

# Современные вызовы глобальному экономическому управлению: корректировка задач ключевых международных экономических и финансовых институтов

В.Н. Зуев\*

*В статье уточняется понимание системы глобального экономического управления; рассматриваются проблемы этой системы и причины их возникновения; анализируется соответствие повестки дня международных институтов потребностям времени; определяются пути повышения эффективности международного экономического управления.*

## Параметры системы

Прежде чем анализировать реакцию международных институтов на происходящие в мировой экономике перемены, необходимо вкратце обозначить параметры самой системы, поскольку среди исследователей нет единого представления о существовании системы глобального экономического управления.

Система глобального экономического управления, по моему убеждению, представляет собой своеобразный «многослойный пирог». Главные «слои» этого пирога – корпорации, государства, региональные объединения и международные организации. Одним из значимых срезов, который редко рассматривается как часть системы глобального экономического управления, являются транснациональные корпорации (ТНК). Обороты многих из них вполне сопоставимы с размерами ВВП небольших стран, и глобальная стратегия этих компаний, безусловно, влияет на управляемость мировой экономики.

Конечно, наряду с компаниями традиционными активными участниками системы являются и отдельные государства. Но для нас наибольший интерес представляет анализ происходящих изменений на уровне международных экономических организаций и региональных экономических объединений, модификация структуры и деятельности которых, собственно, и представляет лицо современной системы.

## Кризис системы глобального экономического управления?

Тема кризисного состояния системы глобального экономического управления все активнее обсуждается российскими политиками и бизнесменами. В программе июньского Петербургского международного экономического форума одно пленарное заседание было посвящено теме «Национальные экономические интересы и глобальные институты управления». На нем выступил президент Российской Федерации Дмитрий Медведев. Он заявил о том, что финансовый и продовольственный кризисы показали несоответствие сложившейся системы глобальных институтов управления стоящим перед ней вызовам<sup>1</sup>.

На прошедшем в апреле этого года Лондонском экономическом форуме президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) Александр Шохин высказал мнение о том, что система международных институтов находится в кризисе, и что отдельные государства должны принять большую ответственность в урегулировании международных проблем для восполнения пробела управляемости<sup>2</sup>.

Когда Россия, подчас справедливо, упрекает международные структуры в недостаточной эффективности, она забывает, что доля ответственности за такое положение частично лежит и на ней. Ведь Россия относится к числу стран, которые неохотно наделяют международные институты необходимым объемом полномочий.

В деятельности некоторых ведущих международных организаций Россия вообще не участвует (ВТО, ОЭСР). В других, таких как ФАО (Международная продовольственная и сельскохозяйственная организация), участвует совсем недавно. Во многих случаях ее по-

\* Материал подготовлен профессором, заведующим кафедрой международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики ГУ ВШЭ в рамках исследования при поддержке специального фонда ректора ГУ ВШЭ.

<sup>1</sup> Коммерсантъ. 8 июня 2008 г.

<sup>2</sup> International Herald Tribune. April 29, 2008.

зиция прямо противоположна позиции всех остальных членов: иранское ядерное досье при рассмотрении в МАГАТЭ или в ООН; пути обеспечения международной энергетической безопасности – при рассмотрении в «Группе восьми»; подписание протокола № 14 для активизации деятельности Европейского суда по правам человека при Совете Европы.

Каким образом международные институты могут быть эффективными без соответствующих полномочий, полученных от стран-участниц!? Ни одно, даже самое влиятельное государство не в состоянии самостоятельно решать глобальные проблемы современности. И усилий двусторонней дипломатии оказывается недостаточно.

Глобальные проблемы наиболее эффективно могут решаться только глобальными институтами. Это своего рода толкование принципа «субсидиарности» применительно к системе международного управления. Понимание необходимости укрепления международных структур в большинстве стран мира – важная предпосылка увеличения результативности глобального экономического управления.

## Содержание регулирования: повестка дня

Тем не менее система глобальных институтов сама по себе довольно чутко реагирует на происходящие в мировой экономике изменения. Как только разразился мировой продовольственный кризис, Всемирный банк объявил о Новом пакете мер помощи наиболее бедным развивающимся странам и об удвоении объема ежегодного кредитования производства аграрной продукции в Африке с 450 до 800 млн долл.<sup>3</sup> Безусловно, это смягчит проблему роста цен, но отнюдь не решит ее. Что же необходимо предпринять международным институтам, чтобы адекватно реагировать на вызовы времени? Ответ как всегда не прост, и поиски его продолжаются.

Обратимся к наиболее чувствительным для мировой экономики проблемам роста цен на энергоносители, продовольствие и кредитные ресурсы. Ключевым вопросом для решения всех этих острых проблем является выбор правильной пропорции соотношения рыночного и регулирующего начал на качественно ином уровне – на уровне глобализованной мировой экономики. При этом речь идет не о кризисе

в традиционном понимании термина «экономический кризис» – проблема заключается в стремительном росте цен.

Представляется, что главной причиной этого роста является ограничение действия рыночных сил, ограниченная свобода конкуренции в важнейших секторах мировой экономики – энергетике и сельском хозяйстве. Если удастся обеспечить свободный и справедливый доступ компаний к капиталу, ресурсам и рынкам, то спрос может быть удовлетворен адекватным предложением товаров и услуг. Понимание этого обстоятельства позволит ведущим международным экономическим институтам и их участникам правильно расставить акценты в рассмотрении текущей повестки дня.

Эта повестка уже включает вопросы либерализации торговли в рамках ВТО, вопросы обеспечения справедливой конкуренции (деятельность суверенных инвестиционных фондов) в рамках МВФ и ОЭСР, вопросы либерализации национальных экономик в рамках политики Всемирного банка. К сожалению, прогресс на этих направлениях пока минимален.

С другой стороны, ипотечный кризис – это скорее восстановление рынком правильных пропорций. Слишком много дешевых кредитов было выдано. Неоправданно раздулся пузырь домостроения, поскольку не соответствовал реальным возможностям населения. Рынок расставил все на свои места. И в том, что финансовые проблемы удалось во многом локализовать, в том, что они не перешли в глобальный мировой финансовый кризис, и в том, что он не распространился на другие области мировой экономики – большая заслуга глобальной системы финансового экономического управления.

## Пример суверенных инвестиционных фондов

Рассмотрим ситуацию, складывающуюся с регулированием деятельности суверенных инвестиционных фондов. Американское казначейство относит к таким фондам «инвестиционные портфели, формируемые правительствами в иностранных валютах, управление которыми составляет предмет самостоятельной политики, в отличие от политики управления официальными золотовалютными резервами страны»<sup>4</sup>.

В последнее время фонды, находящиеся под контролем правительств быстро развиваю-

<sup>3</sup> Le Figaro. 3 Avril 2008. P. 20.

<sup>4</sup> U.S. Department of the Treasury.

щихся стран Азии, Арабского мира, России, стремительно растут. С начала века количество суверенных фондов удвоилось. В настоящее время действует около 40 таких фондов. Их суммарные активы увеличились за это время в 5 раз и составляют, по разным оценкам, от 2 до 3 трлн долл.<sup>5</sup> По прогнозам МВФ и расчетам экспертов, к 2012 г. суммарные активы фондов достигнут 10 трлн долл.<sup>6</sup>, что представляется даже несколько заниженной оценкой, если анализировать стремительные темпы роста доходов стран, под управлением которых эти фонды находятся.

Но главная озабоченность, конечно же, состоит не в стремительном росте величины фондов, а в том, что управляются они правительствами стран, воззрения которых на принципы функционирования свободной рыночной капиталистической системы существенным образом отличаются от распространенных и устоявшихся норм развитых стран этой системы.

Все это послужило поводом для опасений со стороны политиков и общественности в отношении того, что часть активов развитых стран будет скуплена фондами и окажется подконтрольной структурам, которые могут руководствоваться в своей деятельности не только соображениями коммерческой выгоды. «Америка распродается», – так отреагировала «Нью-Йорк дейли ньюс», – «а покупателями канонических американских активов являются нефтяные шейхи, азиатские суверенные фонды и марксистские маркетологи»<sup>7</sup>. Конечно, не все разделяют эти страхи<sup>8</sup>. И все же.

Международные экономические организации отреагировали на эту озабоченность. В повестке дня МВФ, Всемирного банка и ОЭСР стоит вопрос о выработке кодекса поведения, свода правил и норм деятельности суверенных фондов. МВФ формирует специальную рабочую группу для проработки данного вопроса. Но делается это с большим отставанием от реальных потребностей времени. Поэтому США, например, уже принимают самостоятельные меры, хотя лучше было бы выработать международно признанные правила. И формат выработки этих правил мог бы в большей мере учитывать позицию стран – обладателей суверенных фондов.

В этом смысле начальный формат обсуждения проблемы в рамках Группы двадцати представителей центральных банков и министров финансов ведущих экономик всех континентов, подкрепленный авторитетом «Группы восьми», мог бы дать более эффективный первоначальный результат, который в последующем получил бы больше шансов кодифицироваться на уровне МВФ и Всемирного банка.

## Формы регулирования: как повысить эффективность?

Таким образом, мы подходим к одному из центральных вопросов функционирования современной системы международного экономического управления – как международные организации могут повысить эффективность своей деятельности, чтобы адекватно реагировать на вызовы времени?

Если проблема эффективности управления мировой экономикой уже сейчас стоит весьма остро, то, например, через 10 лет, по мере нарастания необходимости оперативного разрешения наиболее острых международных проблем, эта проблема войдет в число приоритетов мирового сообщества. Можно предвидеть несколько вариантов разрешения проблемы управляемости в предстоящее десятилетие.

Прежде всего, проблема повышения управляемости будет решаться созданием параллельных структур различной геометрии. Характерными являются примеры развития региональных межгосударственных объединений. Создание такого объединения, как ЕврАзЭС, наряду с сохранением СНГ, но в несколько ином составе стран и иными функциями – поиск вариантов более эффективного решения проблем взаимовыгодного сотрудничества. Практика покажет, какое объединение окажется более жизнеспособным.

Похожая ситуация возникла, когда параллельно с формированием Европейских сообществ, страны, выбравшие мягкий вариант интеграции, сформировали Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ). В дальнейшем большинство из них присоединилось к Европейским сообществам, которые оказались более жиз-

<sup>5</sup> McCormick D.H. Undersecretary for International Affairs, U.S. Department of the Treasury, Testimony Before the U.S. House of Representatives, Committee on Financial Services. March 5, 2008.

<sup>6</sup> Schonberg St. Sovereign Wealth Alarm // The International Economy. Winter 2008. P. 58.

<sup>7</sup> Feiden D. American Corporations Selling Chunks to Economic Powerhouses // New York Daily News. January 16, 2008.

<sup>8</sup> Ikenson D. Nothing to Fear but Fearmongers Themselves: A Look at the Sovereign Wealth Fund Debate. Free trade Bulletin. № 33. March 14, 2008 / Center for Trade Policy Studies of the Cato Institute.

неспособной и успешной формой межгосударственного взаимодействия в Европе.

Другим примером подобного рода применительно к международным экономическим организациям является создание (параллельно функционирующему МВФ) Группы двадцати представителей управляющих центральными банками и министров финансов наиболее значимых на мировых финансовых рынках стран. По признанию многих экспертов, деятельность Группы дублирует во многих аспектах деятельность МВФ. Однако МВФ, в состав которого входят 185 стран, не в состоянии так же быстро реагировать на ускоряющийся ритм изменений на мировых финансовых и валютных рынках, как это делает более компактная и менее формализованная «Группа двадцати». Именно она в более оперативном режиме пытается выработать подходы к решению наиболее актуальных проблем и даже учредила в 2006 г. Комитет по надзору за сотрудничеством МВФ и ВБ! Это означает только одно – традиционные международные институты не справляются с возросшими потребностями в регулировании. Требования к глобальной системе экономического управления ужесточаются. А развитие самой системы идет с отставанием.

«Группа двадцати» действует при «Группе восьми», которая, в свою очередь, оказалась в последнее время более оперативным и более эффективным инструментом управления сложными международными процессами, чем многие авторитетные международные организации.

Сама «Восьмерка» во многом представляет собой структуру, параллельную Совету Безопасности ООН. Ее повестка часто дублирует глобальный список проблем, обсуждаемых в Совете Безопасности ООН. Но преимуществом «Группы восьми» оказался ее неформальный статус, позволивший в ряде случаев более оперативно и более эффективно добиваться решения проблем управляемости мировой экономики.

Возрастание роли «Группы восьми» – отрадное обстоятельство. Но происходит это не от хорошей жизни. Возрастание роли «Группы восьми» в международной системе управления является еще одним подтверждением факта, что традиционные формализованные институты этой системы не справляются с возникающими проблемами.

Ситуацию можно сравнить с тем периодом деятельности ЕС, когда его формализованные структуры не справлялись с поставленными задачами. В результате был сформирован Европейский Совет – встречи в верхах глав государств и правительств ЕС. Первоначально он,

так же как и «Группа восьми», был неформальной структурой и не входил в систему органов ЕС. Однако лидеры стран ЕС в неформальной обстановке находили пути к компромиссам, вырабатывали стратегические решения, которые впоследствии кодифицировались официальными органами ЕС. Роль Евросовета последовательно возрастала. Его деятельность во многом помогла преодолеть тяжелые времена в развитии ЕС. В настоящее время Евросовет официально является частью институциональной структуры ЕС. Возможно, схожая трансформация произойдет с «Группой восьми».

Вообще неформальные объединения и международные форумы становятся важным дополнительным инструментом повышения взаимной осведомленности мирового сообщества об актуальных проблемах современности и в конечном счете повышения управляемости общемировыми процессами. Типичным примером подобного рода является международный экономический форум в Давосе, ставший не только важной площадкой обсуждения проблем мировой экономики, но и местом выработки совместных подходов к решению многих проблем, связанных с развитием мировой экономики. То же самое можно сказать и о многих других форумах, получивших в последнее время колоссальное распространение. Это и Петербургский форум, и Крымница, и азиатские восточные форумы.

Повышение управляемости мировой экономической системы имеет еще один существенный ресурс. В принятии наиболее важных и злободневных решений страны мира в рамках некоторых международных структур могут пойти по пути использования метода «различных скоростей», проверенного и активно применяемого в практике европейской интеграции. То есть страны, поддерживающие определенное решение, будут его исполнять вопреки мнению других стран. Другим же странам будет предоставлено право одобрить программу на более позднем этапе ее реализации. В истории европейской интеграции, используемой для сопоставлений в силу успешного примера взаимодействия государств, такие ситуации неоднократно возникали. Достаточно вспомнить европейскую «валютную змею» или тот же Европейский валютный союз как опыт удачного применения метода «различных скоростей» подключения к совместным программам.

В современной мировой практике можно привести пример подписания Киотского протокола о регулировании выброса парниковых газов в атмосферу земли к Рамочной конвенции

ООН об изменении климата с целью недопущения глобального потепления и борьбы с общим загрязнением окружающей среды. Хотя один из главных загрязнителей планеты, США, не присоединились к протоколу, тем не менее это не помешало 141 стране начать реализацию этого масштабного проекта.

Важным принципом применения метода «разных скоростей» является формирование критической массы для начала совместных действий. Применительно к протоколу, присоединение к нему России позволило преодолеть порог, за которым стало целесообразно реализовывать всю программу действий. Такая же схема найдет широкое применение в деятельности международных организаций в предстоящее десятилетие, поскольку договориться со всеми странами в различных сферах взаимодействия реально лишь в областях, не накладывающих конкретных и серьезных обязательств на эти государства. Если же решать проблему необходимо безотлагательно, как, например, в случае с парниковыми газами, то мировому сообществу придется принимать ответственные решения в составе тех стран, которые к этому моменту окажутся готовыми нести эту ответственность перед своими народами и перед человечеством в целом.

Наконец, проблема повышения управляемости международной системы может и будет решаться путем внутренней реорганизации механизмов управления ведущих международных экономических организаций. Она уже идет полным ходом, но, опять же, пока не достигла желаемых результатов.

Реформа МВФ, выразившаяся в пересмотре квот, – чрезвычайно важное событие, но это лишь начало пути. Пока она носит недостаточный и косметический характер, хотя вряд ли сразу могла быть кардинальной. Пересмотр соотношения квот в пользу развивающихся рынков и понижение роли США – реально прогнозируемые события предстоящего десятилетия. Слишком много стран, влияние которых в мире возрастает, заинтересованы в реформе, чтобы США могли и дальше препятствовать ей. Многие эксперты считают необходимым значительно увеличить роль стран-должников. Однако изменение положения, при котором страны с низкими доходами, составляющие основную контингент заемщиков и обеспечивающие значительную часть поступлений банка, не имеют достаточного веса в принятии решений института, вряд ли возможно. Представить ситуацию, в которой заемщики получают возможность определять политику кредитно-финансо-

вого института и проводить решения вопреки воле основных кредиторов, вряд ли возможно, да и вряд ли соответствует логике предназначения и деятельности международных финансовых организаций. К тому же, изменения в этом направлении не будут соответствовать и национальным внешнеэкономическим интересам России, которая превратилась из страны-должника в страну – потенциально значимого кредитора.

Существуют основания предполагать, что в предстоящее десятилетие, под давлением необходимости принятия безотлагательных решений, государства вынуждены будут в целях повышения управляемости мировой экономикой пойти на некоторые уступки в пользу наделяния большим объемом компетенций международных структур. Отдельные государства не в состоянии справиться с глобальными проблемами, выходящими за пределы их юрисдикции. Ущерб от негативных последствий неуправляемых мировых экономических процессов превысит выгоды самостоятельного независимого статуса стран в этих международных структурах. В этом отношении, до некоторой степени, можно прогнозировать развитие международных экономических организаций по пути наиболее продвинувшегося в области совместного регулирования экономики объединения – Европейского союза. То есть по пути передачи строго дозированной части национальных суверенных компетенций в пользу международных экономических организаций в строго оговоренных случаях и при четко обозначенных лимитах применения этих компетенций.

Причем начало развития этой тенденции возможно прогнозировать именно применительно к международным экономическим организациям, а не военно-политическим или иным подобным структурам.

В свете этих общих замечаний практически все основные международные экономические организации в предстоящее десятилетие нуждаются в реформах. Подкорректировать повестку дня ведущих организаций – относительно простое дело. Гораздо сложнее реформировать сами институты таким образом, чтобы они были способны эффективно решать назревшие проблемы. Но необходимость будет подталкивать страны к более активному проведению реформ в пользу развивающихся рынков для отражения реалий современности. Так что нам предстоит стать свидетелями интересных и существенных преобразований системы глобального экономического управления в ответ на вызовы современности.