ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И СУВЕРЕННЫЕ ФОНДЫ НАКОПЛЕНИЯ БОГАТСТВА

Иван ЛОГИН

– аспирант кафедры международных валютно-кредитных и финансовых отношений Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации

Глобальная экономика существенно понизила возможности государственного управления рыночными процессами, и рынок, прежде всего в своем финансовом секторе, поставил перед государственным управлением сложную задачу изменить сам принцип взаимодействия между государством и рыночной экономикой.

Чрезвычайная сложность задачи перехода к новой модели отношений между государственным управлением и рыночной экономикой объясняет современную ситуацию растерянности государственного управления, даже в экономически передовых странах, перед вызовами глобальной экономики, представляющей пока только формирующуюся и малопонятную реальность. Мировой финансовый кризис октября 2008 года – это во многом бунт глобальной экономики против непонимания ее государственным управлением. Важным адаптационным механизмом стали суверенные фонды накопления богатства (СФБ). Это разнородная группа финансовых структур, состоящая из бюджетных стабилизационных фондов, сберегательных фондов, корпораций по инвестированию резервов, фондов развития и пенсионных резервных фондов без прямых пенсионных обязательств и использующая инвестиционные стратегии, в том числе инвестирующая средства в иностранные финансовые активы.

Трансформация мировой экономики в глобальную резко повысила спрос на такие тонкие инструменты. Тонкость состоит в том, что сами суверенные фонды производят на рынке неопределенность, снижающую рыночные риски, которые повышаются инструментами, производящими определенные ожидания от рынка. Если в 1990 г. средства всех в мире суверенных фондов составляли не более 500 млрд долл., то в настоящее время эти средства, распределенные более чем в 20 странах, оцениваются в 2-3 трлн долл., а к 2013 г. прогнозируется их рост до 7-11 трлн долл.

Больше половины этих активов СФБ принадлежат странам-крупным экспортерам нефти и газа, причем в это число входит и Россия, а также Норвегия, Канада, Тринидад и Тобаго. Примерно третью мировых активов СФБ владеют страны Азии и Тихоокеанского региона, включая Австралию, Китай и Сингапур [1, с.12].

В Российской Федерации Стабилизационный фонд был создан 1 января 2004 года с целью обеспечения сбалансированности федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой (определялась ежегодно). Фонд аккумулировал средства, получаемые от превышения цены на нефть над базовой ценой.

С 1 февраля 2008 года Стабилизационный фонд, объем которого на тот момент составлял 157,19 млрд долл., был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (в пропорции 80/20). Резервный фонд унаследовал основные черты Стабилизационного фонда. Главное нововведение заключалось в том, что, помимо нефтяных доходов, источниками его формирования стали доходы от добычи и экспорта природного газа. Фонд национального благосостояния создавался для обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан РФ и покрытия дефицита бюджета Пенсионного фонда.

По данным Министерства финансов РФ, на 1 августа 2009 г. объем средств Резервного фонда составил 88,53 млрд долл., Фонда национального благосостояния – 90,02 млрд долл. Предполагается, что из-за дефицита бюджета на финансирование расходов в 2009 году будет направлено более 30 млрд долл. из Резервного фонда.

СФБ наглядно доказали свою эффективность в улучшении управления государственными финансами, достижении макроэкономической стабильности, поддержании экономического роста самим рынком, даже находящимся в кризисе. Эмпирически вырисовывается такая связь: чем больше увеличение мировой экономической нестабильности, а она растет на протяжении 1990-х годов и первого десятилетия XXI века, тем больше становятся численность и размеры СФБ. Эта зависимость не случайна. Рыночная экономика производит отбор нужных ей инструментов. В сущности, СФБ – инструмент прямого влияния на платежный баланс страны – соотношение суммы платежей, произведенных страной за границей, и поступлений, полученных ею из-за границы за определенный период времени. СФБ накапливают валютные активы страны и могут создавать чрезмерные валютные запасы. А в иных странах это может сказаться дефицитом счетов текущих операций. Тем самым усиливается нестабильность мировой экономики, когда страдают и «дефицитные», и «профицитные» страны. Первые – при уходе инвесторов, вторые – имея тенденцию способствовать ценовым «пузырям» и росту инфляции.

Выходит, что инструмент СФБ, вызванный к жизни новыми задачами государственного управления в экономике в связи с требованиями глобальной экономики, является «обоюдоострым». С ним нужно уметь обращаться, причем именно в глобальных, а не узко национальных интересах.

Сам инструмент СФБ подсказывает, что он – средство именно глобального управления финансами, требующее скоординированной экономической политики стран, иначе он создает проблемы. Одна из них – реальные риски, что инвестиционная стратегия СФБ будет преследовать не просто финансовую отдачу, но, например, политическую цель давления государства – инвестора средств СФБ на государства – получатели этих средств. Это может выражаться в установлении контроля государства-инвестора над стратегическими отраслями экономики государства-получателя. Подобные опасения тем более небеспочвенны, что управление многими из СФБ носит закрытый характер. Институт фонда богатства (Sovereign Wealth Fund Institute), осуществляющий мониторинг СФБ по всему миру и оценивающий Индекс прозрачности суверенных фондов, выяснил, что наибольшей прозрачностью отличается СФБ Норвегии, однако многие другие СФБ не дают информацию о своих активах, долгах, инвестиционных стратегиях [2, с.12].

Поэтому урок СФБ как финансового инструмента государственного управления в условиях глобальной экономики состоит в подталкивании стран к пониманию того, что они существуют в глобальной экономической среде, в которой управление должно быть тоже глобальным, единым, иначе глобальный рынок превратится в пространство политических манипуляций одних стран в отношении других. Например, в попытке защититься от подобных рисков государства, являющиеся получателями инвестиций по линии СФБ, могут сдерживать эти инвестиции и усиливать протекционизм в отношении операций с капиталом в принципе, что прямо подрывает порядок глобальной экономики, грозя глобальными кризисами.

Обеспокоенность непрозрачностью управления суверенными фондами при их усилении вызвала бурное обсуждение этой темы в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также в Международном валютном фонде (МФВ), Европейском союзе (ЕС) и в отдельных странах.

При этом МВФ сосредоточился на управлении и ответственности СФБ, в то время как ОЭСР – на политике стран-получателей инвестиций СФБ. При поддержке и координации со стороны МВФ была создана Международная рабочая группа, в которую вошли представители 26 стран-членов МВФ, имеющих СФБ. Группа определила так называемые «принципы Сантьяго», касающиеся инвестиционной практики и рисков СФБ:

- поддержание стабильности глобальной финансовой системы и свободы движения капитала и инвестиций, в частности обязательное требование для СФБ – если их деятельность оказывает существенное прямое воздействие на внутреннюю макроэкономическую ситуацию, тщательно координировать свою деятельность с национальными органами налогово-бюджетного и денежно-кредитного регулирования, с тем, чтобы обеспечить ее согласованность с общей макроэкономической политикой;

- соблюдение требований по раскрытию информации, предъявляемых в тех странах, где СФБ осуществляют инвестиции, по основным характеристикам правовой основы и структуры СФБ, юридическим отношениям между СФБ и другими государственными органами, цели политики и источнику финансирования СФБ, основе управления, общим подходам, правилам, механизмам финансирования, изъятия и расходования средств из СФБ, способу обеспечения оперативной независимости руководства СФБ от собственника;

- учет экономических и финансовых рисков инвестиционной деятельности СФБ: если инвестиционные решения определяются не экономическими и финансовыми, а иными соображениями, эти соображения должны быть четко изложены в инвестиционной политике и раскрыты общественности;

- прозрачную и прочную структуру управления в СФБ, включающую надлежащий операционный контроль, управление рисками и подотчетность: операции и финансовая отчетность СФБ должны проходить ежегодный аудит в соответствии с общепризнанными международными или национальными стандартами аудита [3, с.12].

В свою очередь, ОЭСР сосредоточилась на выработке рекомендаций для стран-получателей инвестиций СФБ в отношении того, как им избежать протекционистского уклона, противопоказанного в глобальной экономике. Комитет ОЭСР по инвестициям, начиная с 2006 г., в рамках проекта «Свобода инвестиций, национальная безопасность и стратегические отрасли промышленности» инициировал межправительственный диалог о возможностях государственного управления и обеспечения национальной безопасности в открытой международной инвестиционной среде. В диалог были вовлечены 30 стран-участниц ОЭСР, страны ЕС, а также Бразилия, Китай, Индия, Россия, ЮАР. В числе проведенных за два года соответствующих «круглых столов», форумов, сессий и конференций состоялась и встреча министров этих стран (4-5 июня 2008 г.), на которой была принята «Декларация ОЭСР о СФБ и политике страны-получателя» [4, с.12].

Декларация констатировала рост беспокойства правительств по поводу возможной политической, а не чисто коммерческой, мотивации инвестиционной деятельности СВБ, но предупредила, что государства-получатели инвестиций СФБ не должны прикрываться законной задачей охраны национальной безопасности для проведения протекционистской политики, способной подорвать национальное экономическое развитие в условиях глобальной экономики. Согласно Декларации, зарубежных инвесторов (те же СФБ) в принципе нужно рассматривать не менее благосклонно, чем внутренних – таково требование рынка вообще и рынка в эпоху глобальной экономики в особенности.

Декларация признает, что каждая страна самостоятельно определяет угрозы национальной безопасности, исходящие от иностранных инвестиций. Однако это определение должно быть основано на строгих методах оценки риска, которая отражает обстановку в стране. Необходимо установить ясную связь между инвестиционными ограничениями и идентифицированными рисками национальной безопасности. Инвестиционные ограничения должны быть узко сосредоточены на проблемах, связанных с национальной безопасностью, и разработаны так, чтобы не упустить экономическую выгоду страны. Декларация призывает подняться от «суверенной» экономической ответственности к глобальной экономической ответственности, создать ее международные механизмы.

Европейский союз также определил свой подход в отношении СФБ. Европейская комиссия в феврале 2008 года приняла документ, где отмечается важность СФБ как источника инвестиций в европейскую экономику и как глобального инвестора и утверждается, что Европа привержена прозрачным инвестиционным стратегиям и не питает склонности к финансовому протекционизму. В документе прописаны пять принципов: открытости глобальной инвестиционной среды; участия в международных экономических организациях вроде МВФ и ОЭСР; уважения международных обязательств; использования всеми странами-членами ЕС управленческих инструментов уровня ЕС; пропорциональности и прозрачности [5, с.12].

Показательно само принятие данного документа, свидетельствующее о том, что в ЕС осознают риски несвязной, фрагментированной реакции на СФБ как риски для экономики ЕС в целом. Это также ясный сигнал и шаг к формированию глобального управления в экономике, в том числе, и прежде всего, в мировой финансовой системе. Правда, существует обоснованный скепсис, что подобные декларации превратятся в действующие правила. Слишком сильна инерция «суверенных» экономических стратегий. Так, можно вспомнить, что сами западные государства с незапамятных времен используют свою экономическую власть в политических целях. Например, ЕС провозглашает открытые рынки, но забывает об этом, когда защищает свое сельское хозяйство, другие области европейской торговли и промышленности (авиалинии, газ, электричество). Сюда же относится политический прецедент санкций против Кубы со стороны США или против Ирана со стороны ООН.

Да и как реально заставить СФБ ежегодно информировать об активах, сделать прозрачными структуры управления, воздержаться от использования инвестиций в политических целях? Не наивно ли верить в подобное? Ведь есть страны, создавшие СФБ, где авторитарный или скрытый авторитарный политический режим стирает границы между государственным управлением и интересами частного бизнеса и где невозможно узнать, кто принимает решения в тех же СФБ и на основании каких критериев.

Однако по поводу этих сомнений существует довольно основательное возражение. Во-первых, есть глобальная экономика, требования которой прямо противоречат практике непрозрачного управления. Во-вторых, есть несанкционированный никакими правительствами глобальный общественный запрос на СФБ, иначе они бы попросту не появились. В-третьих, глобальный финансовый кризис октября 2008 года объективно подвинул страны от «суверенной» экономической жизни к принятию совместных решений по мировому экономическому порядку, в том числе мировой финансовой системе. Идет объективный процесс глобализации государственного управления – не в смысле создания «всемирного государства», но в смысле осознания суверенными правительствами, что они живут в условиях глобального экономического порядка и обязаны принимать решения никак не единоличные, а скоординированные. Такая модель государственного управления и будет искомым глобальным управлением, дефицит которого так остро ощущается сегодня.

Россия объективно – часть этого магистрального процесса. Это вынуждает ее экономическую стратегию идти в русле тенденций и требований экономической глобализации, т.е. наращивать свое участие в строительстве глобального управления – в том

числе через развитие в национальной экономике тонких инструментов управления, таких как СФБ.

Литература

1. *Джонсон С.* Подъем суверенных фондов накопления богатства // Финансы & развитие. 2007. № 57 (сентябрь). http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2007/09/pdf/straight.pdf
2. Sovereign Wealth Quarterly. 3rd Quarter – October 2008 // Sovereign Wealth Fund Institute.
3. Generally Accepted Principles and Practices (GAPP) – Santiago Principles. http://www.iwg-swf.org/pubs/rus/gapplistr.pdf
4. OECD Declaration on Sovereign Wealth Funds and Recipient Country Policies, June 2008. http: // www.oecd.org / dataoecd /0/23 /41456730.pdf
5. "A common European approach to Sovereign Wealth Funds", European Commission Communication, 27 Feb 2008.

ЕДИНСТВО СОЦИАЛЬНОЙ И ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ

Сергей КУРДЯЕВ

- соискатель кафедры управления социальными и экологическими системами РАГС

В Конституции РФ отражено право каждого гражданина России на охрану здоровья и медицинскую помощь. Средством его реализации выступает социальная политика государства, от ее выполнения в конечном итоге зависят состояние здоровья населения и перспективы его изменения.

Само понятие «политика» по методологии Т. Парсонса определяется как целенаправленная, преобразующая деятельность, связанная с мобилизацией и использованием тех или иных видов общественных ресурсов. А социальная политика понимается как целенаправленная деятельность государства по перераспределению ресурсов среди граждан с целью достижения благополучия [1] . И.А. Григорьева рассматривает социальную политику как «деятельность государства и/или общества по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства, распределения и потребления, позволяющая согласовать интересы этих групп с интересами человека и долговременными целями общества» [2]. По мнению В.Н. Ярской, суть социальной политики заключается в интеграции механизмов и способов, посредством которых правительство, власть различных уровней влияют на жизнь населения, стремясь к стабильности и равенству [3].

Очевидно, что социальная политика объективно имеет в своей основе коммуникативно-информационную составляющую. Отсюда с необходимость возникает необходимость информационного обеспечения социальной политики, которая реализуется в процессе выполнения социальной функции информационной политики. Информационная же политика по определению есть система целенаправленных коммуникативно-информационных действий [4].

Учитывая единство и различия государственной социальной политики и государственной информационной политики, следует отметить, что у них единое ядро – государственная власть, которая имеет коммуникативные связи или отношения людей по поводу того, чтобы быть ее субъектом. Между субъектами и объектами власти устанавливается взаимодействие в форме политической коммуникации, где первичные субъекты – социальные группы [5].

Социальная политика – многоуровневое понятие, которое помимо собственной институциональной сущности отражает социальную сферу жизни общества, обусловленную потребностью физического и культурного воспроизводства, и деятельность таких институтов, как социальная защита, образование, культура, средства массовой информации и коммуникации, здравоохранение и др.

Информационно-коммуникативные механизмы реализации социальной политики характеризуются рядом трудностей: нехваткой финансовых средств; слабостью организационного и управленческого потенциала; разрывом между декларируемыми целями и задачами социальной политики и их реальным осуществлением; противоречиями между различными уровнями власти (федеральной, региональной и муниципальной) в реализации социальных программ; несоответствием между необходимыми новыми информационно-коммуникативными технологиями и современным состоянием государственного и муниципального управления; отсутствием опережающего информационного эффекта и должного информационного обеспечения проводимых социальных реформ.

Перечисленные трудности имеют прямое отношение и к социальной политике в сфере общественного здоровья, но основная методологическая сложность сводится к тому, что традиционно социальная политика рассматривала человека как пассивный объект своей деятельности и не требовала от него активного отношения к состоянию своего собственного здоровья.

Новые социально-экономические условия поставили социальные группы и индивида перед необходимостью быть включенными в социальную политику в качестве равноправных акторов и партнеров государства, что позволит обеспечить мобилизацию внутренних ресурсов и изменение мотивации, способствуя тем самым значительному повышению эффективности социальной политики в сфере здравоохранения.

По мнению специалистов, социальная политика государства неадекватна состоянию здоровья населения, уровень которого неудовлетворителен. Ситуация, сложившаяся в области здравоохранения и здоровья населения, представляет угрозу успешному выживанию и активному развитию России. Каждое следующее поколение россиян рождается менее здоровым и менее жизнеспособным [6].

Проблемой номер один в социальной политике государства остается фактическое невосприятие здоровья населения в качестве экономического и социального капитала, несмотря на то, что, по мнению экономистов, именно человеческий капитал, обеспеченный за счет инвестиций в образование, воспитание, здравоохранение, является важнейшим фактором экономического роста страны. По оценке Всемирного банка, которая относится к 192 странам мира, на долю физического капитала (накопленные материально-вещественные фонды) приходится в среднем 16% общего богатства, на долю природного капитала – 20%, на долю человеческого капитала – 64%. Для России же эти пропорции составляют соответственно 14, 72 и 14%. Качество человеческого капитала обусловливает конкурентоспособность рабочей силы, российского бизнеса, производительности труда и развития экономики в целом.

К сожалению, в России объектом социальной политики в сфере здравоохранения являются массовые заболевания и группы