последствий глобализации.

Иногда высказывается мнение, что регионализация и глобализация – это разные, даже противоположные, процессы. Мы с этим не согласны. Те противоречивые процессы глобализации, которые имеют место сегодня, приводят к образованию разных, по выражению М. Чешкова, «идентичностей и разных компонентов человечества» [4]. На мировой арене действуют не только ТНК или финансовые гиганты, но и государства и их объединения – союзы государств, которые создаются и для защиты от опасных эффектов глобализации, и для завоевания своих преимуществ в этой глобальной экономике. Нельзя не привести еще одну цитату в подкрепление данной позиции: «Региональные образования многими своими чертами напоминают двуликого Януса. С одной стороны, они были, есть и будут воплощением глобализации, ее активными субъектами, дающими мощный кумулятивный эффект начинаниям отдельных государств и ТНК. С другой стороны, они претендуют на роль оппонентов международных экономических организаций и на формирование особых полюсов глобализации» [5].

Для стран Европы создание в 1957 году Европейского экономического сообщества (ЕЭС), или Общего рынка (тогда еще в составе 6 стран), имело огромное экономическое и

политическое значение. Оно способствовало послевоенному восстановлению этих стран, перестройке их экономической основы на базе новых технологий, нередко разрабатываемых совместно, обеспечило защиту от внешней конкуренции, особенно со стороны США. Перерастание Общего рынка в Европейский Союз 15 стран, оформленный Маастрихтскими соглашениями, означало вступление Европы уже в современную фазу глобализации. В соответствии с Маастрихтским договором было выдвинуто требование об унификации бюджетной политики, установлен для начала допустимый уровень бюджетного дефицита для стран-участниц ЕС в 3% от ВВП. Важнейшими наднациональными органами ЕС стали Европейский Совет, Комиссии ЕС, Европарламент, Экономический и социальный комитет, Комитеты регионов, Европейский суд, наконец, Европейский инвестиционный банк, кредитующий общие или приоритетные проекты Союза. Более того, возникла зона евро, включившая первоначально 11 стран; благодаря ей расширяется координация действий в области денежно-кредитного регулирования, которое в условиях роста бюджетных дефицитов и ослабления возможностей использования бюджетной системы для регулирования экономики становится главным инструментом единой макроэкономической политики. Созданы и новые институты для проведения такой политики – Европейский центральный банк (ЕЦБ) и Европейская система центральных банков (ЕСЦБ). Решения Европейского центрального банка отныне становятся обязательными для центральных банков стран-членов.

К этим органам переходит часть функций, бывших ранее прерогативой национального регулирования. Конечно, подобные преобразования происходят на фоне острого столкновения национальных интересов и требований, рождаемых глобализацией. Так, согласно Маастрихтскому соглашению в более полное ведение наднациональных органов переданы такие сферы регулирования, как внешняя среда, разработка индустриальной стратегии, единых норм в области здравоохранения, образования, охраны прав потребителей и политика в области НИОКР. Однако частичный «перелив функций» отнюдь не означает полной потери национального суверенитета в этих и других сферах, поскольку действует принцип субсидиарности. Он означает, что органы Союза принимают соответствующие решения только в том случае, если на уровне отдельной страны они окажутся менее эффективными. Как подчеркивает один из наших ведущих специалистов по проблемам ЕС Ю. Борко, «базовым был и остается национальный уровень – даже там, где к органам Сообщества (а ныне Союза) перешло исключительное право принятия решений (например, таможенная политика, заключение торговых соглашений с третьими странами, валютная политика), поскольку передача государством-членом какой-то части своих суверенных прав не означает его отказа от них. Как правило же, эти два уровня соотносятся как взаимодополняющие» [6].

ЕС уделяет большое внимание выравниванию условий развития отдельных стран и их регионов. Эти задачи получают концентрированное выражение в бюджете ЕС, доходы которого образуются за счет отчислений из бюджетов отдельных стран, а также тарифов и пошлин, взимаемых с продукции импортируемой в ЕС из стран-нечленов ЕС. Сегодня объем доходов бюджета невелик, он достигает 5% общей суммы государственных расходов стран-членов ЕС. Однако средства бюджета направляются на важнейшие объекты, в которых заинтересованы многие страны Союза. Структура расходов бюджета ЕС отражает масштабы помощи, оказываемой Союзом для осуществления различных программ. Большую часть расходов – до 50% – идет на поддержку сельского хозяйства. Ее цель – обеспечение уровня доходов фермеров, необходимого для существования и развития их хозяйства, с одной стороны, и содействие структурной и технологической перестройке сельского хозяйства в целом в интересах достижения продовольственной самодостаточности – с другой. Важными статьями являются также статьи расходов на региональную политику – примерно 13%; на социальную политику – 9% и на развитие НИОКР – около 5% (данные за 1995 год) [7].

2. Изменения в механизмах реализации экономических функций государства

Прежде чем перейти к анализу тех перемен, которые наблюдаются в развитых странах в механизмах государственного вмешательства в экономику, остановимся на характеристике основополагающих функций государства в рыночной системе. Такой подход определяется тем, что способы регулирования экономики в зависимости от конкретных исторических условий меняются, но сами эти функции до сих пор сохранялись и сохраняются. Они являются необходимыми конструктивными элементами рыночной системы; только вместе они образуют то, что ныне именуется современной, или цивилизованной, рыночной экономикой. По словам известного американского экономиста Р. Рубина, они образуют «фундамент и границы рыночной экономики» [8]. Напомним, каковы эти функции.

Исторически экономические и социальные функции государства рождались потребностями цивилизованного функционирования рыночной системы, обеспечения свободы конкуренции и честного партнерства. Отсюда первая, и возможно главная, функция государства, на которой базируется вся система государственного вмешательства в экономику, – это функция законодательная, предусматривающая защиту свободы личности, собственности и предпринимательства, – того, что составляет основу рынка.

Там, где рынок не справлялся с удовлетворением потребностей общества или наносил ему прямой вред, обострял социальные проблемы, у государства возникли особые, базисные функции, нередко связанные с прямым вмешательством в хозяйственные и социальные процессы. К числу таких базисных функций относятся:

- производство так называемых «общественных благ», главная особенность которых – совместное потребление (оборона, охрана порядка, образование, строительство дорог и других общественных сооружений, водоснабжение и канализация, уборка мусора и т.п.);
- защита общества от так называемых «внешних эффектов» рыночной деятельности – прежде всего защита природы, воздушной и водной среды;
- регулирование производства в отраслях, где возникают условия «естественной монополии» (производство и распределение электроэнергии, телекоммуникации, транспорт, связь и т.п.);
- корректировка неблагоприятных социальных последствий рыночной экономики, рождающих (или закрепляющих) социальное неравенство, безработицу, бедность;
- макроэкономическое регулирование в целях предотвращения кризисов и инфляции.

Исследования последних двух десятилетий, проведенные в Институте мировой экономики и международных отношений, позволяют сделать вывод, что эти функции государства по-прежнему важны. Однако под влиянием целого ряда факторов, в том числе и глобализации, правительства развитых стран серьезно перестраивают сложившуюся систему государственного вмешательства в экономику, что не только не умаляет роли государства, но делает это вмешательство более эффективным, соответствующим новым требованиям времени¹.

Масштабные изменения в приоритетах и методах государственного вмешательства в экономику начали происходить еще в 80-х годах – этот процесс получил название “консервативного сдвига”, который охватил не только экономику и политику, но и экономическую теорию, а также идеологию в целом. В конце 70 – начале 80-х годов к власти пришли консервативные партии, призвавшие сделать упор на рыночные силы экономики, сокращение государственного сектора, изменение методов государственного вмешательства в экономику и повышение ее эффективности и конкурентоспособности. Началась перестройка системы

¹См.: Государство и экономика развитых капиталистических стран в 80-х гг. – М., 1989.; Государство и отрасли инфраструктуры в современной рыночной экономике. – М.: ИМЭМО РАН, 2000; Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. – М.: Наука, 1999.

взаимоотношений между государством и частнокапиталистическим предпринимательством; менялось соотношение между централизованным и рыночным регулированием. Эти перемены в стратегии государственного вмешательства в экономику были вызваны многими причинами: новым этапом НТР, кардинальными сдвигами в социальной структуре современного общества. Немаловажную роль сыграло и усиление противоречий, порождаемых экстенсивным разрастанием государственного аппарата, расширением прямых форм его вмешательства в экономику. Ведь у государства имеются и свои пороки. Рост государственного вмешательства влечет за собой усиление налогового бремени, отрицательно сказывающегося на производственных и трудовых стимулах; увеличение государственных расходов вызывает борьбу заинтересованных групп за собственные выгоды («политическую ренту»); расширение государственного сектора, зачастую убыточного или малоэффективного, снижает общую конкурентоспособность страны. Более того, гипертрофия государственного аппарата делает его косным, малоподвижным, работающим скорее на себя, чем на экономику.

В итоге преобразований, начатых в 80-х годах консерваторами, сложилось новое представление о «социальном рыночном хозяйстве», в котором основой социальной защиты является сама успешно развивающаяся рыночная экономика, дополненная лишь самыми необходимыми мерами социальной помощи и поддержки со стороны государства.

Приход к власти в 90-х годах социал-демократических правительств (речь идет, конечно, о странах Европы) не привел к существенным изменениям этой модели. Под давлением все тех же обстоятельств – растущей глобализации и необходимости усиливать конкурентоспособность своих стран – европейская социал-демократия кардинально пересмотрела прежние позиции, провозгласив «новую стратегию третьего пути». Она отказалась от старого социалистического идола широкомасштабной национализации, от дальнейшего роста государственных расходов и их использования в качестве главного инструмента стимулирования экономического роста и решения социальных проблем. Борьба с бюджетным дефицитом, борьба за снижение налогов наряду с сокращением бюджетных расходов, как и для консерваторов, стали приоритетными целями их экономической политики. Правда, в программах социал-демократических правительств усилился акцент на необходимости достижения высокого уровня занятости, объявленной приоритетом № 1.

И все же важнейшим фактором, стоящим за всеми этими переменами, являются все более усиливающиеся процессы глобализации. Глобализация оказывает свое влияние не только на изменение модели постиндустриального капитализма, но и на формы и методы вмешательства государства в экономику, на механизмы осуществления его основных функций по двум главным направлениям. Во-первых, чрезвычайно возрастают требования к конкурентоспособности экономики отдельных стран. Во-вторых, колоссально усиливается взаимозависимость отдельных стран. В современных условиях действия правительств отдельных стран оказываются в тесной зависимости от поведения правительств других стран, а также от действий, предпринимаемых международными организациями. Резко сокращается степень свободы и так же резко возрастает необходимость в унификации и согласовании регулирующих мероприятий в отдельных странах. Нередко это действительно требует определенного ограничения суверенных функций государства и передачи некоторых властных полномочий на уровень наднационального (регионального) регулирования, как это происходит сегодня в рамках Европейского Союза (ЕС). Яркий пример – Швеция, которая долго сопротивлялась вступлению в ЕС, стремясь сохранить свою особую модель «шведского социализма». Однако и ей пришлось подчиниться требованиям глобализации. Как пишет один из авторов книги о шведской социал-демократии профессор Стокгольмского университета Клас Омарк, «Швеция – страна с открытой экономикой и мощной экспортной промышленностью. А это значит, что правила, господствующие в шведской экономике, должны соответствовать тем, что действуют в основных странах – конкурентах, не в последнюю очередь – в странах ЕС. Следовательно, Швеция должна приспособливаться к условиям, существующим в других странах,

независимо от того, хотят ли этого сами шведы... Предпосылки для независимой позиции Швеции, для существования уникальной «шведской модели» существенно ослабли» [9].

Если обобщить основные изменения в механизмах осуществления функций государственного вмешательства в экономику под влиянием этих факторов, то они сводятся к следующему:

1. Прежде всего речь идет о постепенном сближении законодательных систем различных стран, о введении единых правил в области финансовых систем и внешнеторговых отношений, об унификации налогов, о введении единых норм в области экологии, найма и увольнения работников, о единых требованиях в области производственной безопасности и правилах социального страхования и т.д. И если во всемирном масштабе такая работа пока что распространяется лишь на отдельные сферы (например, внешнеторговые отношения между странами – участницами Всемирной торговой организации – ВТО), то на региональном уровне, прежде всего в ЕС, она, хотя и не без трудностей, захватывает все новые области законодательного регулирования.

Особое значение приобретает общемировая юстиция, которая борется против финансовых преступлений. С одной стороны, ее нормы вводятся в национальные законодательства, регулирующие борьбу с отмыванием денег (например, европейские банки, по решению ЕС, должны отныне сообщать властям о появлении у них всех подозрительных вкладов). А с другой – любое преступление такого рода может стать юрисдикцией международной организации, не признающей суверенитета отдельного государства.

Важнейшее условие повышения эффективности работы государственного аппарата – борьба с коррупцией, превращающей государственный аппарат в источник обогащения бюрократии и отдельных групп влиятельного бизнеса. Эта раковая болезнь в той или иной мере присуща всем странам. Вот почему международное сообщество, в том числе Всемирный банк и МВФ, начало уделять этой проблеме значительное внимание. В 1996 г. проблема коррупции стала объектом специального обсуждения на ежегодной сессии этих организаций. С тех пор и в рамках отдельных стран, и на международном уровне были приняты многочисленные законодательные и административные меры, призванные ограничить масштабы этого бедствия.

2. Происходит существенное сокращение государственного сектора в целом. Разгосударствление и приватизация затронули многие отрасли промышленности, ранее находившиеся в государственной собственности либо под государственным контролем. Приватизация распространилась даже на отрасли производственной инфраструктуры (энергетику, связь, транспорт), которые традиционно развивались как сфера непосредственного государственного предпринимательства, либо объект прямого регулирования со стороны государства. Именно в этих отраслях – «естественных монополиях» – рыночная терапия оказалась особенно необходимой. Началось с телекоммуникаций, традиционно формировавшихся в рамках естественной монополии вследствие огромных начальных затрат капитала, высокой фондоемкости и трудностей расширения. Пакет реформ повсюду был почти одинаков, он включал: разделение почты и собственно телекоммуникаций, а также предпринимательства и управления; либерализацию рынков; приватизацию или квазипrivатизацию в форме концессий. Начало положила Япония, затем Англия, в которой по закону 1984 года была приватизирована компания «Бритиш телеком». В 1996 году настала очередь немецкой «Дойче телеком», хотя и сегодня значительная часть ее акций остается в руках государства. Приватизировались и железные дороги. В Японии это произошло в ходе административно-финансовой реформы. Даже в США, где удельный вес государственной собственности в производственной сфере никогда не был высоким, были приватизированы принадлежащие государству железные дороги, аэропорты и некоторые электростанции. Огромное значение имеет дальнейшая реформа естественных монополий, позволяющая открыть рынки капитала и стимулировать конкуренцию в области производства и потребления электроэнергии, газа, а также в области транспортных перевозок. Эта реформа далеко не всегда связана с приватизацией

отдельных структур естественных монополий. Во Франции, например, монополии, такие как Эликтриситэ де Франс и Газ де Франс, формально остаются в собственности государства. Но отдельные их структуры получают полную коммерческую самостоятельность. Так, согласно новым правилам игры, одобренным ЕС, Газ де Франс потеряет монополию на транспортировку и реализацию природного газа внутри страны. На французский рынок смогут прийти другие газовые компании Европы, готовые предложить потребителям более низкие цены. По словам президента этой компании, «открытие рынка – это своего рода тест для экс-монополистов. Постепенно все как бы уравниваются в возможностях. А в дальнейшем выигрывает тот, кто может быть действительно лучшим и сильнейшим» [10]. Открытие рынков в пределах всего пространства ЕС создает для них совершенно новые конкурентные условия, способствующие снижению цен и, следовательно, издержек для промышленных потребителей. На активизацию рыночного механизма была направлена реформа управления государственными компаниями, выразившаяся в предоставлении им большей хозяйственной свободы и финансовой автономии. Модернизация организационных структур и методов управления имела целью повысить роль ценового механизма, распространить «дисциплину рынка» на условия предложения товаров и услуг государственных корпораций, преодолеть искусственную убыточность многих из них.

3. Ориентация на конкуренцию предопределила все более широкое распространение таких форм взаимодействия государства с частным сектором, которые означают своего рода приватизацию (или квазипrivатизацию). Уменьшение прямых форм участия государства в экономической деятельности увязывается с развитием более тесных партнерских отношений с частным сектором в производстве «общественных благ» и оказания общественных услуг. Тем самым государство освобождало себя от непосредственной хозяйственной деятельности, если она может осуществляться достаточно эффективно частными компаниями. Это достигается посредством контрактной системы, когда государство нанимает частные компании или покупает их продукцию. Наряду с приватизацией было ограничено государственное вмешательство в процессы производства и ценообразования. Особенно наглядно эти изменения проявились в США, где такие отрасли как авиатранспорт, автогрузовой транспорт, сфера телекоммуникаций традиционно были частными, но находились под государственным регулированием. Во Франции, где государственный контроль над ценами практиковался наиболее широко (это был один из важных элементов «дирижизма»), с конца 1978 года постепенно свертывались все формы ценового контроля.

Широкие масштабы приняли процессы дерегулирования финансовой сферы. Были устранены многочисленные запреты, регламентирующие деятельность банковских учреждений, тем самым усилены конкурентные начала на кредитных рынках. Как отмечал уже цитировавшийся Дж. Рубин, «в ближайшие годы самым важным предметом дебатов станет вопрос о том, где следует проводить границу между тем, что делают рынки, и тем, что делает правительство. И такое обсуждение не должно сводиться лишь к тому, какие функции следует выполнять правительству; необходимо также применительно к каждой такой функции определить, в каких пределах правительство должно выполнять ее самостоятельно, а в каких оно должно обеспечить стимулы или предоставить субсидии частному сектору» [11].

Ярким примером может служить сфера научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР). Доля государства в ее финансировании в наиболее развитых странах (странах ОЭСР) снизилась с 45% в 1981 году до 33% в 90-х годах за счет резкого увеличения соответствующих расходов в предпринимательском секторе. Зато государство получило большие возможности в деле финансирования фундаментальных исследований, а также исследований в области обороны, космоса, здравоохранения, энергетики и естественно-научных программ.

4. Начались реформы, направленные на сокращение налогов и государственных расходов. Центральное место в экономической политике ЕС в последние годы занимает процесс гармонизации налоговых систем. В этом плане достигнуты большие успехи в деле сближе-

ния принципов косвенного налогообложения (налога на добавленную стоимость и акцизных сборов). Это особенно важно по двум причинам. Во-первых, именно эти налоги являются главным источником бюджетных поступлений в отдельных странах, а во-вторых, поскольку эти налоги включаются в цену товаров, то их единообразие способствует созданию более равных конкурентных условий внутри рыночного пространства ЕС.

Эти мероприятия способствуют развитию предпринимательства, инновационной деятельности, позволяют ускорить решение многих проблем, преодолеть финансовые трудности, снизить инвестиционный риск, связанный с затратами на НИОКР для компаний, участвующих в совместных проектах. К их числу относится, например, комплекс проектов по созданию единой транспортной, телекоммуникационной и энергетической системы. Один из таких проектов – «Евротоннель», соединивший кратчайшим путем Англию с континентом, – уже осуществлен и является примером того, как можно объединить частные и государственные средства, а также средства международных организаций для строительства столь грандиозного объекта. Через правительственные финансы Германии, Франции и Великобритании ЕС субсидирует производство аэробусов А-380 – конкурентов американских Боингов.

И все же, по мнению многих исследователей этой проблемы, доля государственных расходов, достигшая, а кое-где и превысившая в европейских странах 50% (в то время как в США и Японии она остается на уровне 30-36%), чрезмерно высока и должна быть снижена. Налоговое бремя достигло своего предела, оно подавляет экономическую активность, загоняет людей в подпольную экономику. Так, по мнению экспертов из МВФ В.Танци и Л.Шукнехта, «уровень государственных расходов не должен превышать, скажем, 30% ВВП, чтобы обеспечить достижение большинства важных социальных и экономических целей, оправдывающих государственное вмешательство. Однако это потребует проведения радикальных реформ, хорошо работающего частного рынка и эффективного регулирования со стороны государства» [12]. И они более чем правы. О сколько-нибудь существенном снижении государственных расходов пока говорить не приходится (см. табл. 1).

Таблица 1

Государственные расходы (1) и социальные трансферты*(2) в % к ВВП

Страна	1980		1990		1999	
	1	2	1	2	1	2
Германия	42,7	20,5	42,0	22,8	44,3	22,0
Франция	42,8	23,2	46,6	26,4	50,8	28,2
Италия	39,9	18,4	49,1	22,3	45,7	22,7
Великобритания	40,4	13,9	39,9	15,0	38,6	16,8
Швеция	56,8	23,5	58,1	24,0	60,1	28,1
США	31,8	11,9	34,3	12,4	31,9	13,9
Япония	24,9	12,0	25,8	12,9	32,0	17,6

*Расходы на социальное обеспечение, помощь безработным, пенсии, здравоохранение (кроме образования).

Источник: European Economy. – 1999. Nr. 68. – P.218.

Как видно из таблицы, долю всех государственных и социальных расходов в ВВП понизить пока не удалось.

5. Отсюда понятны те усилия, которые проявляют правительства всех развитых стран и которые направлены на изменение механизмов реализации социальной функции государства. Высокие нормы безработицы, новые требования к квалификации труда, быстрое старение населения, рост неполных семей – все это ставит перед социальной политикой труднейшие проблемы. Как в условиях умеренного экономического роста и ограниченности ресурсов развиваться социальной инфраструктуре в целом и социальному обеспечению в част-

ности? Как при наличии социальных гарантий, обеспечивающих прожиточный минимум, не заманить определенную категорию людей в «ловушку бедности», как сохранить у них стимулы к трудовой деятельности и к зарабатыванию своего дохода? Все это требует не просто снижения государственных расходов на социальные цели, но и более гибких, «точечных» форм помощи, оговорок при ее предоставлении, расширения возможностей профессиональной подготовки ее получателей наряду с созданием дополнительных рабочих мест. Поддержание социальных гарантий на прежнем уровне потребовало бы еще большего роста государственных расходов. Уже сегодня на социальное обеспечение приходится от 35 до 45% бюджетных расходов развитых стран. Вот почему реформы в области социального обеспечения и социального страхования, благодаря которым часть расходов такого рода можно было бы переложить на само население, является важной задачей, которую стремятся решить их правительства. Кое-что в этом направлении сделать удастся. Удалось, например, несколько снизить темпы прироста социальных расходов в ЕС. Если в 1990–1996 годах социальные расходы в расчете на душу населения в целом по 15 странам-членам ЕС возрастали ежегодно на 4%, то в 1994–1996 гг. этот темп упал до 1,3%. За период 1993–1997 годов доля социальных расходов в ВВП снизилась в 10 странах из 15. Но в общем эта тема, даже на уровне ее обсуждения, остается наиболее болезненной и не прибавляет популярности так называемым «левым» правительствам.

6. Другой важный аспект современной социальной политики – это стремление переориентировать часть социальных расходов на развитие так называемого «человеческого капитала», то есть в пользу образования, здравоохранения и профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

Правительства развитых стран стремятся сохранить высокий уровень расходов на здравоохранение и образование (см. табл.2).

Таблица 2

Государственные расходы на здравоохранение и образование
(1990 – 1998 гг., % ВВП)

Страна	Здравоохранение	Образование
Франция	7,1	6,0
Германия	8,3	4,9
Италия	5,3	4,9
Великобритания	5,9	5,3
США	6,5	5,4

Источник: World Development Indicators. – 2000. P.276-286.

Но наряду с большим объемом государственного финансирования, в этой области также расширяются и изыскиваются новые формы партнерства с частными предприятиями.

Если подытожить все сказанное об изменениях в механизмах исполнения основных функций государства, то можно сделать вывод, что всюду, где только можно, государство уходит от непосредственного участия в качестве производителя или менеджера, передавая эти виды деятельности частному, рыночному сектору, оставляя за собой – на контрактной основе – те виды деятельности, которые связаны с общей организацией, финансированием и контролем. В то же время у государства появились именно под влиянием глобализации такие новые виды «квазипромышленной» политики, которые направлены на продвижение «своих» ТНК, включая использование дипломатии; усиливаются и такие формы протекционизма, как патентование, защита интеллектуальной собственности, привлечение и «выращивание» интеллектуального потенциала.

7. Особенно важные перемены связаны с кардинальной перестройкой механизма макроэкономического регулирования. Если ранее выбор целей и методов регулирования опреде-

лялся ординатой национальных интересов страны, то теперь он во все большей степени зависит не только от них, но и от интересов глобального развития. А это требует большего единообразия и согласованности в использовании инструментов и методов государственного регулирования экономики.

Глобализация, подчеркивается в докладе Всемирного банка «Государство в меняющемся мире», сузила возможности для произвольного и волюнтаристского поведения: «Налоговая система, правила инвестиционной деятельности и экономическая политика должны еще более чутко реагировать на изменения параметров мировой экономики, приобретающей глобальный характер» [13].

Тот инструмент, который в кейнсианские времена (60-70-е годы) считался основой регулирования экономической конъюнктуры и экономической стабилизации – государственный бюджет и манипулирование его доходами и расходами, – вследствие непрерывного роста бюджетных дефицитов и размеров государственной задолженности, с одной стороны, и либерализации рынков капитала, с другой, по сути дела потерял свое былое значение. Главными задачами бюджетной политики стали снижение бюджетных дефицитов и даже достижение сбалансированности его доходов и расходов (такая задача была поставлена в США и, кстати, достигнута к концу 90-х годов) Правда, в условиях глубокого кризиса на увеличение бюджетных расходов все же приходится идти. Пример – Япония, которая с конца 80-х гг. не может выбраться из кризиса. Дефицит госбюджета за это время вырос с 3% до 7,8% в 1999 году. Следует также отметить, что те 3% бюджетного дефицита, которые предусмотрены Маастрихтскими соглашениями в качестве предельной величины, позволяют обеспечить действие автоматических стабилизаторов в случае резкого ухудшения конъюнктуры. И все же основное бремя экономической стабилизации и регулирования экономической конъюнктуры перекладывается отныне на денежно-кредитную политику, то есть политику регулирования процентных ставок. Но и использование этого инструмента также наталкивается на жесткие ограничения, порождаемые глобализацией. Теперь первой и немедленной реакцией на понижение процентных ставок или увеличение государственных расходов сверх доходов может стать отток спекулятивного капитала с последующим падением обменного курса и повышением импортных цен. Все это вместо предполагаемого стимулирования роста экономики и увеличения занятости на самом деле способно вызвать инфляционный эффект. «Вот почему, – пишет американский экономист Тибор Сцитовски, – те же Европейские страны, которые успешно использовали экспансионистскую денежно-кредитную политику в послевоенный период, теперь не в состоянии делать то же самое и вынуждены жить с 10-процентной безработицей и даже выше. По этой же самой причине и Алан Гринспен, председатель Федеральной резервной системы, полагает, что в нынешней глобализованной экономике рост инфляции стал неприемлемой платой за кейнсианскую политику занятости» [14].

Особое внимание в макроэкономической политике приобретает в условиях глобализации управление государственным долгом. Не случайно, что в Маастрихтских соглашениях условием вступления в ЕС является не превышение не только определенного уровня бюджетного дефицита (3 % ВВП), но и определенной нормы государственной задолженности (не выше 60%). Ведь процентные платежи наряду с социальными расходами были наиболее динамичной статьёй, стимулировавшей рост бюджетных расходов. Об этом можно судить на основании данных табл. 3.

Как видим, некоторое снижение этого показателя наметилось только к концу 90-х годов благодаря принятым жестким мерам по снижению государственной задолженности.

Немаловажное значение имеет также структура этой задолженности. Западные страны стремятся уменьшить долю краткосрочных долгов, увеличив долю долгосрочных, что способствует сокращению бюджетных расходов на его обслуживание. Следует также отметить, что в некоторых из них существует ряд жестких правил, регулирующих условия внешних заимствований, в частности: новые займы не должны превышать суммы ежегодных подде-

жащих погашению долгов; использовать займы только в инвестиционных целях. В 1999 году бюджетный дефицит в странах европейской валютной зоны составил в среднем 1,6%, а уровень государственного долга – 72,9% ВВП потребителей.

Таблица 3

Процентные выплаты (в % к ВВП)

Страна	1980	1990	1995	2000
Германия	1,9	2,6	3,7	3,5
Франция	1,4	2,9	3,8	3,2
Италия	5,5	9,4	11,5	6,4
Великобритания	4,7	3,1	3,7	3,0
Швеция	3,9	4,8	7,1	4,7

Источник: European Economy. – 2000. Nr. 3. – P.251.

3. Государство в российской экономике: некоторые выводы из предыдущего

Несмотря на все своеобразие российской экономики, ее затянувшийся «переходный возраст», ее отсталость от развитых капиталистических стран, она неизбежно втягивается в сегодняшний глобализованный мир, испытывая на себе на данном этапе не столько выгоды, сколько его тяготы и сложности. Но эта суровая реальность усиливает не только потребность адекватного участия государства в дальнейшей трансформации экономической системы, но и в перестройке и повышении эффективности самих механизмов государственного вмешательства в соответствии с требованиями современной глобальной экономики. И в этом плане опыт развитых государств не может не представлять для России определенного интереса.

Надо сказать, что в отношении к государству у нас по-прежнему продолжают «бодаться» твердолобые либералы и не менее «твердокаменные» государственники, или дирижисты, для которых существует якобы одна единственная альтернатива – рынок или государство, причем нынешние государственники, как правило, уже не отрицают значения перехода к рыночной экономике. Примерно такие же лагеря существуют и среди западных экономистов. Однако граница между ними пролегает вовсе не между «рынком и государством», а в выборе приоритетов экономической политики и главное – механизмов реализации основных функций государства. Это касается кейнсианцев и монетаристов, дирижистов и либералов (а точнее, неолибералов). Базовые функции государства, о которых речь шла выше, в принципе признаются всеми.

Мы считаем, что и среди российских экономистов различия постепенно сдвигаются в эту сторону, в результате чего противостояние делается менее острым, менее идеологизированным, а заодно и более прагматичным. Рассматривая влияние глобализации на государственное регулирование развитых стран, можно сделать некоторые выводы и для экономической политики нашей страны.

1. На что хотелось бы обратить внимание прежде всего – это на необходимость последовательной ориентации на основные функции государства, выполняемые им в рыночной экономике, с использованием преимущественно косвенных методов регулирования. В макроэкономическом регулировании – это дальнейший курс на жесткие бюджетные ограничения, продолжение налоговой реформы, снижение налогов на предприятия, а также активное использование денежно-кредитного механизма в целях стабильного роста. В этой связи можно привести слова известного польского экономиста Г.Колодко: «Постсоциалистический переход осуществляется в эпоху всемирной глобализации, поэтому открытость и интеграция в мировую экономику – необходимая часть всех предпринимаемых в этой области усилий. Однако данными процессами следует управлять с учетом краткосрочных аспектов перелива

капитала, который должен отслеживаться и контролироваться финансовыми и денежно-кредитными органами при поддержке международных финансовых институтов» [15].

2. Институциональные преобразования должны находиться в центре внимания. На это обращают внимание большинство экономистов, занимающихся проблемами переходной экономики. (Кстати, именно на институциональных изменениях делают акцент авторы так называемого «Поствашингтонского консенсуса» – свода правил и действий, необходимых для завершения построения цивилизованной рыночной экономики). «Для завершения перехода потребуется проведение важных изменений, – пишет Вито Танзи. – Изменения могут быть как поверхностными (по существу предусмотренные подходом шоковой терапии), так и глубокими, включая создание новых институтов, изменение процессов и преобразование органов государственного управления. Внести эти глубокие изменения намного труднее, и на это требуется больше времени, поскольку они связаны со структурными реформами и требуют коренного изменения подходов, стимулов и отношений» [16]. Необходимо дальнейшее расширение законодательной деятельности, четко закрепляющей права собственности, свободу предпринимательства, соблюдение договоров и ответственности за их исполнение. Особенно нужна «состыковка» внутреннего законодательства с законами, регулирующими мировую торговлю, финансовые отношения, деятельность иностранных корпораций внутри России и российских – за ее пределами. Сегодня она важна как никогда. Недаром многие специалисты считают, что самым положительным следствием нашего вступления в ВТО (Всемирную торговую организацию), вокруг чего ведутся ожесточенные споры, – было бы получение уже готового пакета современных унифицированных законов, регламентирующих внешнеэкономические отношения.

3. Следует повысить эффективности работы государственного аппарата, в частности его сокращение, а также четкое определение функций его министерств и ведомств с учетом той вертикали власти, которая в настоящее время создана. (Кстати, численность государственного аппарата у нас продолжает увеличиваться: так, доля занятых в сфере управления в общей численности занятых выросла с 2% в 1992 году до 4,45% в 1999 году, то есть практически удвоилась).

4. Необходимо, наконец, отделить государство от бизнеса, а чиновничество от собственности и предпринимательской деятельности, что не исключает законно приемлемых, рациональных форм сотрудничества с частным сектором в рамках признанных организационных форм. Борьба с бюрократизацией и коррупцией продолжает оставаться одной из главных задач государства, особенно в условиях глобализации.

5. В области социальной политики – курс на реформу пенсионной системы, а также увеличение вложений в «человеческий капитал» и НИОКР.

Особо следует остановиться на вопросе, который в данной статье не затрагивался, но по которому среди российских экономистов продолжаются ожесточенные дискуссии. Речь идет о том, нужна ли нам особая промышленная политика и если нужна, то какие инструменты можно было бы при этом использовать? Этот вопрос приобретает особую остроту именно в связи с глобализацией. Необходимость интеграции в мировую экономику не только по линии сырьевых отраслей, превращающее Россию в сырьевой придаток развитых стран, но в первую очередь по линии включения в нее технологически передовых отраслей обрабатывающей промышленности, повышает значение структурной перестройки, а также разработки и осуществления конкретной промышленной политики. В статье ряда известных российских экономистов либерального направления Е.Ясина, С.Алексахенко, Е.Гаврилина и А.Дворковича «Реализация либеральной стратегии при существующих экономических ограничениях» в качестве первого ключевого момента стоит необходимость интеграции России в мировую экономику. И хотя авторы являются сторонниками преимущественно рыночного регулирования экономики, обеспечения равенства конкурентных условий для всех предприятий, тем не менее в статье подчеркивается: «Но это не означает, что все отдается на откуп рынку, что отрицается роль промышленной политики... или поддержка государством в раз-

личных формах приоритетных секторов экономики» [17]. В этой связи следует заметить, что ни одно развитое государство в трудные времена послевоенного восстановления не отказывалось от той или иной формы промышленной политики, поддерживая многие жизненно важные для страны отрасли или предприятия (в старых или наоборот технологически новейших отраслях). Они отказались от такой массивной поддержки только тогда, когда рынок окреп, корпоративный бизнес вступил в пору зрелости и опека государства стала не только необходимой, но и превратилась в тягость. В ней просто отпала необходимость. Поэтому и в наших условиях такая политика нужна. И если на внутренних рынках правительство должно стремиться к внедрению равенства условий конкуренции для всех предприятий, то для приоритетных компаний и их объединений, дающих продукцию на экспорт, государство должно предусмотреть определенные меры стимулирования (например, гарантии экспортных кредитов, налоговые льготы и т.п.). Актуальнейшей задачей остается политика привлечения иностранных инвестиций. В то же время, видимо, пора покончить с отрицательным отношением к формированию крупных объединений предприятий (ФПГ) и банков, особенно предприятий в области высоких технологий, способных найти свои ниши в мировой экономике и конкурировать с современными ТНК. Пока это выглядит как утопия, но, как отмечают наши российские авторы А.Мовсесян и С.Огнивцев, «нужно буквально «воспитать» из своих ведущих групп настоящие транснациональные корпорации с передовыми технологиями и современным менеджментом. Всемерно протезируя продвижение своих транснациональных ФПГ на рынки других стран, постоянно ориентируя на это внешнеэкономическую политику, государство тем самым расширяет сферу своего влияния и повышает свое значение в мировой экономике» [18].

Говоря о промышленной политике, не следует забывать и о сельском хозяйстве. Финансовая поддержка этой отрасли нужна, главное, чтобы она доходила непосредственно до производителя, а не оседала в карманах чиновников. В развитых странах эта поддержка довольно существенна: в конце 80-х годов доля государственных расходов в фермерских доходах составляла в США 22%, в странах ЕС – 32% и в Японии – 72% (такая огромная цифра объясняется тем, что японское правительство проявляет особую заботу о сохранении традиционной для Японии сельскохозяйственной культуры – риса).

Abstract

Globalization is the most powerful process influencing almost all aspects of the world development. One of the disputable questions about globalization is its influence on the role of the government in economic life. Some authors suppose that states in the new situation are already losing their sovereignty.

The author doesn't agree with this conclusion. Considering changes in the government functions in the developed countries, especially in those who became members of EU, she shows that some factors really constrain government discretions (interdependence, requirements of higher boards or international bodies), but it would be too early to speak about disappearance of sovereignty. There are fundamental functions of the government in market economy which require public interference though its mechanisms are changing radically.

Some conclusions would be useful for Russian economy.

Литература

1. Мировая экономика и международные отношения. – 1998. № 11. – С.6.
2. Мясникова Л. Глобализация экономического пространства и сетевая несвобода // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. № 11.
3. The State in a Changing World. Wash., 1997.
4. Мировая экономика и международные отношения. – 2001. № 2. – С.52.

5. Нефтиев, Черновская. Развивающийся мир: глобализация или регионализация? // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2000. № 7. – С.42.
6. *Мировая экономика и международные отношения*. – 2000. № 9. – С.21.
7. *European Economy*. – 1999. Nr.68.
8. *Эксперт*. – 2000. № 1-2. – С.21.
9. *Создавая социальную демократию. 100 лет социал-демократической партии Швеции*. – М.: «Весь мир», 2001. – С.207.
10. *Эксперт*. – 2001. № 3. – С.35.
11. *Эксперт*. – 2000. № 1-2. – С.21.
12. Tanzi V., Schucknecht L. *The Growth of Government and the Reform the State in Industrial Countries*. IMF Working Paper. Dec. 1995.
13. *The State in a Changing World*. – Wash., 1997. – P.51.
14. Scitovsky Tibor. *One more Trouble with Globalization*. Challenge, July-August, 1988. P.134.
15. *Вопросы экономики*. – 1999. № 9. – С.31.
16. *Финансы и развитие*. – МВФ, 1999. Июнь. – С.23.
17. *Вопросы экономики*. – 2000. № 7. – С.13.
18. *Мировая экономика и международные отношения*. – 1999. № 6. – С.63.

Институт мировой экономики
и международных отношений РАН,
г. Москва

Поступило 7.06.2001