

Признак наднациональности в деятельности универсальных кредитно- финансовых организаций

*Сафина О.А.**

Усиление процесса экономической глобализации все более остро ставит вопросы о совершенствовании форм регулирования международных отношений. В настоящее время, когда все мы являемся свидетелями постепенного формирования единого, связанного, безграничного рынка, государствам необходимо стремиться к выходу на новый уровень международного экономического сотрудничества, который был бы адекватен потребностям складывающихся отношений. Так как международные организации на сегодняшний момент являются одной из важнейших форм межгосударственного сотрудничества, а лидерство в интенсификации процесса экономической глобализации занимают валютно-финансовые связи, в настоящей статье пойдет речь о явлении наднациональности как средстве повышения эффективности в деятельности универсальных кредитно-финансовых организаций. При этом одной из главных целей ставится раскрытие юридической природы института «наднациональности» применительно к деятельности современных международных организаций. Здесь же рассматривается важный вопрос о роли и перспективах развития наднационального метода в регулировании международных кредитно-денежных и расчетных отношений. Автор пытается разрешить спор о наличии либо отсутствии в настоящее время признака «наднациональности» в деятельности универсальных межправительственных финансовых организаций: Международного банка реконструкции и развития и Международного валютного фонда. Актуальной на сегодняшний день является и проведенная автором оценка преимуществ и потенциальных опасностей, которые могут явиться следствием учреждения наднационального механизма правового регулирования рассматриваемых отношений на универсальном уровне.

* Сафина Ольга Аньваровна – преподаватель и аспирант кафедры международного права Ростовского государственного университета.

Насущность поставленных вопросов подтверждается утверждением проф. Е.А. Шибяевой, которая еще в начале 90-х гг. указывала на то, что назрела необходимость качественного прорыва в решении глобальных проблем современности¹, выдвигая при этом «проблему наднациональности международных организаций»². Такой «качественный прорыв» по ряду причин до сих пор не был осуществлен на универсальном уровне; более того, природа самого явления наднациональности все еще остается спорной. Последнее отмечается и в исследовании М.Л. Энтина, который указывает, что «специалисты, пишущие по проблемам наднациональности, дают различную трактовку явлений и приходят к диаметрально противоположным выводам во многом из-за неразберихи с исходными понятиями и совершенно различной оценкой того, что собой представляет наднациональность»³. Кроме того, специальный анализ национального законодательства и международно-правовых актов свидетельствует о том, что, хотя некоторые из них и упоминают явление «наднациональности», но ни один из них не раскрывает его содержание. Данное заключение подтверждается принятым в 1998 году Консультативным Заключением Экономического Суда СНГ по вопросу о том, является ли СНГ субъектом международного права. В этом документе констатируется, что «...полномочия органов Содружества не являются наднациональными. Эта характеристика не имеет нормативно-правовой определенности, т.к. понятие «наднациональность» не определено в международно-правовых актах»⁴. Такая неопределенность является существенным пробелом в международно-правовом регулировании, поэтому представляется важным формулирование более четкого определения института наднациональности на основе обобщения существующих подходов.

¹ Шибяева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 83.

² Шибяева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 81.

³ Энтин М.Л. Международные организации и проблема наднациональности // Мировая экономика и международные отношения. 1988. № 9. С. 135.

⁴ Экономический Суд СНГ. Консультативное Заключение по запросу Исполнительного Секретариата Содружества Независимых Государств по вопросу: Является ли СНГ субъектом международного права и какие полномочия такого субъекта могут быть распространены на СНГ? Принято в 1998 г.

А.Н. Талалаев, например, относит к числу признаков этого явления обязательность непосредственного исполнения государствами-членами решений, принятых межправительственной организацией; принятие решений от имени организации независимыми от государств международными чиновниками; право организации на вмешательство в вопросы внутренней компетенции государств-членов⁵. Другой ученый, А. Сомек, отмечает, что именно прямое действие актов организации является важнейшей чертой наднациональности⁶. Проф. В.М. Шумилов пишет, что в результате правотворчества наднациональных международных организаций их внутреннее право становится внутригосударственным правом их членов⁷. М.А. Коралев выделяет эту же особенность как одну из сущностных характеристик в деятельности наднациональной международной организации⁸. Представляется, что прямое действие актов наднациональной организации на территориях ее государств-членов без трансформации есть следствие реализации первого признака, выделенного А.Н. Талалаевым, являясь, таким образом, формой его выражения.

Независимость международных чиновников, действующих в личном качестве и не подчиняющихся какому-либо правительству, служит обеспечению интересов всех государств – членов наднациональной организации и ее функционированию на основе принципа справедливого равенства всех членов. Поэтому следующим важным признаком наднациональной организации следует признать автономный характер ее власти, который выделяют ученые П. Хэй⁹ и П. Пескатор¹⁰.

С нашей точки зрения, не совсем точной является такой признак, как «вмешательство в вопросы внутренней компетенции государств», так как термин «вмешательство» звучит как исключительная мера или

⁵ А.Н. Талалаев. Критика буржуазных правовых концепций относительно СЭВ и социалистической экономической интеграции. СЭВ: основные правовые проблемы. М., 1975, С. 369-370.

⁶ Somek Alexander. On Supranationality // European integration online papers. Vol. 5 (2001). № 3. P.17.

⁷ Шумилов В.М. Международное экономическое право. М.: «НИМП», 2001. С. 28

⁸ Коралев М.А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. 1997. № 2. С. 8.

⁹ Hay P. Federalism and supranational organizations. Patterns for new legal structures. University of Illinois, 1996. P. 214.

¹⁰ Pescatore P. Le droit de l'integration. Leyden, 1972. P. 33.

как угроза нарушению мирового правопорядка, обеспечиваемого на основе Устава ООН. Государства же, передавая часть своих суверенных полномочий наднациональной организации, делают это добровольно, что дает основание рассматривать их как относящиеся уже к компетенции самой организации. Переданные суверенные права теперь становятся, таким образом, правами организации, до тех пор пока государство изъявляет на это свою волю. По-нашему мнению, именно эта особенность отражена в определении зарубежного юриста Роберта Шумана, который определяет наднациональность как свойство международной организации, выражающееся в наличии у нее собственных суверенных прав («sovereign rights»), основанных на правовом порядке («legal order»), который является независимым от правового порядка государств – членов организации и которому эти государства подчиняются¹¹.

Проф. Т.Н. Нешатаева помимо выделения аналогичных признаков явления наднациональности, предложенных А.Н. Талалаевым¹², отмечает, что такие организации должны обладать полномочиями на создание действенных механизмов контроля и принуждения к соблюдению обязательных правил. Представляется, что именно эту особенность имел в виду юрист Сейлд-Хохенвельден, когда выделял в числе признаков наднациональности международной организации возможность создания ею органов правосудия¹³. Однако данная формулировка, по-нашему мнению, является не совсем удачной, так как этой возможностью обладают не только наднациональные организации. К примеру, Экономический Суд СНГ создан во исполнение ст. 22 Устава СНГ от 22 января 1993 г., то есть в рамках не являющейся наднациональной международной межправительственной организации¹⁴. Безусловно, создание механизмов контроля необходимо для осуществления действенной власти наднациональной организации по переданным в ее ведение вопросам государственной компетенции, так как без обеспечения исполнения «обязательных» решений организации по таким

¹¹ A ordem juridica do MECROSUL. Deisy Ventura ed., 1996. P. 28.

¹² Нешатаева Т.Н. Мировой Банк и Международный Валютный Фонд: правовая идея и реальность// Московский журнал международного права 1993. № 2. С. 87.

¹³ Seidl-Hohenveldern. International Economic Law. General course on Public International Law// Collected courses of the Hague Academy of International Law. 1986. V.III. Boston, 1987. P. 109.

¹⁴ Устав Содружества Независимых Государств, ч. 3 ст. 1 // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993 г. № 1.

вопросам теряет смысл наделение организации правом их принятия. Вместе с тем данный признак не является определяющим в решении вопроса об отнесении международной организации к разряду наднациональных, так как даже «классические» межправительственные организации применяют принудительные меры – санкции – к государствам-членам. Так, приостановление членства в организации в качестве санкции за нарушение уставных обязательств предусматривают уставы ВОЗ, МОТ, ИКАО, МАГАТЭ и иных организаций.

Помимо представленных, в международно-правовой литературе называются и другие признаки наднациональной организации. Так, из определения, сформулированного А.С. Фещенко¹⁵, можно вывести следующие признаки: возможность организации иметь подразумеваемые полномочия, целенаправленность регулирования международным органом отношений государств-членов, приоритетный характер компетенции международного органа по отношению к соответствующей компетенции государств-членов. М.А. Коралев также упоминает о подразумеваемой компетенции в деятельности наднациональных организаций, благодаря которой наднациональность может развиваться и приобретать новое «наполнение»¹⁶. Представляется, что способность организации иметь подразумеваемые полномочия не является спецификой наднациональности, так как сторонники данной концепции (Д. Боуэт, Г. Хэкворт) выдвигали ее по отношению ко всем международным организациям¹⁷. Кроме того, вольное толкование «подразумеваемых полномочий» таит в себе реальную опасность ущемления суверенитета государств-членов¹⁸, которое применительно к наднациональным организациям будет иметь гораздо более негативные последствия, чем аналогичная ситуация применительно к международным

¹⁵ Фещенко А.С. Явление наднациональности в деятельности международных организаций // Советский ежегодник международного права. 1987. М., 1988. С. 170.

¹⁶ Коралев М.А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. 1997. № 2. С. 14.

¹⁷ Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М.: «Международные отношения». 1998. С. 179.

¹⁸ Профессора Ю.М. Колосов и В.И. Кузнецов вообще считают, что теория «подразумеваемой компетенции», согласно которой компетенция международной организации выводится из ее целей и задач, «в корне противоречит договорной природе современных международных организаций». См.: Международное право: Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М.: «Международные отношения». 1998. С. 179.

организациям, не обладающим таким свойством¹⁹. Целенаправленность является необходимой составляющей эффективного регулирования любых систем институтами различной природы, без которой всякое регулирование становится бессмысленным. Поэтому выделенный признак не отражает специфики рассматриваемого явления. Третий же признак, состоящий в приоритетном характере компетенции наднациональной организации, является определяющим для характеристики рассматриваемого явления, так как именно с помощью него выражается суть наднациональности как явления, стоящего вне, над государствами-членами, когда организация «как бы возносится над ними как нечто в порядке иерархических взаимосвязей подчинения-подчиненности располагающееся над государствами как суверенными единицами»²⁰.

По мнению Е.Т. Усенко, суть наднациональности заключается в том, что «организация в своей деятельности должна исходить не из национальных интересов государств, а из интересов сообщества в целом»²¹. Следует возразить данному утверждению, так как в основе правовой природы всех международных организаций лежит наличие общих целей и интересов государств-членов²².

Говоря о существенных признаках наднациональности, следует присоединиться к мнению американского юриста И. Кунца, который еще в начале 50-х годов признавал в качестве таковых передачу государствами-членами части своих суверенных полномочий международной организации и наделение ее соответствующей компетенцией по их реализации²³. Проф. Е.А. Шибаева отмечает, что степень делегирова-

¹⁹ Утверждение автора основывается на анализе острой дискуссии в теории международного права по поводу нарушения принципа суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету государств – членов наднациональной организации уже в силу самого существования таких организаций и членства в них; автор исходит также из важного признака наднациональности, который состоит в обязанности безоговорочного исполнения государствами-членами решений, принятых наднациональной организацией по вопросам ее компетенции.

²⁰ Коралев М.А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права 1997. № 2. С. 5.

²¹ Усенко Е.Т. Суверенная государственность стран-членов СЭВ как предпосылка и фактор их интеграции. М. 1987, С. 8.

²² Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М.: «Международные отношения». 1998. С. 175.

²³ Kunz J. Supranational organs // American Journal of International Law. 1952. Vol. 4. P. 695-698.

ния суверенных прав государства-члена организации и составляет сущность института наднациональности²⁴. Однако, по-нашему мнению, именно сам факт делегирования части суверенных полномочий составляет суть изучаемого явления, в то время как все другие признаки прямо или косвенно выводятся из него.

Проведенный анализ позволяет определить **наднациональность** международной организации как такое ее **свойство, сущность которого состоит в способности этой организации самостоятельно, по своему усмотрению реализовывать суверенные права государств – членов организации в какой-либо сфере, которые переданы ей государствами на основе международного соглашения и действуют, пока государства изъявляют на это свою суверенную волю.** При этом если в ведение организации передаются исчерпывающие полномочия по регулированию какой-либо сферы, относящейся к внутренней компетенции государства, к примеру: финансы, оборона, вопросы гражданства и т.д., то речь идет о полностью наднациональной организации, примером которой является Европейский союз. Если же организации переданы лишь некоторые суверенные права, относящиеся к такой сфере, то она относится к таким, которые обладают лишь элементами наднациональности. В этом случае наглядным примером будет Совет Безопасности ООН, который наделен ее Уставом правом принятия в исключительных случаях решений в сфере обеспечения мира и безопасности, обязательных для всех ее членов.

Проблема наделения межправительственных организаций компетенцией в сфере экономических отношений оставалась спорной в годы создания ООН²⁵. Это положение объясняется тем, что экономика большинства государств в это время всецело развивалась внутри территории государств и внешний фактор не имел большого значения, поэтому отношения между юридическими и физическими лицами различной государственной принадлежности регулировались в основном в рамках национальных правовых систем. Возникающие же разногласия разрешались, как правило, на основе двусторонних договоров и обычаев, сложившихся к тому времени в практике государств. В этой связи справедливо утверждение проф. Т.Н. Нешатаевой, что «до вто-

²⁴ Шибаева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 82.

²⁵ The adaptation of structures and methods of the United Nations. Boston. 1986. P. 152.

рой мировой войны» не то что наднациональное, а даже «универсальное многостороннее регулирование международных экономических отношений не получило серьезного распространения»²⁶. Г.Н. Анулова отмечает, что с принятием Бреттон-Вудских соглашений впервые в истории международных экономических отношений правительства крупных государств обязуются согласовывать многочисленные меры, которые исконно считались внутренним делом²⁷. С целью более точного отражения изменений в правовом регулировании отметим, что государства идут дальше: они передают Международному валютному фонду часть своих суверенных прав по осуществлению валютно-финансовой политики, в числе которых можно назвать: определение паритетов национальных валют, право на введение валютных ограничений, проведение девальвации и ревальвации²⁸. Приведенные положения являются бесспорным свидетельством того, что появление и развитие наднационального элемента в международной кредитно-финансовой системе произошло именно после создания МВФ. Поэтому неточно утверждение А.А. Моисеева о том, что появление и развитие наднационального элемента в международной кредитно-финансовой системе связано с учреждением МБРР, МФК, МАР и МВФ²⁹.

В результате внесения изменений в ст. IV Устава МВФ Ямайским Соглашением, вступившим в силу 1 апреля 1978 г., государства-члены получили право самостоятельно определять курс своей валюты³⁰. Это значительно ослабило полномочия Фонда. Данная поправка стала основанием для некоторых исследователей утверждать, что система МВФ-МБРР потеряла свойство наднациональности³¹.

В настоящее время учеными высказываются различные мнения о наднациональном регулировании международных финансовых

²⁶ Нешатаева Т.Н. Влияние межправительственных организаций системы ООН на развитие международного права. Московский юридический институт. 1993. С. 340.

²⁷ Анулова Г.Н. МВФ и МБРР во всемирном хозяйстве: взгляд с новых позиций. // Международная экономика и международные отношения. 1990. № 1. С. 115.

²⁸ Clause IV, sec. 1, 6, 7. Articles of Agreement of the International Monetary Fund // Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Washington. 1968.

²⁹ Моисеев А.А. Международно-правовые аспекты функционирования международных кредитно-финансовых организаций и сотрудничества с ними России. Диссер. канд. юрид. наук. М., 1996. С. 56.

³⁰ Кузнецов В.С. Международный Валютный Фонд и мирохозяйственные связи. М.: МГИМО. 2001. С. 26.

³¹ Legal and institutional aspects of the new monetary system. Selected essays. Washington, 1984. P. 577.

отношений. Проф. Е.А. Шибаева отмечала, что в конце двадцатого века, отсутствовало наднациональное регулирование каких-либо, отношений на универсальном уровне³². Коллектив авторов, представленный такими учеными, как Г. Петрова, А. Горева, А. Васильев и О. Крылов, относит Всемирный Банк и МВФ к организациям, осуществляющим исключительно координационные функции, не обладающим даже элементами наднациональности. В то же время они относят к организациям, выполняющим отдельные наднациональные функции, все региональные банки и фонды развития, а также финансовые организации интеграционных сообществ³³. Однако практика деятельности таких институтов зачастую доказывает обратное. Так, общепризнано, что Европейский валютный союз является наднациональной организацией, функционирующей в рамках Европейского союза, однако, с другой стороны, анализ Соглашения о создании Платежного Союза СНГ от 21 октября 1994 г.³⁴ не дает нам каких-либо оснований выделить хотя бы одну наднациональную функцию в деятельности данной финансовой организации интеграционного сообщества – Содружества Независимых Государств. Иной точки зрения о наднациональности МВФ и ВБ придерживаются Т.Н. Нешатаева и А.С. Фещенко, которые утверждают, что и в современный период развития особенностью этих организаций является их наднациональный характер³⁵. Проф. В.М. Шумилов занимает промежуточную позицию; он констатирует, что в системе международных экономических отношений «заметно проявляется явление «наднациональности», при этом не признавая его как окончательно сформировавшееся явление и подчеркивая, что непрерывный процесс формирования механизма наднационального регулирования международных экономических отношений происходит в настоящее время³⁶. В.М. Шумилов также отмечает,

³² Шибаева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 82.

³³ Петрова Г., Горева А., Васильев А., Крылов О. Уставные документы международных финансовых организаций // Законодательство и экономика. 2000. № 10 (198). С. 42.

³⁴ Бюллетень международных договоров. 1997. № 12. С. 7-11.

³⁵ Нешатаева Т.Н. Мировой Банк и Международный Валютный Фонд: правовая идея и реальность // Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 88; Фещенко Л.С. Явление наднациональности в деятельности международных организаций // Советский ежегодник международного права. 1987. М., 1988. С. 159.

³⁶ Шумилов В.М. Международное экономическое право // Московский журнал международного права. 2002. № 1. С. 175-176.

что МВФ обладает по отношению к государствам-членам наднациональными чертами³⁷.

С целью разрешения спора проведем исследование уставов Банка и Фонда на наличие сущностного признака наднациональности. Анализ Статей Соглашения МВФ свидетельствует о том, что они содержат ряд положений, позволяющих сделать вывод о наличии в его уставной деятельности элементов наднациональности. Во-первых, согласно ст. IV разд. 3(в), Фонд «осуществляет строгий контроль над политикой государств-членов в области валютных курсов и принимает специальные принципы, которыми руководствуются все государства-члены в отношении этой политики». Это означает, что Фонд уполномочен решать вопросы, традиционно относящиеся к внутренней компетенции государств-членов, а именно – определять основополагающие направления развития их валютно-финансовых политик. Во-вторых, ст. VIII разд. 3 (а) предусматривает, что ни одно государство-член не налагает ограничений на производство платежей и переводов по текущим международным операциям без утверждения их Фондом. В-третьих, согласно ст. VIII разд. 5, Фонд может требовать от государств-членов предоставления ему такой информации, которую он считает необходимой для ведения его дел, причем информация должна быть подробной и точной, а государства предостерегаются от «простых оценок». Элемент наднациональности проявляется здесь в безоговорочности исполнения данного обязательства, даже если государство считает требуемую информацию строго конфиденциальной. В противном случае государство будет подвергнуто санкциям. Так, одним из оснований, выдвинутых в обоснование исключения Чехословакии из МВФ в 1954 г., был ее отказ от предоставления Фонду запрашиваемой информации³⁸.

Хотя на основе второй поправки к учредительному соглашению МВФ государства имеют право самостоятельно определять курсы своих валют, ярким примером проявления наднациональности является ст. IV разд. 4, где сказано, что Фонд большинством в восемьдесят пять процентов от общего числа голосов может прийти к заключению, что международные экономические условия позволяют ввести широкомасштабную систему валютных режимов, основанную на стабильных,

³⁷ Шумилов В.М., Международное экономическое право. М: НИМП. 2001. С. 211.

³⁸ Карро Д., Жюйар П., Международное экономическое право. М.: «Международные отношения». С. 484.

но корректируемых паритетах валют. В этом случае Фонд информирует государства-члены о применении положений Дополнения С к Соглашению, п. 1 которого наделяет Фонд, при определенных условиях, полномочием самостоятельно устанавливать паритеты валют государств-членов, о чем они должны быть извещены. Государства сохраняют определенный объем прав, но окончательное решение остается за Фондом: государство-член, имеющее намерение самостоятельно установить паритет своей валюты либо изменить или отменить действующий в отношении него паритет, установленный Фондом, должно представить ему обоснование данного решения. Согласно п.п. 4, 7, 8 Дополнения С, если Фонд возражает против предлагаемого паритета, он не вступает в силу. Если же государство-член действует вопреки решениям Фонда, оно подвергается санкциям вплоть до исключения из МВФ. Анализ разд. 2 ст. XXVI Устава МВФ, устанавливающего санкции к государству-члену за неисполнение обязательств по Уставу, дает основание для вывода о том, что они имеют целью побудить государства к исполнению решений Фонда. Приведенные формулировки из Устава МВФ подтверждают тезис о наличии в его деятельности наднациональных элементов.

Анализ же Статей Соглашения ВБ приводит нас к несколько иным выводам. Из уставных целей Банка, которые, согласно положениям ст. 1, определяются только лишь как оказание «помощи» и «содействия», видно, что данная организация не нацелена на осуществление каких-либо регулятивных функций. Соглашение, регулируя в числе других также вопросы членства в Банке, процедуру формирования уставного капитала, предоставления займов, не содержит ни одной нормы, которая наделяла бы Банк правом самостоятельно принимать обязательные для исполнения государствами-членами решения, затрагивающие вопросы их внутренней компетенции. Кроме того, согласно ст. IV разд. 10, Банк и его должностные лица лишены права вмешиваться в политические дела любого государства-члена. Здесь же специально оговорено, что на решения о предоставлении помощи не влияет политическая система соответствующего члена или членов и Банк исходит только из соображений экономического порядка. Однако в литературе отмечается, что в действительности органы Банка систематически проводят политический анализ в странах-членах, на основании которого и принимается решение о предоставлении займа. Именно по причине «недостаточной демократичности» политического режима, Банк отка-

зал в свое время в предоставлении займов Египту, Чили, Индонезии, Бангладеш³⁹. По-нашему мнению, из данного факта не следует, что здесь наднациональные элементы проявляются через основанный на принципах международного права «внеуставной» механизм, что допускает проф. Т.Н. Нешатаева⁴⁰. В данном случае политические мотивы отказа в предоставлении кредита необходимо рассматривать как нарушение ст. IV разд. 10 и ст. III разд. 4 Устава органами Банка и выход его за пределы уставной компетенции.

Во избежание в дальнейшем обвинений Всемирного Банка и Фонда в о вмешательстве во внутренние дела государств желательно внести изменения в Статьи Соглашения, в которых было бы недвусмысленно определено, как это было сделано в Уставе Европейского банка реконструкции и развития, что помощь этими организациями предоставляется только тем государствам, которые привержены основополагающим принципам многопартийной демократии и правового государства. Только в случае включения такого рода норм в уставы этих организаций отказ в предоставлении кредитов по политическим мотивам будет правоммерным.

На основе изложенного необходимо признать, что официально наднациональные полномочия за Банком не закреплены, а формально сложившиеся условия тесной финансовой взаимозависимости государств позволяют ему проявлять в некоторых случаях элементы наднациональности в скрытой, «завуалированной» форме. Необходимо констатировать, что такая практика не может быть признана правоммерной. При этом выход за уставные рамки становится возможным из-за отсутствия надлежащей системы контроля и надзора за правоммерностью деятельности самого Всемирного Банка. Последнее утверждение в полной мере может быть отнесено и к МВФ.

А.А. Моисеев считает, что «объективно элементы наднациональности в МБРР существуют, проявляясь наиболее ярко ... на основе программ структурных преобразований»⁴¹. Обосновывая тезис о том, что данные программы не противоречат принципу суверенного равенства государств и уважения прав, присущих суверенитету, А.А. Моисеев

³⁹ Asher W. New development approach and the adaptability of international agencies: the case of the World Bank // International organization. 1983. Vol. 38. № 3. P. 415-439.

⁴⁰ Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М: Дело. 1999. С. 194.

⁴¹ Моисеев А.А. Международно-правовые аспекты функционирования международных кредитно-финансовых организаций и сотрудничества с ними России. Диссер. ... канд. юрид. наук. М. 1996. С. 63.

сеев в качестве одного из аргументов выдвигает следующий довод: для разработки и реализации таких программ требуется заключение двустороннего соглашения между Банком и государством-членом на основе согласия обеих сторон. По нашему мнению, именно данные аргументы и являются доводами, опровергающими первоначальное утверждение А.А. Моисеева о проявлении качества наднациональности через программы преобразований. Наднациональными такие программы могли бы быть признаны при наличии трех условий: если бы ВБ разрабатывал их самостоятельно, независимо от мнения государства-члена; если бы программы являлись обязательными для исполнения государствами-членами и если бы отказ от исполнения или нарушение программы влекли за собой применение конкретных санкций. Санкции же в виде замораживания кредитов, применяемые за неисполнение программ преобразований, имеют природу отличную, от санкций, применяемых в случае неисполнения наднациональных норм. Первые применяются за неисполнение обязательств по конкретному кредитному договору, а также за нарушение уставных обязательств, в числе которых и разд. 4 (vii) ст. III Устава, имеющий непосредственную связь с двусторонним кредитным соглашением. В соответствии с указанным разделом Банк может гарантировать займы, участвовать в них или предоставлять их при условии, что они преследуют цели осуществления *конкретных* проектов реконструкции и развития. В рассматриваемом случае замораживание кредитов следует рассматривать как решение, принимаемое на основе разд. 5 (b) ст. III, в котором сказано, что Банк принимает меры к тому, чтобы обеспечить использование поступлений от любого займа только для тех целей, для которых этот заем был предоставлен, уделяя должное внимание соображениям экономического характера и вопросам эффективности и не принимая в расчет политические и другие неэкономические факторы и соображения. Государство без каких-либо негативных последствий для себя имеет полное право отказаться исполнять предложенные Банком программы преобразований, в этом случае ему просто не будет предоставлен кредит, что в данном случае не может рассматриваться как санкция, так как изначально в соответствии с Уставом, согласование и принятие соответствующей программы преобразования является обязательным условием его предоставления. И только если государство заключает кредитный договор и принимает программу преобразований, оно считается безоговорочно связанным этим документом.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что признак наднациональности в деятельности Международного банка реконструкции и развития не может проявляться через программы структурной перестройки национальной экономики государств-членов.

В науке международного права сложились различные мнения о необходимости наднационального механизма правового регулирования. Еще во второй половине двадцатого столетия ученые Л. Линбери⁴², Е. Хаас⁴³ и П. Хэй⁴⁴ рассматривали создание наднациональных организаций как главное условие успешного развития мирового сообщества. Большое преимущество наднационального механизма регулирования, по справедливому замечанию профессора Ю.М. Колосова, заключается в том, что участием в организациях, наделенных наднациональными полномочиями, государства не только не умаляют свой суверенитет, но «приобретают право расширять сферу своих действий далеко за пределы территориального верховенства»⁴⁵. Александр Сомек называет наднациональность совершенной конструкцией («perfect system») для решения проблем транснационального масштаба. С помощью свойства наднациональности государства посредством совместных усилий приобретают возможность контроля в сфере, где, действуя изолированно, они вообще бы не могли его достичь. Таким образом, заключает А. Сомек, государства получают возможность расширить пределы своего политического влияния⁴⁶. Джозеф Вейлер утверждает, что цель наднациональности состоит не в отказе от национальных государств («abandonment of the nation-state»), а в достижении суверенными государствами «особой дисциплины солидарности» («new discipline of solidarity») ⁴⁷ путем смягчения напряженности между государствами посредством разрешения насущных вопросов независимым органом, представляющим их общие интересы. Таким обра-

⁴² Linbery L. The political dynamics of European economic integration. Stanford. 1963. P. 98.

⁴³ Haas E. The Uniting of Europe. L., 1958. P. 102.

⁴⁴ Hay P. Federalism and supranational organization: patterns for new legal structures // The new diplomacy of movement. L. 1974. P. 214.

⁴⁵ Колосов Ю.М. К вопросу о примате международного права // Международное право в современном мире. М., 1991. С. 8

⁴⁶ Somet A. On Supranationality // European integration online papers. Vol 5 (2001). № 3. P. 6.

⁴⁷ J.H. Weiler, The Constitution of Europe. 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration (1999). P. 93.

зом, «наднациональность защищает и частных лиц от систематически возникающих разногласий между государствами»⁴⁸.

Проф. Т.Н. Нешатаева утверждает, что наднациональность международных организаций естественна, если такого способа регулирования требуют международные отношения. Всесторонний анализ развития международных кредитных и расчетных отношений в условиях экономической глобализации позволяет утверждать, что на современном этапе их наднациональное регулирование объективно необходимо. Во-первых, в связи с тем, что мировой опыт со всей очевидностью продемонстрировал тесную взаимозависимость благополучия мировой финансовой системы и национальных финансовых систем, а «научно-техническая революция превратила межгосударственные отношения в правовой миф»⁴⁹. Во-вторых, в условиях, когда капитал приобрел такие свойства, как транснациональность и «мгновенная мобильность»⁵⁰, когда усилилась его «чувствительность»⁵¹ к изменению конъюнктуры рынка, на первый план выдвигаются задачи единого регулирования финансовых отношений, сближения национальных финансовых политик, согласованность действий государств в этой сфере, что может быть обеспечено только общеобязательной деятельностью государств, которая, в свою очередь, может быть гарантирована лишь в рамках наднациональной международной финансовой организации. Вместе с тем следует признать, что в настоящее время не сложилось достаточно прочной институциональной основы для эффективного воздействия наднационального механизма на международные финансовые отношения. Именно в этом заключается одна из причин непрекращающейся критики деятельности МВФ и ВБ⁵². С точки зрения системного анализа, необходимым условием повышения авторитета и действенности наднациональной организации является обеспечение единства целей регулирующей и регулируемой подсистем в единой системе правового регулирования международных фи-

⁴⁸ Somek Alexander. On Supranationality // European integration online papers. Vol 5. (2001). № 3. P. 12.

⁴⁹ Нешатаева Т.Н. Мировой Банк и Международный Валютный Фонд: правовая идея и реальность // Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 83.

⁵⁰ Там же. С. 26.

⁵¹ Там же. С. 26.

⁵² Jason Morgan-Foster. The relationship of IMF structural adjustment program to economic, social and cultural rights: the Argentine case revisited. Michigan Journal of International Law Winter, 2003. P. 679.

нансов, то есть целей государств – членов МВФ и самого Фонда. Также немаловажным является приложение максимальных усилий по выравниванию уровней экономического развития участников регулируемой подсистемы. Представляется, что именно эти две задачи должны быть решены, прежде чем расширять компетенцию МВФ и превращать его в подлинно наднациональную финансовую организацию.

Важно учитывать и опасности, которые таит в себе наднациональный механизм регулирования кредитно-денежных и расчетных отношений. В ситуации, когда международно-правовое регулирование рассматриваемых отношений во многом предопределяется решениями, выработанными на неформальных встречах на высшем уровне, участниками которых являются представители узких групп государств, возникает реальная угроза суверенитету государств – членов наднациональной организации. Так, Д. Карро и П. Жюйар отмечают, что Группа 10 постепенно стала выступать в качестве центра по принятию глобальных решений в области международных кредитно-денежных и расчетных отношений, тем самым подрывая авторитет официальных органов МВФ. Примерами наиболее важных решений, принятых в рамках Группы 10, которые затем были представлены для одобрения в МВФ, являются: создание Специальных Прав Заимствования и определение действительной роли золота в международных платежно-расчетных отношениях. Таким образом, Д. Карро и П. Жюйар справедливо утверждают, что, «принимая во внимание «вес» стран, входящих в Группу 10, любое ее предложение может рассматриваться как подлинное решение, передаваемое МВФ для автоматического одобрения, что может привести к превращению последнего в простую «регистрационную палату»⁵³. Такая негативная тенденция, на наш взгляд, подрывает одну из фундаментальных основ международного финансового права, в соответствии с которой все государства имеют право на доступ к участию в формировании международной финансовой политики. А развитие организации в направлении, не отвечающем интересам большинства государств-членов, при диктате условий, принятых в угоду политическим установкам узкой группы государств, неизбежно приведет лишь к усилению критики и снижению авторитета такой организации. Здесь очень важно осознать, что категорией, через которую лежит путь к повышению эффективности международно-

⁵³ Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М.: Международные отношения, 2002. С. 49.

правового регулирования рассматриваемых отношений, является баланс интересов государств, который закреплён четкими правовыми средствами и служит главной задаче наднационального механизма регулирования – «достижению единства общеобязательного поведения государств»⁵⁴.

⁵⁴ Шибаева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 85.