Г.А. Кубышина

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

Вступление человечества в XXI век сопровождается острейшим кризисом его основного политического института – государства. В ходе истории государство превратилось в общепринятую форму организации и развития человеческого общества. Сейчас роль государства в мире в огромной степени определяется его геополитическим положением. Во второй половине XX в. численность суверенных государств значительно возросла. Сегодня в мире насчитывается 208 государств, из которых 192 являются членами Организации Объединенных наций[1].

Однако все эти государства имеют разный уровень политического, экономического и культурного развития. Одни государства уже вырвались вперед, другие осуществляют стратегию так называемого догоняющего развития. Вместе с тем постановка вопроса о роли государства в жизни и организации современного общества имеет огромное теоретическое и практическое значение. Что касается теории, то этот вопрос с момента появления государства и постепенного превращения мировой системы в конгломерат суверенных государств стал темой многочисленных научных исследований и дискуссий как на Западе, так и на Востоке.

Государство как форма организации жизнедеятельности общества в той или иной стране постоянно находится в процессе эволюции. На его функции существенно влияют внутренняя и внешняя обстановка, общие тенденции мирового развития. Государство на современном этапе глобализации – это уже не то государство, которое существовало до перехода от индустриального к постиндустриальному обществу. Последние два с лишним столетия мир существовал в рамках мировой цивилизации, которой предшествовали три столетия раннеиндустриальной эпохи[2]. Однако XX столетие стало веком заката индустриального периода истории человечества, ввергнувшего мир в две мировые войны; оно принесло экономический кризис 1929–1933 гг. и затяжной

[1] См.: *Рогов С.М.* Функции современного государства: вызовы для России (черновой вариант) / Институт США и Канады РАН. М., 2005. С. 3.

[2] См.: *Яковец Ю.В.* История цивилизаций. Изд. 2-е. М., 1997.

период «холодной войны»*. Все это стало свидетельством относительной слабости политической роли разных государств, не сумевших применить политические методы руководства для предотвращения накопления причин конфликтов и пагубных последствий конфронтации двух мировых противоположных социально-экономических систем. Наряду с этим в таких странах, где государство стремилось наладить хозяйственную жизнь, его экономические функции существенно расширились. Это ставит на первое место значение политического института государства. Примером яркого проявления нового характера государства стали Соединенные Штаты. Экономическая мощь американского государства многократно усилила политическое влияние США на мировой арене. Она определила возможность Вашингтона вмешиваться во внутренние дела других суверенных государств, навязывая им политику, отвечающую интересам США. Соединенные Штаты, самая мощная экономическая держава мира, выступили инициатором ряда крупных региональных конфликтов. На Ближнем Востоке США развязали войну в Персидском заливе, в Центральной Европе нанесли ракетные удары по суверенной Югославии, в Афганистане спровоцировали военные действия против талибов.

Окончание «холодной войны» обострило многие противоречия и породило необходимость активизации внешнеполитических функций государства. Именно суверенные государства и в XXI в., остаются гарантами стабильности и бесконфликтности в решении международных отношений. Однако существуют и другие точки зрения. Исследователи, придерживающиеся либеральных взглядов, утверждают, например, что единственным фактором, гарантирующим стабильность системы, является экономическая взаимозависимость государств, поддерживающих между собой стабильно прочные, даже интеграционные отношения. В этом они видят гарантию от войн и конфликтов. Однако, на наш взгляд, массовые акции протеста, прокатившиеся по странам Европы и Азии в начале XXI в. против глобализации и деятельности транснациональных корпораций, показывают, что этот фактор вряд ли может быть признан как гарантия стабильных отношений в мире.

---

* В годы Первой мировой войны, например, широкое распространение получил вывод о том, что «война выдвинула на первый план государство как господствующее начало» / Вестник финансов, промышленности и торговли. Петроград, 1916. № 52. С. 567.

Государство как решающий фактор в жизни мирового сообщества приобретает сейчас новые черты. В известной степени его границы становятся прозрачными, поскольку происходит либерализация движения людей, капиталов и товаров. Информационная сеть усложняет регулирующую и контролирующую роль государства.

К настоящему моменту государство во всех странах осуществляет примерно следующие основные функции:

обеспечивает политическое руководство обществом, нацеливая его на решения жизненно важных проблем развития;

обеспечивает собственную безопасность, охрану границ, сохранение политической и экономической стабильности;

решает социальные проблемы общества, в сфере образования и обеспечения медицинским обслуживанием.

Обычно государство планирует стабилизировать и развивать экономику несколькими путями:

1. Посредством сбора налогов и перераспределением их через государственный бюджет, устанавливая льготы некоторым категориям граждан;

2. Осуществляет регулирование экономической структуры через экономическое законодательство и устанавливает льготы;

3. Производит товары и услуги, которые могут быть реализованы либо распределены бесплатно среди определенных слоев населения;

4. Распределяет ресурсы с помощью трансфертов.

В настоящее время широко обсуждается вопрос о роли государства в рыночной экономике. Появление класса собственников в новых развивающихся странах объективно порождает его участие в политической жизни общества, в проведении эффективных экономических реформ.

В настоящее время регулирующая роль государства в развитии общества относится не к только системе рыночных механизмов, но и к более широкой сфере воздействия. Здесь проявляется участие государства в регулировании экономики различными способами, в том числе посредством проведения социально-экономических реформ, включая прогнозирование развития экономики, определение приоритетов в сфере научно-технической политики и инноваций, влияние Центрального банка, проведение жесткой антимонопольной политики.

Антимонопольные меры – характерный пример государственного вмешательства в экономику с целью сохранения сил конку-

ренции. Государство вмешивается в экономический процесс, разрабатывая и применяя протекционистские меры. На конкретном этапе они необходимы для поддержания конкуренции на внутреннем рынке. Отметим также, что в настоящее время подавляющее большинство новых государств отказались от такой управленческой функции, как централизованное народнохозяйственное планирование. Из азиатских стран, применяющих этот метод, остались только государства, сохранившие социалистическую ориентацию – Китай, Вьетнам, Северная Корея и Лаос. Но и в этих странах он претерпел существенные изменения.

Мировой опыт показывает, что в структуре управленческих функций государства постоянно происходят изменения. В период перехода к рыночным отношениям, например, усиливается (или должна усиливаться) законодательная функция государства, которая для того чтобы ускорить предпосылки формирования нового общества, должна создавать и обеспечивать претворение в жизнь законов, защищающих частную собственность, свободу выбора занятий, разрабатывать и реализовывать новую инвестиционную политику и т. д.

Роль государства как «ночного сторожа» также должна усиливаться, чтобы обеспечить в стране правопорядок и спокойствие граждан. При этом некоторые функции государства в бывших соцстранах уходят на второй план, поскольку, в отличие от эпохи социализма, государство часть своих задач в области социальных проблем, перекладывает на сторону частного бизнеса.

Как известно, государство представляет собой единственный легитимный политический институт применения насилия, или дающий право прибегать к мерам внеэкономического принуждения. В процессе эволюции государства выявляются важные тенденции общественного развития.

При этом мировой опыт со всей очевидностью показывает, что достижение высокого уровня развития доступно странам с самой различной национальной спецификой. Это значит, что капитализм как экономический результат развития в главном зависит от соблюдения общих для всех стран требований ведения и регулирования воспроизводственного процесса. Именно общие требования являются основным ориентиром при учете или заимствовании опыта других государств, в то время как признаки национальной специфики уже только по одному своему определению случайно могут совпадать с нашими российскими условиями.

Так, при сравнении опыта России и Китая – двух стран с коммунистическим прошлым и движущихся по пути преобразований – необходимо показать общие закономерности социально-экономического развития в разных исторических условиях. В этих странах достаточно велики наслоения национальной специфики, во многом их связывает схожий опыт социалистического строительства, а также цели и задачи, которые ставят перед собой Россия и Китай. И в Российской Федерации, и в КНР одинаково наблюдается разворот политических и социально-экономических структур к новой целевой ориентации. Это, безусловно, свидетельствует об устойчивом развитии социализации общественного прогресса. Основу и гарантию такого движения составляют долгосрочные, стратегические источники эффективности, иными словами, сформированный к настоящему времени экономический и инновационный потенциал России и Китая. Более определенно он выражается в эволюции политических и общественных структур этих стран, в потенциалах их собственных научно-образовательных комплексов.

Но есть и особенности. Так, часто роль государства в России и КНР сводится к регулирующей роли центральных учреждений, а потому основное внимание уделяется использованию правительственных бюджетно-финансовых рычагов, мероприятиям по обеспечению плавного экономического роста (контроль над уровнем инфляции, над безработицей и т. д.). Фактически же государственность в этих странах пронизывает гораздо более широкий круг областей и уровней жизнедеятельности общества. Особенно это можно наблюдать на опыте государственного управления в Китае. В России, однако, государство часто самоустраняется от решения многих социально-экономических проблем, утрачивая в силу этого необходимые правила соблюдения интересов всех без исключения слоев населения.

Вместе с тем следует отметить, что и в России, и в Китае общественные и гражданские организации слабы, их участие в реализации государством своих функций незначительно, что еще более подчеркивает первичную, основополагающую роль государства, его учреждений и правовых структур. Однако гражданские, общественные организации в России развиты значительно больше, чем в КНР.

Наиболее важным «видом продукции» государства является политика, т. е. совокупность регулирующих внутренних и внешних акций государства, которая при всех условиях представляет собой

главный двигатель (или, наоборот, тормоз) социально-экономического развития. В настоящее время оценка качества управленческих функций и работа государственного аппарата выделяются в самостоятельный фактор современных рейтингов конкурентоспособности. Но, разумеется, и другие важные факторы (уровень и качество образования, квалификации и профессии, научно-технические достижения страны) несут на себе тот или иной отпечаток решающей роли государства. Все эти объективные факторы делают необходимой новую постановку вопроса о социально-экономической эффективности государственной сферы. Вместе с тем возникают проблемы параметров и измерителей результатов и соответственно необходим поиск путей рациональной экономии затрат. В руках государства сосредоточены многие кадровые и материальные ресурсы, что уже само по себе требует отчетности перед населением.

Специфика государства как политического института, в первую очередь, определяется тем, что первенство в государстве принадлежит его политическим функциям. Это означает, что независимо от его экономического базиса государство обязано решать такие задачи, как максимизация национальной безопасности, обеспечение определенного, хотя бы минимального, уровня жизни населения, сохранение баланса интересов в сложнейших системах взаимных непосредственных и опосредованных отношений между группами, индивидуумами, государством и обществом в целом.

Несмотря на то что в условиях глобализации государственные границы постепенно становятся прозрачными (для передачи экономической информации, например, больше не требуется использование транспорта, пересекающего государственные границы), вряд ли можно утверждать, как это часто встречается в политических исследованиях, что государство переживает сейчас «острый кризис». Но, действительно, нельзя сбрасывать со счетов возможность того, что тенденция превращения мирового рынка в глобальный (границы больше не препятствуют движению потоков товаров, услуг, капиталов и рабочей силы) может привести к глубокому кризису государства как политического института, должного стоять на страже интересов своего населения.

Необходимо отметить, что практически во всех развитых странах в настоящее время в общем и целом признается роль государства в области социального обеспечения и перераспределения

национального дохода, хотя масштабы такой работы правительств в отдельных странах неодинаковы. К примеру, трансфертные выплаты и соответственно налоги в Японии и США намного меньше, чем во многих европейских странах.

Степень государственного вмешательства отражает национальные традиции и приоритеты. В конечном счете оптимальный уровень социального обеспечения и перераспределения доходов определяется преимущественно морально-этическими соображениями. Однако есть две области, участие в которых государства обязательно для обеспечения условий экономического развития. Это инвестиции в инфраструктуру и базовое образование. Мировой опыт показывает, что передоверить решение этих задач частному сектору нельзя, так как именно базовое образование должно позволить населению воспользоваться возможностями, которые открывают рыночные отношения.

Государство расходует имеющиеся в его распоряжении бюджетные средства на образование, потому что хорошо образованное население ускоряет развитие страны. Однако экономическая отдача от образования не всегда адекватна. С одной стороны, качество образования может быть низким, или знания и навыки, приобретенные во время учебы, могут не соответствовать требованиям рынка. Это означает, что инвестиции в человеческий капитал были недостаточно эффективными. С другой стороны, в обществе может наблюдаться недостаточный спрос на накопленный человеческий капитал. Поэтому человеческий капитал работников – их образование и навыки – оказывается невостребованным, и собственник этого капитала не получает соответствующего вознаграждения. Отсюда возникает такое негативное явление, как отъезд специалистов в другие страны, где на их знания есть спрос. Такое явление получило широкое распространение в России с начала 90-х гг. XX в.

Общий национальный запас человеческого капитала и скорость его наращивания чрезвычайно важны для уровня и темпов экономического развития страны. Прежде всего потому, что человеческий капитал определяет способность экономики страны воспринимать и использовать технические нововведения. Повышение качества человеческого капитала означает, что для высокообразованной рабочей силы нет нужды в жесткой регламентации деятельности. Наоборот, компетентный работник способен проявлять инициативу, эффективно использовать новые технологии.

Одних инвестиций в человеческий капитал, несмотря на всю их важность для быстрого экономического роста, недостаточно. Такие инвестиции должны опираться еще на соответствующую государственную стратегию развития.

В настоящее время государство испытывает на себе двойное воздействие глобализации. С одной стороны, часто его функции переходят к транснациональным и наднациональным структурам, забирающим у государства часть его функций. С другой стороны, многие его функции спускаются на местный и региональный уровень (в России это региональные органы, в Китае – администрации провинций и автономных районов). Сочетание тех и других факторов, присущее как России и КНР, так и многим другим странам мира, привело к появлению доктрины так называемого ограниченного суверенитета.

Однако участие стран мира в глобализации национальных экономик далеко не равноценно, многие из них еще настолько слабы экономически, что им буквально не под силу «играть» по новым международным правилам. При этом им приходится остерегаться давления глобального рынка, способного разорить их экономику. В этом случае государство как политический институт остается важнейшим и зачастую единственным механизмом защиты интересов населения таких стран.

Отход от участия в проведении политики глобализации объясняется, как правило, тем, что в условиях глобализации и прозрачности государственных границ, растущем влиянии транснациональных корпораций на развитие ситуации в мире все чаще стала проявляться безответственность государств на международной арене. Между тем реализация реформы международного права в целях его соответствия процессам глобализации требует огромных усилий по согласованию и достижению баланса интересов всех субъектов мирового сообщества и соответствующей модели как отдельных национально-государственных систем, так и международного правопорядка в целом.

Сейчас, в условиях набирающей темпы глобализации, для того чтобы использовать ее преимущества и обеспечить их распространение среди населения, необходимо повысить эффективность государственного управления. Перед государством в целом стоят задачи выработки и реализации политики, интегрирующей политические, экономические и социальные цели. Таким образом, государство как политический институт играет большую роль

в управлении процессом интеграции в глобальную экономику и обеспечении его соответствия как экономическим, так и социальным целям. Эта роль включает в себя предоставление классических общественных услуг, которые оказывают положительный внешний эффект таких сфер, как здравоохранение, образование и правопорядок, надзор за деятельностью рынков и коррекция рыночных недостатков и сбоев; корректировка внешних недостатков таких, как деградация окружающей среды, обеспечение социальной защиты и охрана уязвимых слоев населения, инвестиции в области, представляющие общественный интерес, куда не поступают частные инвестиции. Эти важные функции государства необходимо сохранять во всех странах в условиях глобализации.

В начале XXI в. проблема государства приобрела первостепенное значение не только для России и Китая, а почти для всех стран мира.

Опыт стран с переходной экономикой свидетельствует, что государству должна принадлежать важная роль в создании условий, позволяющих рынкам возникнуть, развиваться и функционировать законопослушно, эффективно и конкурентно. Среди этих представительных условий следует назвать прежде всего право собственности (оно касается и физических, и юридических лиц, включает рациональные правила передачи собственности и осуществления процедуры банкротства), обеспечение «диктатуры справедливого закона» для всех граждан, что предполагает независимую судебную систему и поддерживающую ее сильную систему защиты правопорядка. Этим требованиям могут удовлетворять лишь стабильные политические структуры, неустанно разъясняющие населению важность государства для успешного экономического развития.

Но и там, где имеется надлежащая социальная инфраструктура (включающая финансовые институты), свободные рынки могут обладать рядом недостатков, препятствующих получению социально приемлемого и желаемого эффекта. Среди этих недостатков – дорогостоящая и неточная информация, наличие и господство естественных монополий и внешние помехи разного рода. Однако оптимальный тип государственного вмешательства – налогообложение, прямое регулирование и стимулирование (или осуществление) производства нельзя определить чисто абстрактно для всех стран.

Таким образом, в условиях глобализации роль государства приобретает новое содержание. Для его понимания требуется

конкретный анализ обстоятельств, включая анализ используемых технологий, поскольку сдвиги в их пользу, могут изменить природу экономики и повлиять на способность государства минимизировать своей политикой последствия неблагоприятных внешних факторов.

Помимо многочисленных задач, решаемых в рамках гражданского общества с рыночной экономикой, в обществе существуют проблемы, которые относятся к исключительным прерогативам государства. К ним следует отнести прежде всего обеспечение экономической и социальной безопасности. Иначе говоря, сама необходимость существования государства обусловлена существованием проблем подобного масштаба. Высший долг государства и его ключевая функция заключаются в том, чтобы обеспечить стабильность общества, его самосохранение и поступательное развитие. Государство, с одной стороны, должно противостоять вызовам этого процесса, которые снижают уровень суверенности современного государства, а с другой – использовать его преимущества (возможность пользования глобальной информационной сетью, привлечение иностранных капиталов и специалистов, новых технологий и т. д.).

Общий вывод проведенного исследования:

Политическая роль государства во внутренних экономических процессах к концу XX – началу XXI в. претерпела существенные изменения. Вместо теоретически предполагаемого отказа от вмешательства в экономику возникает потребность усиления государственного регулирования, которое в свою очередь должно приобрести характер регулирующих функций.

Несмотря на возрастающую открытость современных государств, они продолжают сохранять свою суверенность и относительную независимость. Транснациональные корпорации и фирмы по-прежнему зависят от национальных государств. Коммерческие компании самостоятельно не могут создать для себя все требуемые условия, какой бы глобальный характер не носила их деятельность. Стабильность мировой экономики достигается тогда, когда государства достигают согласия в общности целей, норм и принципов регулирования ее функционирования и развития. Каждое из государств отстаивает прежде всего свои собственные интересы, однако при появлении новых угроз безопасности, в первую очередь международного терроризма, государство объективно тяготеет к альянсу с другими субъектами международного права,

вносит свой вклад в обеспечение условий для мирного развития и процветания.

Анализ функций государства в России и новая государственность находятся сейчас в стадии становления. На этом пути у России есть свои достижения и просчеты.

Оптимальной в условиях глобализации является такая государственная политика, которая базируется на осознании необратимости глобализации и принятия ее как давности с отчетливым пониманием единства присущих ей разнонаправленных тенденций, противоречивости производимых ею действий. Генеральная линия такой политики – не борьба против глобализации, а продуманные, тщательно взвешенные и ответственные меры по наименее бесконфликтной, плановой интеграции в мировое сообщество государств.

Такая интеграция предполагает, что национальное государство не приносит в жертву собственную идентичность, оно укрепляет, а не демонтирует ведущие институты своего политического строя. Государство сохраняет за собой главные функции, в особенности те, которые обеспечивают внутреннюю безопасность и территориальную целостность государства, твердый порядок в нем, которые делают реальными права и свободы человека.

В такой продуманной политике чрезвычайно нуждается современное государство с переходной экономикой, в том числе Российское государство. Насущная потребность в такой политике диктуется тем, что сейчас Россия начинает все энергичнее и глубже входить в мировое сообщество государств, все шире и ощутимее принимает участие в глобальных процессах. Актуальность такой политике придает одновременно происходящий в стране колоссальный исторический поворот, который знаменуется становлением демократически-правовой федеративной государственности, цивилизованной рыночной экономики, развитого гражданского общества, политического и идеологического плюрализма.