

ГОСУДАРСТВО В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

© 2010 г. Ю. Шишков

В последние годы в научной и публицистической литературе активно обсуждается судьба национального государства в условиях глобализации. Некоторые исследователи полагают, что она, глобализация, означает конец национально-государства как суверенного игрока на международном поле и как института монополевой власти в пределах собственной страны¹. Другие, напротив, считают, что экономическая глобализация не умаляет роли национального государства ни внутри стран, ни на международной арене. В.С. Загашвили, например, уверен, что “и сегодня государство обладает всей полнотой власти, и передача части суверенитета международным и наднациональным органам ничего не меняет, поскольку делегированные полномочия в любой момент могут быть отозваны”². Есть и такие, кто, по словам Сьюзан Стрэндж, отстаивая миф о незыблемости государства, считают мифом саму глобализацию, «поскольку государство пока что существует потому, что предприятия все еще “принадлежат” определенному государству в том смысле, что их штаб-квартиры находятся на территории государства, которое они переросли; потому, что их директора почти исключительно происходят из одной и той же страны, и потому, что их корпоративная культура заметно отличается от других “национальных” фирм»³.

Автор настоящей статьи давно и неоднократно отмечал, что одной из трех фундаментальных характеристик процесса глобализации является

размывание и ослабление регулирующих функций национального государства и трансформация этой традиционной формы организации мирового социума в некую новую ее форму⁴. Вернуться к осмыслению этой тенденции побуждают два обстоятельства. Во-первых, нынешний мировой экономический кризис показал, что продолжительная тенденция к либерализации рынков, похоже, приостановилась, и наступает новый период активизации вмешательства государства в экономику, в том числе возврат к ползучему протекционизму. В то же время выяснилось, что действующая модель глобального регулирования валютно-финансовой сферы силами МВФ, “большой семерки” и “двадцатки” министров финансов оказалась неэффективной. Все это дало повод предполагать, что началось отступление глобализации и, соответственно, возврат к прежней решающей роли государства как регулятора национальной и международной экономики⁵. Во-вторых, в последнее время появился ряд публикаций на эту тему, в том числе в “МЭ и МО”, вызывающих некоторые возражения.

Общие рассуждения о том, ослабляет глобализация или усиливает регулиющую роль государства в экономике и социальной сфере, малопродуктивны, если упускаются из вида многогранность и многослойность этой проблемы. Прежде всего нельзя забывать, что, несмотря на растущую роль государства, оно отнюдь не единственный и всевластный регулятор экономических и социальных процессов. Его противовесом является рыночный механизм с его апробированным в течение многих столетий и постоянно модернизирующимся инструментарием – конкуренцией. В последние десятилетия в демократических странах конкурентом государства становится и гражданское общество, обретающее все более

ШИШКОВ Юрий Витальевич, доктор экономических наук, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН (shishkov@imemo.ru).

¹ См., например: *Ohmae K.* The End of the National State. N.Y., 1995; *Rosenau J.N.* Along the Domestic-Foreign Frontier. Cambridge, 1997; *Strange S.* The Retreat of the State: Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge, 1996; *Thurou L.* Balding Wealth: New Rules for Individuals, Companies and Nations in Knowledge-Based Economy. N.Y., 1999.

² *Загашвили В.С.* Государство на новом этапе экономической глобализации // МЭ и МО. 2009. № 5. С. 47–78.

³ *Strange S.* The Erosion of the State // *Current History*. 1997. № 98. P. 365. (В качестве примера таких представлений она приводила книгу: *Hirst P. and Thompson G.* Globalization in Question: The International Economy and Possibilities of Governance. Cambridge, 1996.)

⁴ См., в частности: *Шишков Ю.* Глобализация: враг или союзник развивающихся стран // МЭ и МО. 2004. № 4; Процесс глобализации. Глава в учебнике “Мировая экономика”. (М., 2004); Догоняющее развитие в эпоху глобализации. Введение. М., 2006.

⁵ См., например: *Altman R.* Globalization in Retreat // *Foreign Affairs*. July/August 2009.

влиятельные институты. Рассматривать эволюцию роли государства вне связи с этими конкурирующими с ним регуляторами непродуктивно.

Вместе с тем эта эволюция происходит одновременно во множестве субъектов экономической и политической жизни, встроенных в систему современного мироустройства. Их регулирующие действия в чем-то взаимодополняют друг друга, а в чем-то сталкиваются и противостоят. Такое нарастающее взаимодействие суверенных национальных “регуляторов” все настоятельнее требует согласования их действий на региональном и даже на глобальном уровне. Национальное государственное регулирование трансформируется в транснациональное. А это неизбежно сопровождается передачей части полномочий межгосударственным или наднациональным институтам. Следовательно, поле деятельности каждого государства в своей собственной стране неуклонно сужается.

Таким образом, в наше время происходят два параллельных процесса: постепенное усиление и усложнение государственного вмешательства в экономику и в социальные процессы и одновременно сужение объема регулирующих функций государства вследствие частичного перетекания их к наднациональным регуляторам. Что же получается в сухом остатке – усиление или ослабление национального государства? Попытаемся ответить на этот вопрос.

ЭВОЛЮЦИЯ ТАНДЕМА “РЫНОК–ГОСУДАРСТВО”

Рыночный механизм регулирования экономических процессов и вмешательство государства в эти процессы сосуществуют на протяжении многих веков. Долгое время государство ограничивалось ролью защитника национального экономического пространства от слишком напористых внешних конкурентов и по совместительству выполняло функцию “ночного сторожа” при частных предпринимателях. Все это осуществлялось преимущественно силовыми методами. Главным инструментом в руках власти имущих были вооруженные силы. Экономические функции государства в ту пору ограничивались взиманием налогов с подданных и распределением полученных таким путем доходов казны на содержание армии, строительство крепостей и дворцов, на прихоти правящей элиты.

Лишь с развитием ремесел и торговли, в том числе внешней, государственные институты стали присматриваться к доходам ремесленников и

купцов. Сначала с точки зрения их налогообложения, а потом и с целью создания условий для того, чтобы эта курица могла нести все более крупные золотые яйца. Рынок демонстрировал все новые свои скрытые возможности и шаг за шагом завоевывал признание не только среди хозяйствующих субъектов, но и в правящих сферах. Именно он послужил той благодатной почвой, на которой стали рождаться все новые изобретения, позволявшие многократно повысить производительность труда, ускорить экономический рост и поднять благосостояние общества. В этих условиях государство из полноправного господина превратилось в партнера рынка. С одной стороны, оно стало создавать материальные, социальные и правовые условия для эффективной работы частного бизнеса, а с другой – корректировать перекосы и эксцессы рыночного механизма.

В Англии, а потом и в других странах, вступавших на путь индустриализации, сформировался тот неразрывный тандем “невидимой руки рынка” и вполне осязаемой, порой весьма тяжеловесной, руки государства, который с тех пор определяет экономическое развитие любой страны. “Парадокс рынков, – справедливо отмечает известный гарвардский экономист Дэни Родрик, – состоит в том, что процветают они не в условиях *laissez-faire* а под бдительным оком публичных институтов”⁶. Не всегда это партнерство оставалось мирным. В периоды войн власти нередко взвинчивали налоги и прочие повинности, душившие производство и торговлю. Но в целом сохранялся своеобразный тандем, в котором государство предоставляло рынку значительную свободу действий, оставаясь на периферии экономики.

Так продолжалось до Первой мировой войны, которая потребовала от втянутых в нее государств крайнего напряжения сил и мобилизации всех людских, материальных и финансовых ресурсов. Вмешательство государства в экономику достигло беспрецедентных масштабов. После войны и восстановительного периода попытались вернуться к прежней модели хозяйствования *laissez-faire* как внутри стран, так и в мировой экономике, в том числе к золотому стандарту в международных расчетах. Но это удалось лишь частично, поскольку появились новые внутри- и внешнеэкономические факторы, требующие государственного вмешательства. Внутри стран – развитие частных монополий, подавляющих свободу конкуренции; создание инфраструктурных систем общенационального значения (транспортные магистрали,

⁶ Rodrik D. Feasible Globalization // NBER Working Paper 9129. Cambridge Mass. September 2002. P. 4.

водоснабжение, электрификация, телекоммуникация и т.п.), которые не под силу частным предпринимателям; необходимость повышать уровень образования населения, поддерживать науку и т.д. Во внешней сфере – крах золотого стандарта и переход к гораздо более сложным международным расчетам, требующим тщательно продуманной денежной и валютной политики; мировые кризисы перепроизводства, порождающие всплески безоглядного протекционизма; начало массовой миграции трудовых ресурсов, утечка капитала и т.п. Все это требовало усиления государственного вмешательства в экономические процессы.

Но одновременно появлялись факторы, расширяющие сферу действия рыночного механизма. Прежде всего за счет денатурализации сельского хозяйства и вовлечения миллионов крестьянских семейных хозяйств в рыночные отношения. Другая причина ее расширения – развитие сферы услуг личного и производственного характера. Первые в прошлом замыкались в основном в семейных ячейках и почти не соприкасались с рыночной средой. Но шаг за шагом все большая часть таких услуг перетекает к специализированным фирмам и опосредуется рынком. В еще большей степени такой процесс охватывает производственные услуги, которые первоначально предоставлялись внутри фирм. Третья причина – бурное развитие финансовой сферы, появление здесь все новых инструментов кредитования, инвестирования капитала и страхования рисков. Все эти инструменты неотделимы от рыночных отношений. Наконец, нельзя забывать о коммерциализации разнообразных видов информации в широком диапазоне от рекламы до новостей, которая нарастает по экспоненте.

Так два различных, во многом противоположных механизма вынуждены были не просто сосуществовать, но и взаимодействовать, притираясь друг к другу. Их сосуществование постепенно переросло в прочный симбиоз. «Государство, дополняя и облагораживая рынок, выправляя отдельные его “провалы”, работает с ним в одной упряжке, – отмечает И. Осадчая. – Только вместе они образуют то, что ныне именуется цивилизованной смешанной экономикой»⁷. Однако это не застывшая модель хозяйствования. Под напором объективных обстоятельств она в ходе нескончаемых проб и ошибок постоянно совершенствуется.

Великая депрессия 1929–1933 гг., подготовка ко Второй мировой войне и сама это война объек-

тивно способствовали усилению государственного вмешательства в экономику, которое длинным шлейфом растянулось на восстановительный период и даже на 60-е годы. Поворот в сторону дерегулирования и широкой приватизации государственных предприятий начался в Западной Европе и США в 70-х годах. Многие трудности и неудачи предшествующего периода стали приписывать чрезмерному вмешательству государства в жизнь частного бизнеса. Возобладало представление, что оно является лишь помехой успешному экономическому развитию и должно быть сведено к минимуму.

Но ослабление контроля над рынком привело к гипертрофированному развитию финансовой сферы и кризисам нового типа. Финансовый кризис 1997–1998 гг., потрясший страны Восточной Азии, Бразилию и Россию, вновь показал, что рыночные механизмы нельзя оставлять без присмотра. «Если рынок заходит слишком далеко..., – отмечалось в Докладе о развитии человека за 1999 г., – возможности и блага интернационализации распределяются неравномерно и несправедливо, концентрируя власть и богатство в руках избранных групп и лиц, стран или компаний, оставляя в стороне всех остальных. Если в экономике “взлетов и спадов” рынок выходит из-под контроля, появляется нестабильность, как например финансовый кризис и его раскаты на мировом уровне»⁸. Справедливость такой оценки с новой силой подтвердилась начавшимся осенью 2008 г. глобальным финансовым кризисом. Как в пределах национальных экономик, так и на мировом уровне предпринимаются спешные поиски путей исправления перекоса в упомянутом тандеме для усиления государственного регулирования.

Так в ходе периодических колебаний то влево, к дирижизму, то вправо, к либерализму мировое сообщество шаг за шагом модифицирует сдвоенный механизм регулирования экономических процессов, а заодно и тесно сопряженных с экономикой социальных процессов. При этом по мере технико-экономического и социального развития стран, с одной стороны, и интенсификации их международного экономического, культурного и политического взаимодействия – с другой, государственная составляющая постепенно совершенствуется и увеличивается. Измерить это увеличение и, соответственно, сдвиги в соотношении рынка и государства в национальной экономике весьма сложно, поскольку государство воздействует на хозяйственные процессы по многим

⁷ Осадчая И. Постиндустриальная экономика: меняется ли роль государства? // МЭ и МО. 2009. № 5. С. 32.

⁸ UNDP. Human Development Report. Wash., 1999.

Таблица. Совокупные правительственные расходы шести развитых стран, % к ВВП

	1913	1929	1938	1950	1970	1980	1990	2000	2007	2010
Франция	8.9	12.4	23.2	27.6	38.5	46.1	49.4	51.6	52.4	53.2
Германия	17.7	30.6	42.4	30.4	38.6	48.3	43.6	45.1	43.8	44.0
Англия	13.3	23.8	28.8	34.2	38.8	44.9	41.9	37.0	44.7	48.9
Нидерланды	8.2	11.2	21.7	26.8	43.9	57.5	54.9	44.2	45.9	46.3
В среднем ¹	12.0	19.5	29.0	29.8	40.0	49.2	47.5	44.0	46.7	48.1
США	8.0	10.0	19.8	21.4	31.6	33.7	37.1	34.2	37.4	39.9
Япония	14.2	18.8	30.3	19.5	19.4	32.6	32.0	39.0	35.8	37.5

¹ Средняя арифметическая.

Источники: Maddison A. *Dynamic Forces in Capitalist Development*. N.Y., 1991. P.77; OECD Economic Outlook. June 1990. Reference Table 15; Ibid. June 2009. Appendix Table 25.

каналам, начиная с налогов и бюджетных субсидий и кончая правовым регулированием сферы образования и средств массовой информации. Значительная часть этих воздействий государства вообще не поддается количественной оценке. Масштабы присутствия государства в экономике можно нащупать лишь приблизительно по косвенным показателям.

Наиболее подходящим таким показателем является доля государственных расходов в ВВП страны. Речь идет о социальных трансфертах, расходах на оборону и поддержание общественного порядка, инвестициях в инфраструктурные и другие отрасли национальной экономики и т. п. В развитых странах совокупные правительственные расходы (как центральных, так и местных органов власти) после Первой мировой войны медленно, но неуклонно нарастают (см. табл.). Крутой взлет этих расходов в Германии и Японии в 1938 г. был связан с их подготовкой к войне. В послевоенные десятилетия доля правительственных расходов всюду уже не опускалась ниже уровня 1929 г. и продолжала увеличиваться. Некоторое замедление этого тренда в Англии и Нидерландах в 80–90-х годах, в Германии в 80-х, в США в 90-х обусловлено, по-видимому, упомянутым выше сдвигом в сторону либерализации тандема “рынок–государство”.

Новая волна роста государственных расходов в 2007–2010 гг. вызвана нынешним экономическим кризисом, который заставил правительства срочно спасать ведущие банки и другие решающие конструкции макроэкономики от краха. В США власти сначала отказались выручать банк *Lehman Brothers*, позволив ему рухнуть. После этого полетели в пропасть мировые финансовые рынки. Белому дому пришлось отказаться от либеральных принципов и закачивать бюджетные деньги во многие финансовые корпорации и даже

в гиганты американского автопрома *Chrysler* и *General Motors*. Практически происходит частичное огосударствление финансовых и промышленных корпораций. Нечто подобное наблюдается и в других странах, включая Россию.

Исторически доля государственных расходов в ВВП растет по мере трансформации стран из развивающихся в развитые. Эксперты ООН подсчитали, что, например, в 1997 г. расходы центральных правительств 19 развитых стран составляли в среднем 36.8% их ВВП, 12 переходных государств – 31.3, 50 развивающихся – 25.0%⁹. Это вызвано расширением социальных функций постиндустриального государства¹⁰. Если в развитых странах доля связанных с этими функциями расходов в общем объеме затрат центральных правительств в 1997 г. достигала 59.6%, а в переходных странах – 52.3, то в развивающихся странах – только 23.0%. Зато там 18.2% этих расходов приходится на экономические услуги, тогда как в переходных странах их доля составляла 12.2%, а в развитых – лишь 9.6%¹¹. Это значит, что непосредственно на вмешательство в экономические процессы правительства развитых стран расходовали средства, эквивалентные лишь 3.5% их ВВП, переходных – 3.8, а развивающихся – 4.6%. В остальном государства воздействуют на эти процессы лишь косвенным образом. Это свидетельствует о том, что до “цивилизованной смешанной экономики” переходным, а тем более развивающимся странам еще весьма далеко. Им предстоит сделать немало в развитии и укреплении собственной государственности.

Эти тенденции, казалось бы, дают основание утверждать, что государство в условиях глобали-

⁹ См.: UN. *World Public Sector Report. Globalization and the State*. N.Y., 2001. P. 154.

¹⁰ См. подробнее: *Осадчая И.* Цит. соч.

¹¹ См.: UN. *World Public Sector Report*. Op. cit. P. 154.

зации не ослабевает, а, наоборот, укрепляет свои позиции в национальной экономике и в социальной сфере. Но это – опрометчивое суждение.

РАЗМЫВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Как известно, понятие “суверенитет” имеет две ипостаси: внутреннюю – верховенство власти правительства в пределах территории данного государства, абсолютное право управлять его экономикой и населением, в том числе с применением силы, и внешнюю – невмешательство других стран во внутренние дела государства и в определение его внешней политики.

Система мироустройства, основанная на существовании самостоятельных государств, родилась, как известно, в условиях феодальной раздробленности средневековой Европы и бесконечных войн на религиозной почве. В 1648 г. она была закреплена двумя договорами между Священной Римской империей и Францией с ее союзниками, с одной стороны, и Швецией с ее союзниками – с другой. Сложившийся на этой основе новый международный порядок, названный Вестфальским миром, имел далеко идущие последствия. Помимо своей непосредственной цели – прекращения многолетних войн – он способствовал становлению государственности, консолидации европейских наций и формированию национальных государств в современном смысле слова. Лежащий в основе Вестфальской системы принцип государственного суверенитета со всеми последующими его уточнениями просуществовал как общепризнанная норма почти 300 лет.

Но ужасы гигантского по масштабам и беспрецедентного по бесчеловечности геноцида, осуществленного германскими нацистами в годы Второй мировой войны, варварские разрушения им городов и сел, другие преступления против мира и человечества заставили мировое сообщество учредить Международный военный трибунал и провести в Нюрнберге суд над главными виновниками. По итогам этого процесса под эгидой ООН был утвержден ряд норм международного права, обязывающих государства соблюдать права человека и позволяющих в определенных случаях вмешиваться во внутренние дела государств, нарушая их суверенитет. Позднее Совет безопасности ООН санкционировал на этой основе вооруженную интервенцию сил по поддержанию мира в Сомали. Впрочем, и без санкции ООН великие державы стали с помощью своих либо коллективных вооруженных сил наводить порядок в тех

странах, где он, по их мнению, оказался нарушен. Вспомним гражданскую войну 1950–1953 гг. в Корее, в которую, отбросив рассуждения о суверенитете, открыто вмешались США, а скрытно – СССР и КНР. Затем – похожую ситуацию в 1965–1973 гг. во Вьетнаме, где в воздушных боях мерялись силами американские и советские летчики. Не вычеркнуть из истории и военные интервенции СССР в 1957 г. в Венгрию, в 1968 г. в Чехословакию, в 1979 г. в Афганистан, нападение США и их союзников в 1999 г. на Югославию, вторжение в 2001 г. в Афганистан, а в 2003 г. – в Ирак. И это далеко не полный перечень случаев пренебрежения принципом государственного суверенитета.

Подоплекой этих интервенций, по мнению председателя Совета по международным отношениям США Ричарда Хааса, стало представление, что “суверенитет – понятие скорее условное, даже договорное, чем абсолютное. Если некое государство спонсирует терроризм, создает оружие массового уничтожения или осуществляет геноцид, то оно расплачивается за это обычными выгодами суверенитета и подставляет себя для нападения, устранения или оккупации”¹². Поводы для такого нарушения суверенитета, немислимого в прошлом, постепенно расширяются. Таким образом, сначала стал разрушаться *внешний* государственный суверенитет и по причинам, не связанным с глобализацией.

Но такого рода эрозию можно считать спорадическим исключением из правила. Несравненно важнее систематическое размывание государственного суверенитета объективным нарастанием технико-экономического прогресса. Он корнями уходит в фундаментальный принцип рыночной экономики – производство товаров или услуг ради получения прибыли. В самых общих чертах размеры прибыли определяются объемом сбыта продукции, который предопределяется ее конкурентоспособностью. А она, как известно, зависит от технологического уровня производства. Чем он выше, тем легче потеснить конкурентов и расширить свою долю на рынке. Это заставляет предпринимателей постоянно обновлять производственное оборудование за счет собственной прибыли, но главным образом заимствуя в банках или привлекая в свой бизнес других инвесторов, в том числе зарубежных. Такая бесконечная круговерть технической модернизации и борьбы за рынки сбыта, где идет “естественный отбор” жизнеспособных компаний и выбраковка осталь-

¹² Haas R. Sovereignty // Foreign Policy. September/October 1995. P. 54.

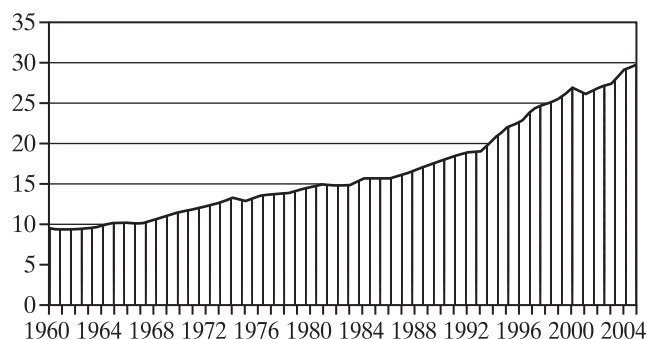


Рис. Динамика воспроизводственной открытости мировой экономики по экспорту товаров и услуг с 1950 по 2005 г., %

Рассчитано по: World Development Indicators on CD-ROM (googl.com / search); WTO. International Trade Statistics 2006. Geneva, 2007. Annex Table 1.

ных – имманентный мотор рыночной экономики.

Оба эти императива действуют с самого начала функционирования такой экономики. Но с середины XX в. ускорившийся научно-технический прогресс, резкое снижение стоимости международных перевозок и бурное развитие средств телекоммуникации создали благоприятные условия для их беспрецедентно интенсивной реализации. «В одной отрасли за другой, от выплавки стали до пивоварения, производство на мировой рынок становится императивом, – писала С. Стрэндж. – Всякая технологическая инновация требовала новых инвестиций. А по мере технологического прогресса, подгоняемого давлением конкуренции между фирмами за долю на рынке, все меньше и меньше можно выживать за счет прибылей на внутреннем рынке. Словом, фирмы не выбирают, производить им на внешние рынки или нет, они вынуждены либо делать это, либо идти на дно»¹³. Международная торговля товарами и услугами стала расти ускоренным темпом, вовлекая в систему мирохозяйственных связей все большую часть национальной экономики.

Экспорт и импорт – две составляющие ее воспроизводственного цикла, которые проходят через внешнеторговый оборот для того, чтобы обеспечить нормальный процесс создания, распределения и реализации национального продукта. В какой-то мере воспроизводственная открытость корректируется торговой политикой государства, поскольку импортная ее составляющая зависит от уровня протекционизма, а экспортная – от государственного стимулирования экспансии национальных компаний на внешних рынках.

¹³ Strendg S. Op. cit. P. 367.

Но в принципе она определяется теми технико-экономическими условиями, в каких находится национальная экономика. Поэтому для оценки степени экономической взаимозависимости стран важна не столько либерализация национальных торговых режимов, сколько воспроизводственная открытость. Как видно на рис., за последние 45 лет воспроизводственная открытость мировой экономики по экспорту товаров и услуг повысилась в 3.1 раза: с 9.5 до 29.8%. Чтобы исключить влияние колебаний мировых цен, данные по ВВП и по экспорту товаров и услуг приведены в неизменных ценах 1995 г. Нетрудно заметить, что с середины 80-х годов этот процесс явно ускорился. В 1960–1985 гг. воспроизводственная открытость повышалась в среднем на 2% в год, а в 1985–2005 гг. – на 3.25%.

Поскольку объемы мирового импорта и мирового экспорта примерно равны, процентное отношение всего внешнеторгового оборота к мировому валовому продукту достигло в 2005 г. почти 60%. Таким образом, в наши дни больше половины глобального производства сопряжено с международным обменом его результатами.

Еще быстрее растет международная миграция капиталов. После Второй мировой войны США и другие развитые страны ослабили валютный контроль за движением капиталов через границы. Компаниям стало гораздо проще получать кредиты в одной стране, а инвестировать их в другой. Вместе с тем сначала крупные, а затем средние компании научились в борьбе за иностранные рынки сбыта «перепрыгивать» через чужие таможенные барьеры и создавать свое производство непосредственно в пределах таможенной территории других стран. Во многих случаях такому «вторжению» рады и сами власти принимающих государств, особенно менее развитых и переходных к рыночной экономике. Поначалу настороженное, а то и враждебное отношение к таким пришельцам извне сменилось в 80-х годах осознанием выгоды их появления. Ведь вместе с филиалами ТНК приходят новые производственные технологии, открывается доступ к столь желанным ресурсам капитала, а главное – появляется возможность использовать известные брэнды и распределительные сбытовые сети, позволяющие выходить на крупные рынки развитых стран. Довольно быстро мир покрылся десятками тысяч филиалов транснациональных компаний. В 2007 г. насчитывалось уже 79 тыс. ТНК, а число их филиалов, разбросанных по всем континентам, кроме Антарктики, приблизилось к 790 тыс.

За последние 25 лет (с 1982 г.) валовая продукция последних увеличилась с 676 млрд. долл. до 6029 млрд., составив 11% глобального валового продукта, а их активы возросли в 34 раза, достигнув 68.7 трлн. долл.¹⁴

Это создает принципиально новую геополитическую ситуацию. Дело в том, что отношения внутри ТНК между родительскими компаниями и их зарубежными филиалами строятся на основе частной собственности и при высокой доле первых в акционерном капитале вторых могут быть не менее “суверенными” и властными, чем отношения между государством и национальными компаниями на подконтрольной ему территории. Поэтому правительству принимающей страны приходится на равных вести переговоры с руководством иностранной ТНК о будущих условиях функционирования ее филиала. Если в сфере международной торговли условия доступа на национальные рынки согласовываются между суверенными государствами, пусть даже не равными по своему потенциалу, то в сфере международной миграции прямых инвестиций суверенному государству приходится договариваться с квазисувереном – ТНК.

Более того, чтобы заманить к себе желательного иностранного инвестора, да и в целом повысить международную конкурентоспособность национального бизнеса, приходится конкурировать с другими государствами в области налогообложения компаний, трудового законодательства, природоохранных норм и во многих других аспектах регулирования хозяйственной жизни. То, что веками оставалось заповедной зоной внутригосударственного суверенитета, теперь добровольно-принудительно привносится извне, заимствуется у более благополучных соседей. Оставаясь де-юре суверенным, национальное государство де-факто вынуждено действовать с оглядкой на соседей, украдкой или открыто приспособлявая свою внутреннюю политику к меняющимся требованиям времени.

Но никакие приспособления не могут отменить или хотя бы замедлить ускользание из-под влияния государства ряда важных аспектов экономической и общественной жизни национального социума. Не далее как в прошлом веке государство играло первостепенную роль защитника национальных предприятий от иностранных конкурентов, ограждая отечественный рынок тарифными и нетарифными барьерами. Это соз-

давало тепличные условия для формирования и развития важных отраслей национальной промышленности. Однако в условиях глобализации такая торговая политика становится контрпродуктивной, ибо произведенные в оранжерейных условиях товары, как правило, оказываются неконкурентоспособными не только на мировом рынке, но и внутри страны. Наглядный тому пример – российская автомобильная промышленность. Как ни повышаются импортные сборы при импорте иномарок, а они все равно пользуются большим спросом, чем отечественные автомашины. Кроме того, высокие импортные барьеры стимулируют инфляцию, а субсидирование государством опекаемых отраслей и предоставление им налоговых льгот отягощают бюджет страны. Роль государства как стража национального рыночного пространства все больше обесценивается.

Столь же беспомощным становится государство в роли гаранта валютно-финансовой стабильности. Поскольку любая национальная валюта используется как во внутриэкономической, так и во внешнеэкономической политике, каждое правительство оказывается перед непростым выбором между независимой кредитно-денежной политикой внутри страны и потребностью открывать национальную экономику для внешних связей. Однако ни одно из них не может одновременно иметь фиксированный валютный курс, сохранять открытость национальной экономики для обеспечения международной мобильности капитала и в то же время проводить достаточно независимую денежно-кредитную политику для решения текущих внутриэкономических задач. Это “невозможное триединство” (*impossible trinity*) означает, что если в условиях открытого рынка предпочтение отдается привязанному валютному курсу, то страна в значительной мере утрачивает автономию своей денежно-кредитной политики. Если же она стремится сохранить и эту автономию, и фиксированный валютный курс, то ей приходится вводить ограничения на ввоз и вывоз капиталов, в первую очередь краткосрочных, иначе ни правительство, ни центральный банк не смогут осуществлять антиинфляционные меры путем изменения учетной ставки и других мер на денежном рынке.

В условиях свободной международной миграции капитала становится все труднее сохранять устойчивый курс национальной валюты. Импорт или экспорт капитала закономерно повышает или понижает ее рыночный курс. А это либо благоприятствует, либо тормозит экспорт нацио-

¹⁴ См.: UNCTAD. World Investment Report 2008. N.Y. and Geneva. 2008. P. 9–10.

нальных товаров и услуг и, в конечном счете, сказывается на торговом балансе страны. Центральные банки, естественно, стремятся амортизировать эти колебания путем интервенций на валютном рынке. Но их возможности ограничены объемом валютных резервов. Как только они приближаются к исчерпанию, государство оказывается неспособным влиять на курс собственной валюты.

Все менее свободно государство и в регулировании национального кредитного рынка. Как известно, манипулируя ставкой рефинансирования, центральные банки регулируют стоимость банковских кредитов в стране и тем самым либо стимулируют экономическую активность, либо охлаждают ее перегрев. Но пределы такого рода вмешательства на кредитном рынке невелики. С одной стороны, слишком низкая процентная ставка может спровоцировать всплеск инфляции со всеми вытекающими последствиями как для объема внутреннего рынка, так и для обменного курса национальной валюты. Его неизбежное снижение будет удорожать импорт, в том числе ввоз необходимого оборудования и комплектующих для национальных предприятий. В конечном счете это может привести не к стимулированию, а к подавлению экономического роста. С другой стороны, завышенная ставка процента чревата повышением обменного курса национальной валюты, а следовательно, торможением экспорта отечественных товаров и услуг, разорением множества малых и средних предприятий, обычно функционирующих на кредитах, увеличением безработицы и снижением жизненного уровня населения.

Глобализация стала подтачивать саму финансовую базу государственного регулирования экономики и социальной сферы – бюджет, формируемый за счет налогов на бизнес и население. Налоги покрывают около 85% совокупных государственных расходов. В последние десятилетия, однако, практически всюду в бюджетах образовалась прореха, через которую уплывает ощутимая часть налоговых поступлений. Крупные компании наловчились переносить свои штаб-квартиры в так называемые налоговые гавани и офшорные центры. В налоговых гаванях всем иностранным компаниям предоставляются широкие налоговые и другие льготы, в офшорах льготы получают лишь те из них, которые осуществляют операции с нерезидентами. На Нормандских островах, например, подоходный налог на компании не превышает 20%, а другие налоги вообще не взимаются. Более того, зарегистрированные там,

но не занимающиеся хозяйственной деятельностью иностранные компании вообще не платят налогов, внося лишь ежегодный сбор в размере 600 ф. ст.

Используя свободу вывоза активов, в такие гавани и офшоры перемещаются (как правило, в форме холдингов) многие тысячи иностранных компаний. В Лихтенштейне их около 20 тыс., в Швейцарии примерно 10 тыс., в Люксембурге – до 2 тыс. Всего же сегодня существует около полусотни таких налоговых убежищ, включая Кипр, Мальту, остров Мэн, Бермуды, Коста-Рику, Макао, Уругвай, Малайзию, Филиппины и др. Для некоторых видов финансовых операций такие укромные местечки есть даже в Австралии, Австрии, Бельгии, Ирландии, Нидерландах. В результате все государства ежегодно теряют не менее 100 млрд. долл. налоговых поступлений, что, естественно, сужает их регулирующие возможности. Заткнуть эту прореху очень трудно. Такая попытка была предпринята в апреле 2009 г. на Лондонском форуме “большой двадцатки”. Но позитивные результаты маловероятны: занесение в “черный список” одних налоговых гаваней вряд ли помешает завтра появиться десятку новых.

Таким образом, всевластие государства на своей собственной территории все больше подтаивает, размывается и сокращается в размерах, как льдина под лучами весеннего солнца.

Более того, важнейшая в прошлом военная (оборонительно-наступательная) функция государства в современных условиях постепенно становится анахронизмом. Последняя межгосударственная война с целью захвата чужой территории – агрессия Ирака против Кувейта – прогремела в 1990 г. и закончилась полным провалом. В наши дни важны не чужие территории, а чужие рынки сбыта. Во многих цивилизованных регионах мира вооруженные силы превращаются в своеобразный декорум суверенности и реквизит для эскортов и красочных военных парадов. К сожалению, это пока не относится к великим державам, накопившим горы ядерного оружия и пока еще не остывшим от противостояния в годы холодной войны.

ТРАНСНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Глобализация не только подтачивает способность государства выполнять свои традиционные хозяйственные и социальные функции, но и добавляет новые заботы, навязываемые извне.

Речь идет о таких трансграничных, или даже глобальных явлениях, как международный терроризм; нарастающий экологический кризис, в том числе грозящий ряду регионов дефицит пресной воды; международное распространение наркотиков; появление и быстрое распространение по планете неизвестных прежде заразных болезней (вирус иммунодефицита, “птичий” грипп) и т.п.

В прошлом этих проблем или не было, или они проявлялись не столь масштабно и разрушительно. Характерная их особенность состоит в том, что ни одно государство не может решить их самостоятельно, без взаимодействия с другими государствами региона или даже мира в целом. Эти проблемы транснациональны, а то и глобальны по самой своей природе. И справляться с ними приходится коллективно, вынося властные полномочия (по крайней мере частично) за пределы национальных границ. Внутренний суверенитет уже не уместается в эти рамки и становится транснациональным.

Идею транснационального государства еще в конце 1990-х годов высказал профессор Мюнхенского университета Ульрих Бек. По его мнению, внутренняя политика государства трансформируется в транснациональную, а национальные государства – в транснациональные структуры. «Транснациональные государства, – пишет он, – являются, во-первых, *не-национальными государствами*, а значит, также *не-территориальными государствами* (во всяком случае в узком смысле)... Во-вторых, модель “транснационального государства” хотя и отрицает *национальное* государство, но утверждает *государство* (как понятие). Понимание государства освобождается от территориальной западни... Транснациональные государства, в-третьих, являются *глокальными* государствами, которые ... рассматривают себя как провинцию мирового общества и в соответствии с этим обретают свое место в мировом рынке, многополюсной мировой политике»¹⁵. С таким пониманием эволюции государства и его суверенитета можно с некоторыми оговорками согласиться.

Трудно, однако, признать, что при всем при том “транснациональные государства являются... *сильными* государствами, чья политическая форма, созидающая власть, возрастает из коопе-

ративных ответов на глобализацию”. Форму оно, конечно, создает, но по существу из всевластного суверена превращается в рядовое звено региональной или глобальной регулирующей системы. Да и сам У. Бек признает: “... сотрудничающие национальные государства должны быть *на уровне внутренней политики* заметным образом интегрированы в принудительный процесс кооперации космополитически обязательной общности государств”¹⁶. И еще: “Глобализация имеет в виду процессы, в которых национальные государства и их суверенитет вплетаются в паутину транснациональных акторов и подчиняются их властным возможностям, их ориентации и идентичности”¹⁷. Как вам нравится “сильное государство”, которое в своей внутренней политике уже не самостоятельно, а в принудительном порядке кооперируется с другими государствами, подчиняясь коллективной власти транснациональных акторов?

По-иному, но не более убедительно, пытается доказать, будто национальное государство “и сегодня обладает всей полнотой власти”, В.С. Загашвили. Он справедливо отмечает, что новые глобальные проблемы призвана решить новая институциональная система мировой экономики, в том числе наднациональные структуры. Но тут же подчеркивает, что “при этом не происходит ослабления прав государств, возлагающих выполнение части своих обязанностей на совместно созданный орган. Ведь передаются лишь те функции, самостоятельное осуществление которых либо невозможно, либо неэффективно. В результате регулирования становится не больше, а меньше, повышается его эффективность при одновременном ослаблении вмешательства государства в экономику”¹⁸.

Итак, часть своих регулирующих функций национальное государство уже не может выполнять самостоятельно или делает это неэффективно и потому передает их некоему коллективному органу. Государственного регулирования в национальных рамках становится меньше. И все это никак не означает ослабления национального государства?

Правда, у автора речь идет не о государстве как субъекте суверенитета, а о неослаблении его “прав”. Он, похоже, не замечает, что права и реальные возможности далеко не одно и то же.

¹⁶ Там же. С. 189–190.

¹⁷ Там же. С. 26.

¹⁸ Загашвили В.С. Цит. соч. С. 51.

¹⁵ Бек У. Что такое глобализация? М., 2001. С. 191–192.

Впрочем, и с правами тоже неувязка. Как видно из приведенной в начале статьи цитаты, по его мнению, “передача части суверенитета ничего не меняет” и государство сохраняет “всю полноту власти”. Каким же образом, расставшись с частью суверенитета, можно сохранить *всю* полноту власти? Оказывается, очень просто: делегированные наднациональным организациям полномочия “в любой момент могут быть отозваны”. Даже чисто формально сделать это в любой момент невозможно, так как денонсация международных соглашений требует заблаговременного уведомления остальных партнеров, которые еще неизвестно как на это прореагируют. А в реальной жизни это практически исключено, потому что все те функции, которые государство не могло выполнять самостоятельно либо выполняло их неэффективно и потому передоверило коллективной организации, вновь обрушатся на его голову. И тогда-то оно с ними уж точно не справится. Такое вот получилось виртуальное никогда не ослабевающее государство.

На самом деле по мере глобализации экономических и социальных отношений национальное государство вынуждено делиться своими полномочиями с другими государствами и/или наднациональными институтами, добровольно ограничивая собственные возможности вмешательства в экономику и в социальную сферу. Наглядный тому пример – Евросоюз, 27 государств-членов которого передали значительную часть своего суверенитета наднациональным институтам не только в регулировании торговли с третьими странами, но и в валютно-финансовой сфере, в субсидировании сельского хозяйства, в области трудового законодательства и многих других. Еще более масштабный пример перетекания регулирующих функций с национального на наднациональный уровень (правда, в сравнительно узкой сфере международных экономических отношений) – Всемирная торговая организация, членами которой стали уже 153 государства.

Регулирующее начало в тандеме “рынок–государство” постепенно перетекает с национальных территорий в международное экономическое пространство. При этом “сила” национального государства, естественно, убывает, а “сила” коллективного регулирования возрастает. Хорошо это или плохо? Для отдельного государства в каких-то конкретных ситуациях это может быть неудобно и плохо, но для коллективно регулируемого пространства это в принципе желательно и полезно. В том числе и для тех входящих в это

пространство стран, которые временно испытывают трудности из-за ограничения их прежней самостоятельности.

Для более глубокого понимания перетекания реальных возможностей государств и их суверенитета на те или иные транснациональные пространства советую обратиться к фундаментальному исследованию Н.А. Косолапова “Глобализация: территориально-пространственный аспект”, где показано, что в условиях глобализации “*пространство как социальная практика все более отрывается от территории*”, а сама “глобализация означает на практике *начало пространственной реорганизации мира при сохранении его политико-территориального деления*”¹⁹.

Перед человечеством встала беспрецедентная задача – найти новые механизмы регулирования глобальной экономики, экологии и других сфер жизни человечества. Начался болезненный процесс трансформации существовавшей тысячелетия национально-государственной формы организации мирового социума в некую новую ее форму. Поиски механизмов глобального регулирования идут и в рамках ООН с ее разветвленной системой политических, экономических, социальных и прочих органов, и в Международном валютном фонде, Всемирном банке, Всемирной торговой организации. В современном мире функционируют около 300 всемирных межправительственных организаций, не считая множества таких организаций на региональном, а тем более на двустороннем уровне. Каждое государство участвует одновременно в нескольких, порой в десятках межправительственных организаций и вынуждено соблюдать выработанные там нормы международного права.

Ограничение свободы действий национальных властей возрастает по мере повышения уровня технико-экономического развития страны. Чем он выше, тем шире и разнообразнее ее внешнеэкономические, политические, культурные связи, тем сильнее и разностороннее воздействие внешней среды на национальную экономику и политику. Тем менее автономным становится государство в проведении своей внутренней политики и тем более изобретательным оно должно быть в достижении целей этой политики. “Призрак блуждает над правительствами всего мира, призрак глобализации, – пишет профессор Свободного ам-

¹⁹ Косолапов Н. Глобализация: территориально-пространственный аспект // МЭ и МО. 2005. № 6. С. 11–12.

стердамского университета Офран Бадахшани. – Мировой порядок и мировая политика сталкиваются с новой угрозой: суверенитет национальных государств находится под вопросом”²⁰.

Это, конечно, не означает, что национальное государство как механизм, регулирующий внутристрановые и международные отношения, отживает свой век. Оно сохранится еще неопределенно долго, но уже не в роли всевластного вершителя судеб своей страны, а в качестве одного из звеньев все более усложняющегося механизма регу-

лирования глобальных процессов. Похоже, что такой механизм все более обретает сетевой характер: правительства становятся как бы узловыми пунктами глобальной управленческой системы, включающей, помимо государств, международные, межправительственные и общественные организации, транснациональные корпорации, глобальные деловые элиты (вроде Давосского форума) и т.п. Человечество ждет большие перемены.

Ключевые слова: глобализация, национальное государство, государственное регулирование, рынок, международные организации, гражданское общество, ТНК, ООН, МВФ, Всемирный банк, Всемирная торговая организация.

²⁰ *Badakhshani O.* Globalization: The End of State Sovereignty? (khorasanzaneen.net/rws/gbale).