

Место и функции государства: теоретический дискурс

© 2009 Н.Ф. Корниенко

кандидат экономических наук, доцент

Филиал Российского государственного социального университета, г. Клин

В статье рассмотрены вопросы эволюции теоретических подходов к трактовке роли и функций государства в экономике в историко-логической последовательности концепций и их функциональной обусловленности спецификой социально-экономического и политического контекстов соответствующих периодов.

Ключевые слова: государство, функции, структура, масштабы государственной собственности, приоритеты экономического развития.

Одним из принципиальных вопросов рыночной экономики, неизменно вызывающих бурные споры как среди экономистов различных направлений, так и среди политиков, является вопрос о соотношении рыночных сил и государственного регулирования. К началу XXI в. этот вопрос оказался актуальным не только для стран, недавно вступивших на путь рыночных преобразований, но и для стран с устоявшимися рыночными структурами, незыблемыми институтами частной собственности и развитой системой государственного регулирования. Развитие капитализма свидетельствует о чередовании периодов усиления рыночного конкурентного механизма и государственного регулирования экономики. Соответственно, и на авансцену экономической политики выходили то концепции, проповедовавшие усиление роли государства в экономических процессах (прежде всего кейнсианство, господствовавшее и в экономической теории, и в практике хозяйственного регулирования на протяжении многих десятилетий прошлого века, примерно до конца 1970-х гг.), то концепции, делающие ставку на рыночные силы в экономике, на предпринимательство и на поддержку государством именно этих сил (монетаризм, экономика предложения, неolibерализм и другие экономические теории, которые приобрели особое влияние в 1980-е и 1990-е гг.).

На Западе уже давно существуют представления и концепции о цикличности и периодичности смены консервативных и либеральных периодов в развитии как политической, так и экономической системы капитализма. Не отрицая чередования таких периодов, особенно в связи со сменой республиканских и демократических правительств в США, следует признать, что в целом доминирующей тенденцией века минувшего было усиление роли государства в экономике, основанное на воззрениях кейнсианской экономической школы. Однако примерно с начала 1980-х гг. стало очевидным, что экономи-

ческая роль государства в рыночной экономике имеет свои пределы, свою нишу, где эта роль дает максимальный эффект, что государственное вмешательство не должно подавлять сами основы рыночного механизма, конкуренцию, самостоятельность товаропроизводителей, нарушать экономические и социально оправданные пропорции между накоплением и потреблением. Имеются в виду, прежде всего, такие аспекты экономики, как сдвиги в структуре общественного капитала и собственности, новейшие тенденции в приватизации - одном из наиболее примечательных явлений в эволюции собственности. Однако вопрос может быть поставлен гораздо шире: каково оптимальное с точки зрения интересов экономики и общества соотношение между государственным и частным секторами экономики? Где проходят границы, с одной стороны, приватизации и эффективного частного сектора экономики, и государства - с другой? Какова роль и, главное, каков вектор ответственности государства в современной экономике и обществе? Это вопросы не только теории. Они продолжают оставаться предметом острых политических дебатов и общественных дискуссий в начале XXI в. Более того, эти дебаты заметно обострились под влиянием нескольких обстоятельств, ставших уже историческими фактами.

Во-первых, после длительного господства представлений о постоянно усиливающейся экономической и социальной роли государства с начала 1980-х гг. произошел резкий отход от прогосударственной ориентации как в теории, так и на практике.

Во-вторых, начавшийся в 1980-е гг. почти во всех промышленно развитых странах приватизационный бум оказался не столь успешным и последовательным, как этого ожидали многие сторонники тотального разгосударствления экономики.

В-третьих, крах мирового социализма и возникновение феномена переходных экономик еще

более актуализировал данную проблематику с точки зрения определения роли государства, а также масштабов и темпов приватизации.

Здесь необходимо некоторое теоретическое отступление. Рассмотрим следующий вопрос: как надо трактовать массированную интервенцию государства в социально-экономическую сферу начиная с 30-х гг. прошлого века - как прагматическую и вынужденную реакцию на Великую депрессию и на проявившиеся несовершенства рынка или как необходимую составляющую объективного процесса развития общественных институтов и производительных сил? Другой вопрос, заслуживающий рассмотрения, - а так ли уж жестко всегда очерчены сферы частного и государственного, каковы их взаимоотношения и эволюция? Ответив на эти вопросы, проследив особенности развития частных и общественных (государственных) институтов, мы можем лучше понять современную эволюцию государства в развитой рыночной экономике.

В течение, по крайней мере, 40 лет после Великой депрессии активное участие государства в экономической жизни трактовалось большинством ученых-экономистов как необходимый и уже встроенный элемент общественного развития. В этот период государственные предприятия весьма успешно функционировали в разных отраслях экономики Европы - от транспорта (Великобритания) и автомобильной промышленности (Франция и Италия) до рекламы (Франция). Даже в США, несмотря на традиционно негативное отношение американцев к роли государства в экономике и безусловную приверженность большинства из них принципам свободного предпринимательства, многие стали воспринимать активное регулирующее вмешательство государства в общественно-политические процессы как данность и необходимость. Государство взяло на себя ответственность за уменьшение масштабов бедности в стране, за развитие образования и в значительной степени здравоохранения, за предоставление многих других социальных услуг; оно проводило все более активную макроэкономическую политику, причем как косвенными мерами, так и нередко мерами административного характера. Провозглашенная президентом США Л. Джонсоном задача построения "великого общества", по сути, мало чем отличалась от патерналистских государственных программ в социалистических странах. Совокупные расходы государства в процентном отношении к ВВП в большинстве промышленно развитых стран достигли к концу 1970-х гг. огромных размеров - от 57% в Швеции и Дании, 46-47% в Италии и Греции, 42% в Германии, Канаде и Ирландии до 37% в

Великобритании, Португалии и Финляндии, 34% в США и 28% в Японии.

Существует множество теорий, объясняющих рост государственного вмешательства в экономическую и социальную жизнь развитых стран. Их можно сгруппировать в несколько главных направлений.

Первая группа теорий связывает рост роли государства с вызовами социальной среды, т.е. с техническим прогрессом, демографическими сдвигами, изменениями в экономической системе. Один из ведущих представителей этой школы американский экономист М. Олсон, основываясь на таком взгляде, считает, что развитие идеи "государства всеобщего благоденствия" и попытки ее практической реализации были необходимым ответом на вызовы времени. Так, демографические сдвиги (рост населения, урбанизация) потребовали усиления социальной политики, предоставления государственных услуг здравоохранения, регулирования жизни в городах, охраны окружающей среды и т.п. Технологические сдвиги всех типов потребовали от государства роста инвестиций в сферу образования и науки, организации патентной деятельности и т.п.

Другое научное направление, не отрицая роли социальной среды, объясняет усиление роли государства влиянием внутренних политических процессов. Ученые этой школы подчеркивают роль политической культуры и изменений во взглядах на законность и обоснованность государственных функций и действий. Они отмечают огромную роль законодательства, которое неизбежно приводит к усилению роли государства как выразителя и координатора интересов различных общественных групп. Сюда же можно отнести и политическое влияние исповедующих различные социально-экономические взгляды политических партий, профсоюзов, других общественных организаций.

Еще одно научное направление связывает усиление роли государства с его функцией обеспечения экономического развития. Американский историк экономики Ф. Гершенкорн отмечает, что страны, позднее вставшие на путь индустриализации или иных крупномасштабных технологических и экономических преобразований, имеют, как правило, более обширный государственный сектор и более развитое государственное регулирование экономики. В этих случаях государство выступает своего рода локомотивом экономических преобразований, аккумулируя целенаправленные усилия на техническое перевооружение отраслей, научные программы, рост инвестиций, структурную политику. Такой путь

прошли послевоенные Франция и Германия, Япония и, разумеется, СССР. Эти примеры подтверждают тезис о несовершенствах рынка - достичь быстрых технологических преобразований иногда оказывается более оптимальным с помощью государства, нежели полагаясь лишь на "невидимую руку рынка".

Некоторые западные теоретики обосновывают расширение функций государства его внутренней природой и внутренней динамикой развития. Как и любая другая организация, государство в лице своих институтов склонно к самовоспроизводству и контролю и не склонно к самоограничению. Сторонники так называемой "теории общественного выбора" трактуют государство как своего рода монополию, поведение которой во многом схоже с поведением любой другой монополии на рынке. К этому следует добавить социально-психологические мотивы тех, кто работает в государственном секторе: политики, чтобы быть избранными, обещают дополнительные расходы на различные программы; чиновники, со своей стороны, стремятся повысить статус своего ведомства и таким образом свой собственный статус, а также зарплаты, привилегии и пр. Все это почти неизбежно приводит к расширению государственных структур и их функций.

Все вышеназванные теории, дополняя друг друга, в основном дают совокупную картину факторов, определяющих динамику роли государства в современном обществе и экономике.

Вместе с тем, несмотря на все различия, данные теории так или иначе исходят из презумпции расширения государственных функций и роли государства в экономике и обществе в принципе, из универсальности характера этого процесса в различных странах. Высказывается мнение о том, что во всех развитых странах мира действует "закон возрастающей государственной активности", проявляющийся в устойчивом росте государственных расходов в ВВП с конца XIX в.¹

Поворот на рубеже 1980-х гг. от этатистских теорий и практики к неолиберальным теориям экономики и рынку, новая волна приватизации в большинстве развитых стран позволяют иначе взглянуть на место и роль государства в экономике, на конкретные условия и границы государственного вмешательства, которые могут существенно различаться в разных странах.

Представляется, что более корректно говорить о роли и границах государства в экономике и обществе не вообще, а исходя из конкретной

¹ Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики. М., 2006. С. 5.

социально-экономической и политической ситуации в стране, прошлых традиций и представлений, преобладающих политических настроений, а также стоящих перед страной вызовов. Несомненно, на наш взгляд, что очень заметную роль при этом играет расстановка социально-политических сил. Если, например, те политические силы (и стоящие за ними экономические группы), которые получают преимущества от перераспределительной функции государства, теряют влияние в обществе, то роль государства будет уменьшаться.

Другой фактор, играющий важную роль, - недоучет конкретных условий и вера в универсальность и неизбежность расширения функций государства. Это обстоятельство уже не раз служило плохой службой в различных странах, когда государство, выполнив важную функцию, например, ускорителя экономического развития или решения крупных социальных задач, оказывается в плену собственного успеха и перестает учитывать, что издержки государственного вмешательства (а они всегда велики с экономической точки зрения) начинают перевешивать преимущества государственной поддержки национальной экономики или перераспределения национального продукта в пользу отдельных социальных групп.

Видимо, определенную роль в последней общемировой тенденции ограничения государственного вмешательства в экономику и усиления приватизационных процессов для каждой страны в отдельности сыграли факторы международного характера, своего рода международно-психологический феномен. Меры по разгосударствлению, проводимые часто без учета конкретных местных условий, во многих случаях, в том числе и в России, не были реализованы до конца или не дали должного результата.

Попытаемся обобщить, в каких же случаях расширение функций государства желательно для общества, а в каких, напротив, вредно. Так, если это расширение продиктовано необходимостью удовлетворения вызовов внешней социальной среды, демократическими требованиями различных групп населения, необходимостью предоставления всеми признаваемых общественных благ, которые не предоставляет частный сектор, то усиление роли государства будет иметь веские основания. Если же расширение функций государства деформирует способность общества к нововведениям и экономическому росту, если государство начинает патронировать отдельных представителей экономической и политической элиты в ущерб обществу, если оно начинает функционировать как некая самодостаточная струк-

тура в своих собственных интересах (в интересах чиновничества, политического или военного истеблишмента), то в таком случае деятельность государственных институтов наносит прямой ущерб обществу и расширение их функций нежелательно.

За последние несколько десятилетий, и особенно в 1990-е гг., претерпел изменения и сам государственный сектор экономики. Об этом свидетельствует снижение доли государственных расходов в экономическом росте; это связано, с одной стороны, с усилением рыночных сил в экономике, с упором на всемерное развитие и поощрение предпринимательства, с другой - с факторами геополитического плана - с окончанием холодной войны, возможностью уменьшения расходов на военные нужды. Государственный сектор в США, с точки зрения его отраслевой структуры, концентрируется ныне исключительно в инфраструктурных отраслях (транспортная сеть - мосты, дороги, трубопроводы; отдельные подразделения энергетики - атомные электростанции; наука, а также отрасли, обеспечивающие воспроизводство рабочей силы, - образование и здравоохранение). Государственная собственность практически полностью отсутствует в других отраслях общественного производства, что заметно отличает американскую экономику от других развитых стран.

В качестве наиболее общего показателя степени участия государства в экономике принято использовать показатель доли государственных расходов в ВВП. В США доля совокупных расходов федерального бюджета и бюджета штатов в 1929 г. составляла 10% ВВП, а в 1998 г. около 33%. В большинстве европейских государств средний показатель государственных расходов в ВВП вырос с 15% в 20-х гг. XX в. до 42,6% в 80-х гг. того же века и колеблется около 50% в 1990-х гг. В России в 2000 г. доля государственных расходов в ВВП была равна 27,8%.

Практически все аспекты функционирования и развития государственной собственности (ее структура, масштабы, формы экономической реализации и т.д.) определяются функциями государственного сектора в структуре общественного воспроизводства и тенденциями их развития. Государственный сектор смешанной экономики представляет собой структурное звено общественного воспроизводства, аккумулирующее и использующее государственные ресурсы, необходимые для выполнения государством его функций в рыночной экономической системе. В этих условиях все более важной функцией государства становится его роль в выработке и обеспечении реализации национальных приоритетов, в том числе в социально-экономической сфере. Среди данных приоритетов в начале нового века можно выделить несколько главных целей.

Во-первых, это дальнейшая стабилизация экономического роста, выработка сбалансированной макроэкономической политики с целью достижения устойчивого развития с учетом экологических и социальных требований. *Во-вторых*, содействие росту производительности труда через осуществление инновационной политики, прежде всего ускоренного развития НТР и фундаментальной науки, поддержки информационных технологий. *В-третьих*, всемерное содействие развитию образования и повышению квалификации рабочей силы, усилению его влияния на экономический рост и уровень жизни россиян. *В-четвертых*, обеспечение социальной функции государства через оптимизацию программ в сфере пенсионного и медицинского страхования и вспомоществования, поддержка семейных ценностей. *В-пятых*, реализация позитивного эффекта от глобализации экономики. *В-шестых*, улучшение окружающей природной среды, совершенствование экологических регуляторов, выработка соответствующей политики в связи с изменениями мирового климата.

Поступила в редакцию 04.08.2009 г.