

Международные организации

МИРОВОЙ БАНК И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД: ПРАВОВАЯ ИДЕЯ И РЕАЛЬНОСТЬ

Т.Н. Нешатаева *

В настоящее время как никогда ранее объективные законы развития общества диктуют необходимость взаимовыгодного сотрудничества государств, в том числе в рамках межправительственных организаций, специализирующихся в сфере мирохозяйственных связей. Важнейшими из таких организаций являются **Мировой банк (МБ)**** и **Международный валютный фонд (МВФ)** – специализированные учреждения ООН.

В те годы, когда создавалась Организация Объединенных Наций, в международно-правовой литературе наибольшая полемика велась вокруг вопроса о том, следует ли наделять межправительственную организацию универсального типа компетенцией в сфере экономических отношений¹. Сомнения вызывались тем, что мировое хозяйство в начале века четко укладывалось в прокрустово ложе национальных границ. Сложное переплетение связей юридических и физических лиц, имеющих разную национальную принадлежность и гражданство, регулировалось в основном государствами в рамках национальных правовых систем, отличающихся друг от друга. Правовое регулирование такого рода неизбежно порождало серьезные коллизии и проблемы как в отношениях хозяйствующих субъектов, так и во взаимодействии национальных правовых порядков.

Разногласия в этих сферах снимались в лучшем случае двусторонними договорами и международно-правовыми обычаями в этой

* Докторант Московского юридического института.

** Мировой банк объединяет три взаимосвязанных специализированных учреждения, обладающих идентичной структурой и сходными функциями: Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международную финансовую корпорацию (МФК), занимающуюся финансированием частного сектора, и Международную ассоциацию развития (МАР), оказывающую помощь развивающимся странам.

сфере. Можно смело утверждать, что до второй мировой войны универсальное многостороннее регулирование международных экономических отношений не получило достаточного распространения.

Между тем универсальное правовое регулирование мирохозяйственных связей становилось все более необходимым. Во-первых, приобрели всеобщий интернациональный характер взаимосвязь и взаимодействие юридических и физических лиц разной национальной принадлежности и гражданства, движение капиталов, товаров и услуг. Поводом к интернационализации хозяйственной жизни послужили достижения научно-технического прогресса в области транспорта, энергетики, связи и т.д. Первая "волна" научно-технической революции превратила межгосударственные границы применительно к экономическим отношениям в правовой миф.

Во-вторых, интернациональный характер приобрели экономические проблемы и кризисы. Разбалансированность любой из национальных экономик неизбежно приводила к задержке в поступательном развитии мирохозяйственных связей в целом: так, кризисы и спады 30-х годов проявились в разнообразных торговых барьерах, "валютных" и "товарных войнах".

В-третьих, вторая мировая война со всей очевидностью продемонстрировала тесную взаимозависимость благополучия мирового рынка и национальных экономик. Одним из трагических результатов этой войны явился развал европейского регионального рынка, что замедлило развитие всего межгосударственного экономического сотрудничества.

Анализ и осмысление этих изменений послужили западным ученым, экономистам и правоведам, основой для аргументации в пользу вывода о необходимости единообразного, универсального международно-правового регулирования международных экономических отношений². Наибольшую поддержку при этом имели идеи развития экономики рыночного типа как на уровне национальных систем, так и применительно к мировому хозяйству в целом. Согласно этим предложениям, рыночная экономика должна развиваться на основе принципов неприкосновенности частной собственности и либерализации правового регулирования.

Представляется, что три постулата, повторяемые в разных вариантах во многих экономических и правовых исследованиях западных авторов, были положены в основу концепции создания и функционирования международных экономических организаций³.

Первый из них – широкий политико-экономический и правовой подход, включающий результаты изучения как институтов рынка, так и своеобразия их правового оформления: механизма принятия решений, проведения переговоров, применения санкций, режима

функционирования международной бюрократии и т.д.

Применение такого подхода неизбежно разрушает деление на экономическую и юридическую теории. Международное универсальное регулирование экономических отношений должно включать как экономические (цены, налоги, тарифы, кредиты), так и юридические (принципы и свободы, способы принятия решений, компетенцию, методы контроля, санкции и пр.) элементы.

Наконец, государственное вмешательство в экономические отношения на национальном и международном уровне должно быть ограниченным (оптимальным) и легко корректируемым в случае нарушения естественного экономического развития. Для корректировки такого вмешательства, а также в целях выработки стратегии развития мирового хозяйства необходимо создание международной универсальной организации, специализирующейся в сфере экономических межгосударственных связей.

Проработка конкретных программ по созданию универсальной международной организации в сфере экономики связана с созданием Организации Объединенных Наций. В 1944–1945 годах всерьез дебатировался вопрос, что таким институтом должна стать сама ООН. Данное предложение встретило отпор ряда государств. Мотивация отказа от наделения ООН широкими функциями в сфере экономики была различной и наиболее полно выразилась в позициях СССР и Великобритании⁴. Так, СССР высказался за то, что регулирование экономических отношений является вопросом сугубо внутригосударственной компетенции. В таком контексте предложения о международно-правовом регулировании экономических отношений входят в противоречие с принципами уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела государства. Великобритания же в концентрированной форме выразила позицию тех государств, которые считали, что создание межправительственной организации в сфере экономики несовместимо с принципами ограничения государственного вмешательства в экономические отношения.

В результате было принято компромиссное решение о наделении ООН функцией координации межгосударственных экономических связей. Данная функция закреплялась за Экономическим и Социальным Советом ООН (ст. 62 Устава). Организация Объединенных Наций, обладая урезанной компетенцией в области экономических отношений, не получила реальных рычагов для решения важнейших мирохозяйственных задач того периода.

К таким задачам можно отнести, во-первых, защиту рыночно-ориентированных факторов через либерализацию рынков товаров, капиталов, услуг. Подобная либерализация могла быть достигнута

только за счет сбалансированного ослабления национальных правовых режимов в области торговли. Во-вторых, достижение валютно-финансовой стабильности, способной обеспечить конвертируемость национальных валют, что должно было облегчить взаимные расчеты участников экономических связей. В-третьих, достижение социальной стабильности за счет нивелирования неблагоприятных для населения последствий развития национальной экономики.

Отметим, что уже в Уставе ООН были заложены основы решения этих задач, одна из которых – возможность создания и сотрудничества с организациями, специализирующимися в отраслевых межгосударственных связях (ст. 57, 58 Устава ООН). Программы создания таких организаций* были подготовлены еще в годы второй мировой войны. Среди них следует назвать доклады Дж. Кейнса "О международном клиринговом союзе" (1941 г.) и Г. Уайта "О международном стабилизационном фонде" (1943 г.) и разработки специалистов разных стран по урегулированию межгосударственных экономических отношений⁵.

Создание универсальных международных организаций, специализирующихся в области экономического сотрудничества, шло параллельно с развитием структур самой ООН и включало формирование механизмов в области: а) регулирования мирового валютно-финансового порядка (МВФ); б) финансирования национального экономического развития (МБРР, МФК, МАР); в) регулирования международной торговли (ГАТТ).

"Наднациональный" характер МБ – МВФ

Соглашения о международном валютно-финансовом регулировании разрабатывались на конференциях Организации Объединен-

* В российской научной литературе неизменно подчеркивается, что идея создания МБ – МВФ принадлежит экономистам Дж. Кейнсу и Г. Уайту (см. Анулова Г.Н. Международные валютно-финансовые организации и развивающиеся страны. – М., 1988). С этим утверждением можно было бы согласиться, если забыть о том факте, что именно юристы-международники к 1945 году создали развернутую концепцию о функционально-правовом подходе в регулировании отдельных сфер международного сотрудничества (см. Mitrany D. A Working Peace System. – L., 1943). В их работах уже были найдены специфические рычаги и механизмы международно-правового регулирования отраслевых международных отношений. В процессе функционирования МБ – МВФ были выработаны новаторские и действенные правовые инструменты регулирования международных экономических отношений на основе изменения уставов организаций и разработки внутренних правил. К сожалению, тот же путь сегодня проходят Россия и бывшие республики СССР. Так, при составлении экономических программ для РФ не уделяется серьезного внимания юридическим механизмам их обеспечения. В результате пробуксовывают сами программы.

ных Наций, состоявшихся в 1944–1945 годах в Бреттон-Вудсе (США)*. На основе этих соглашений были созданы два специализированных учреждения – Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международный валютный фонд (МВФ)⁶. Основными функциями этих организаций должны были стать:

- выработка политики в области валютных курсов и предоставление ресурсов для стран-членов в целях поддержания этой политики (МВФ);

- составление программ реконструкции и развития территорий государств-членов путем поощрения капиталовложений для производственных целей (МБРР).

Учредительные документы ставили МВФ и МБРР в тесную связь друг с другом, что проявлялось не только в обязанности согласовывать действия, но и во взаимосвязанном членстве: членом МБРР мог стать только член МВФ, а исключение из одной организации влекло потерю связи с другой. В то же время связь этих организаций с ООН носила не столь явный характер: их соглашения о сотрудничестве содержат положения о том, что ООН не может давать Банку и Фонду рекомендаций по вопросам экономической политики⁷.

С правовой точки зрения главной особенностью рассматриваемых валютно-финансовых организаций является их наднациональный характер⁸.

На наш взгляд, после второй мировой войны на международной арене шло создание межгосударственных организаций двух типов: а) межправительственных (координационных)⁹ и б) наднациональных (властноориентированных)¹⁰. Различие между этими двумя типами связано главным образом с объемом компетенции, передаваемой государством международному органу. В межправительственных организациях имеет место **совместная** компетенция организации и государства-члена. В наднациональных организациях некоторые вопросы передаются только в ведение **международного учреждения**. Как правило, наднациональные организации создавались в тех сферах межгосударственного сотрудничества, которые затрагивали интересы всего человечества, имели всемирный или региональный характер и требовали для своего решения объединенных усилий государств, поскольку нерешенность проблемы могла бы представлять угрозу для цивилизации (региона) в целом.

* Советский Союз принял активное участие в разработке Бреттон-Вудских соглашений, но отказался от их подписания по причинам идеологического характера: соглашения были ориентированы на регулирование рыночной экономики и содержали положения несовместимые, по мнению советского правительства, с принципами развития планомерно-регулируемой экономики, равно как и с принципами уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств (см. *Основные сведения об ООН.* – М., 1991. – С. 203).

Иными словами, наднационального регулирования требовали те проблемы, которые впоследствии были определены как глобальные¹¹. Международные экономические проблемы в широком контексте, безусловно, принадлежат к разряду глобальных проблем современности и требуют особых механизмов регулирования. Последние конкретизировались в международных организациях наднационального типа. Международная организация приобретала наднациональный характер в том случае, если в ее учредительных документах по конкретным вопросам устанавливалась предельно широкая компетенция, ограничивающая функции государства применительно к его составляющим (территории, населению, власти).

С формально-юридических позиций к признакам наднациональных организаций следует отнести: 1) право международной организации на вмешательство в вопросы, относящиеся, согласно конституции государства-члена, к его внутренней компетенции; 2) полномочия организации на создание в целях регулирования этих вопросов правил, обязательных для государств-членов, и механизмов контроля и принуждения к соблюдению этих правил; 3) широкие полномочия по разработке этих правил, равно как и по контролю за их соблюдением, возлагаются на непредставительные органы международного учреждения, то есть на международных служащих; 4) право международной организации своими решениями обязывать и уполномочивать физических и юридических лиц государств-членов.

Естественно, в международно-правовой литературе называются и другие признаки наднациональной организации. Так, А.Н. Талалаев и И.С. Шабан выделяют право организации "обязывать своих членов без их согласия и против их согласия путем принятия обязательных решений большинством голосов"¹². Профессор Зайлд-Гогенвельдерн указывает на такие признаки, как возможность создания органов правосудия и наличие собственных финансов¹³. Представляется, что отмеченные признаки характерны не только для наднациональных организаций. Скорее всего они присущи международным учреждениям обоих типов.

В отечественной международно-правовой литературе достаточно широко дебатировался вопрос о несовместимости наднациональных организаций с принципами уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств-членов¹⁴.

Представляется, что сомнения правоведов по этому поводу были несколько преувеличены. Противоречия между основными принципами международного права и членством государств в международных организациях наднационального характера не существует в том случае, если уставы организаций предусматривают добровольность вступления в организацию и выхода из нее. При этом государ-

ство, вступая в любую из международных организаций, скорее реализует, чем теряет свои суверенные права. Нельзя согласиться и с утверждением, что характер связи государства и наднациональной организации приводит к ограничению государственного суверенитета¹⁵. Суверенитет, как известно, сложное политико-юридическое свойство государственной власти¹⁶, реализуемое во многих правовых институтах (компетенции, политическом режиме, механизме власти и т.д.). В учредительных же документах международных организаций наднационального типа ограничивается лишь один институт — компетенция (и, как правило, по узкому кругу вопросов: в МБ — МВФ — это экономические вопросы, в Совете Безопасности ООН — вопросы поддержания мира). Таким образом, можно признать, что международно-правовое ограничение компетенции государства в специальных сферах сотрудничества — нормальная и динамично развивающаяся практика, ни в коей мере не нарушающая государственной целостности и независимости.

В соответствии с Уставом МВФ был призван определять политику в области паритетов национальных валют по отношению к доллару (резервная валютная единица) и золоту (единый эквивалент валют: 1 унция золота = 35 долл.). Основой правил МВФ 1945 года явилось обязательство стран-членов поддерживать фиксированные валютные паритеты национальных валют по отношению к доллару в условиях свободной обратимости валют по текущим операциям. В случае возникновения дефицита платежного баланса Фонд предоставлял на срок от 3 до 5 лет свои ресурсы в целях облегчения стране-члену возвращения к экономическому равновесию.

Устав МВФ жестко ограничивал компетенцию государств-членов в области валютно-финансовой политики, что проявлялось в следующем:

- они лишались права самостоятельно вводить валютные ограничения, изменять паритет валют, проводить девальвацию и ревальвацию (денежную реформу) валюты. Последнее становилось возможным только с согласия Фонда (ст. IV, сек. 1 Устава МВФ);

- Фонд обладал правом пропорционально изменять курсы всех валют государств-членов, уведомив их об этом за 72 часа (ст. IV, сек. 7);

- они обязывались представлять Фонду по его требованию отчеты о своем бюджетно-финансовом положении;

- в случае невыполнения этих требований к государству-члену применялись суровые санкции, включающие приостановление пользования правами члена Фонда сроком на один год и исключение из членов Фонда (ст. IV, сек. 6).

Аналогичные статьи содержались и в Уставе МБРР, что и позво-

ляет считать эти две организации наднациональными. Первые десятилетия существования Банк и Фонд строго контролировали соблюдение названных полномочий. Достаточно сказать, что санкции применялись: к Франции – в 1948 году, к Чехословакии – в 1960 году, к Кубе – в 1962 году¹⁷ и т.д.

В сложное послевоенное время, когда МБ – МВФ все ресурсы сосредоточили на восстановлении экономик стран-членов, такое жесткое регулирование в какой-то мере было оправданно. Но уже к концу 60-х годов чрезмерное международное централизованное вмешательство в системное экономическое развитие стало вызывать задержки в разворачивании межгосударственных связей. Прежде всего отрицательный опыт жесткого международного регулирования проявлялся в том, что это не позволяло удовлетворить разные, порой диаметрально противоположные интересы стран-членов. Государства, различающиеся по уровню развития, возможностям участия в мирохозяйственных связях, заинтересованности в этих связях, вынуждены были искусственно поддерживать свои финансовые системы на заданном уровне, что неизбежно вызывало возникновение кризисных ситуаций в других секторах экономики.

Осознание порочности этой практики подвело к поиску иных механизмов международного регулирования общих финансовых проблем. В уставы МБРР и МВФ были внесены поправки: первая – в 1969 году и вторая – в 1976 году (Ямайские соглашения, действуют с 1978 г.). Суть этих поправок состояла в том, что по двум вопросам они перераспределяли компетенцию организаций и государств-членов. Во-первых, пересматривалась роль золота как всеобщего эквивалента валют. Для государств – членов Фонда золото становилось обычным товаром, не несущим функции эквивалента денег, а золотой запас МВФ был постепенно распродан. Функцию резервной валюты стала выполнять искусственная единица – специальные права заимствования (СПЗ). С 1974 года оценка СПЗ осуществляется на базе так называемых “корзин” из 16 национальных валют. Стоимости “корзин” рассчитываются ежедневно, и на основе этих расчетов определяется соотношение СПЗ с каждой конкретной валютой. Иными словами, СПЗ является эталоном, через который национальная валюта приравнивается ко всем денежным единицам. С 1978 года все операции МВФ рассчитываются в СПЗ, но при этом реальные платежи производятся в национальных валютах. Например, государство-член может получить любую конвертируемую валюту в объеме его квоты, рассчитанной в СПЗ. Развитию операций с СПЗ Фонд уделяет серьезное внимание, высказывая идеи сближения резервной единицы с европейской единицей такого же рода – ЭКЮ – и постепенного движения к созданию единой международной резервной единицы¹⁸.

Во-вторых, были внесены серьезные изменения в статью IV Устава МВФ: государства – члены Фонда получили право на самостоятельное изменение курса национальной валюты без одобрения МВФ. При этом государство-член обязывалось уведомлять Фонд о проводимых операциях, а также предпринимать действия к тому, чтобы не нарушить интересы других государств-членов. Иными словами, компетенция в области паритета валют перераспределялась от организации к государству-члену.

Данная поправка вызвала множество толкований в западной международно-правовой литературе. Проведенный многими исследователями-правоведами анализ Ямайских соглашений привел их к общему выводу: система МВФ – МБРР потеряла свойства наднациональности и превратилась из властноориентированной в ролеориентированную (межправительственную)¹⁹.

На наш взгляд, это утверждение из тех, что характеризуют внешнюю сторону явления, но не раскрывают его существа. Анализ практики МБ и МВФ последних лет приводит к выводу о том, что элементы наднациональности в этих организациях проявляются в более "мягкой" форме, значительно модифицировались, но отнюдь не исчезли. Скорее эти элементы адаптировались к новым условиям межгосударственных отношений, получили новое развитие. Юридической особенностью такого развития следует считать внеуставный характер закрепления: многие новые организационно-правовые механизмы регулирования валютно-финансовых вопросов фиксируются в правилах, создаваемых органами Банка и Фонда. В первую очередь это касается механизма управления организациями.

Институционально-правовой механизм МБ – МВФ

В международно-правовых исследованиях западных авторов, посвященных деятельности Всемирного банка и Фонда, неизменно подчеркивается, что при создании Бреттон-Вудской системы институциональному и правовому механизму этих организаций не было уделено серьезного внимания²⁰. В учредительных документах он был обрисован в самых общих чертах и включал: систему органов – высший, исполнительный; систему взвешенного голосования; обязательный характер принимаемых решений. В процессе функционирования институционально-правовой механизм МБ – МВФ претерпел значительные изменения, которые частично нашли отражение в положениях уставов, но в большей мере были введены за счет внутренних правил организаций.

Особенности структуры МБ – МВФ. Высшими органами в МБ – МВФ, согласно их уставам, являются Советы управляющих (в МАР и

МФК функции высшего органа принадлежат Совету управляющих МБРР), состоящие из представителей государств-членов и работающих на сессионной основе. На сессиях проводится обмен мнениями (общая дискуссия) по вопросам мировой финансовой политики и принимаются обязательные решения по вопросам стратегии развития системы. Сессионный порядок работы предусматривал большие интервалы времени (год) между заседаниями и объемную повестку дня. При этом такой порядок работы не всегда обеспечивал высокую степень доверия к принимаемым решениям, поскольку в работе сессий нередко участвовали представители государств, не обладающие реальным политическим влиянием на формирование экономических установок внутри страны.

Эти причины вызвали необходимость создания при высшем органе структуры, обладающей политическим влиянием на развитие внутригосударственных экономик и способной глубоко и компетентно прорабатывать вопросы, выносимые на сессии Совета управляющих. Такой структурой стал с 1974 года совещательный орган – Временный комитет, в который входят руководители финансовых ведомств стран-членов. Правомочия Совета управляющих по созданию совещательного органа закреплены в статье XII Устава. Совет управляющих возглавляется председателем, выбираемым из числа членов Совета, назначаемых на пятилетний срок.

Исполнительными органами МБ – МВФ являются Директораты, состоящие из двадцати двух членов, шесть из которых назначаются странами, имеющими наибольшие квоты, – США, Англией, Францией, ФРГ, Россией и Японией. Остальные избираются согласно принципу справедливого географического распределения. Кроме того, правом назначить "своего" директора обладают две страны, не входящие в число стран с наибольшими квотами, но являющиеся крупнейшими кредиторами Фонда: сегодня такими странами являются КНР и Саудовская Аравия. Исполнительный орган возглавляется директором-распорядителем, который одновременно является главой административного аппарата (Секретариата).

В последние годы в практике МБ – МВФ широкое распространение получил опыт создания различных внеуставных органов, оказывающих значительное влияние на выработку решений международных учреждений. Эти органы бывают двух видов: объединенные структуры нескольких организаций (например, объединенный комитет по развитию МВФ – МБРР) и комитеты, в которых группируются государства-члены со сходными интересами (комитет "5", комитет "10", комитет "24"). Зачастую важнейшие решения Банка и Фонда вырабатываются именно в этих комитетах. Происходит это следующим образом: проект решения разрабатывается в одном из этих ко-

митетов, затем передается в Совет управляющих (или Временный комитет) либо в Директорат, где и принимается в виде решения организации, обычно без каких-либо серьезных изменений. Например, перед заседанием Временного комитета 9–10 апреля 1986 г. прошли заседания комитета "5", комитета "10" и комитета "24", которые представили свои предложения Временному комитету, а последний в качестве проекта решения Совета управляющих предложил рекомендации комитета "10"²¹.

Порядок принятия решений. Основой принятия решений в МВФ и МБРР остается принцип взвешенного голосования, но процедура его реализации претерпела серьезные изменения. Государство-член в МБ – МВФ имеет 250 "базисных" голосов, к которым добавляется по одному голосу за каждые 100 тыс. СПЗ его квоты. "Базисные" голоса в весьма специфической форме служат целям конкретизации принципа суверенного равенства государств. Количество голосов, набирающихся сверх "базисных", определяет положение государств в международной валютно-финансовой системе. Кроме того, у принципа взвешенного голосования есть дополнительная функция – стимулирование стремления государств-членов предоставлять свои национальные валюты для целей кредитования. Позиции стран-членов усиливаются за счет "поправок" к количеству голосов государства-члена. При "поправках" добавляется по одному голосу за каждые 400 тыс. СПЗ чистых продаж национальной валюты. Иными словами, выдача валюты в кредит позволяет приплюсовывать определенное количество голосов. В том случае, если государство-член берет кредиты в иностранных валютах сверх установленной для него квоты, оно теряет по одному голосу за каждые 400 тыс. СПЗ чистого получения кредита в иностранной валюте.

В международно-правовой литературе неоднократно подчеркивалось, что принцип взвешенного голосования противоречит принципу суверенного равенства государств, так как представляет преимущества одним государствам за счет ущемления интересов других стран-членов²².

Применительно к МБ – МВФ с этим утверждением трудно согласиться. Во-первых, специфический характер регулируемых международных отношений требует обязательной персонификации государств в зависимости от их экономического развития и в целях стимулирования динамичного экономического прогресса всех членов организации. В таком контексте этот принцип является правовым механизмом адекватного регулирования разноразмерных отношений государств-членов. Во-вторых, практика функционирования системы МБ – МВФ позволила снять те негативные моменты взвешенного голосования, которые могли бы привести к ущемлению интересов

отдельных государств-членов. Решение проблемы было найдено в принципе учета **групповых интересов** государств сходного уровня развития. Юридическое выражение этот принцип получил в институте квалифицированного большинства, требующегося для принятия решений по наиболее важным вопросам: в МВФ – 70 и 85%, в МБРР – $\frac{2}{3}$ и $\frac{4}{5}$ голосов. Тем самым было введено своеобразное "вето", в силу которого ни один член, обладающий солидной квотой, не мог навязать выгодное ему решение. Обсуждение вопроса в органах МБРР и МВФ позволяет выявить государства, имеющие сходные интересы, и объединить их усилия при голосовании для принятия решения. Так, развивающиеся государства, объединив свои голоса, имеют их более 30%, что позволяет им заблокировать любое решение.

Характер принимаемых решений. Квалифицированное большинство в МБ – МВФ сегодня требуется для принятия обязательного решения. Решения такого рода принимаются по тридцати девяти типам вопросов, определенных внутренними правилами международных учреждений. К ним относятся: изменение квот, изменение числа исполнительных директоров, исключение членов, установление штрафных санкций, публикация доклада о финансовом и экономическом положении государства-члена и т.д.²³ Особо следует отметить, что большинство из этих вопросов выносятся на рассмотрение Директората, и окончательное решение по ним принимает орган ограниченного состава. Данная тенденция – перераспределение компетенции от высшего к исполнительному органу – характерна для многих специализированных учреждений системы ООН.

После принятия второй поправки к Уставу МВФ среди постановлений организаций увеличился вес рекомендаций. Причем рекомендации по двум видам проблем для государств имеют чрезвычайно важное значение. К ним относятся: вопросы формирования финансовой политики государства-члена (МВФ) и принятие и выполнение программ структурной адаптации национальных экономик (МБРР, МВФ).

Согласно новой редакции статьи IV Устава МВФ, валютная система строится на основе "плавающих" курсов национальных валют. Государство-член может по своему усмотрению устанавливать любой валютный курс, если это не влияет на международные сделки других стран-членов. Существует одно ограничение в установлении валютного курса – запрещена его фиксация по отношению к золоту. О любых изменениях валютного курса государство-член обязано уведомить Фонд. В то же время МВФ (согласно сек. 3 (b) статьи IV) "осуществляет строгий контроль в области валютных курсов и применяет специальные принципы, которыми руководствуются все государства-члены в отношении этой политики". Иными словами, формально

МВФ в области валютных курсов может только давать рекомендации.

Не менее интересны рекомендации, направленные на структурную перестройку национальной экономики государства-члена. Рекомендации такого рода обычно называются документами об основных принципах политики. Такой документ составляется экспертами Фонда, среди которых — специалисты с мировым именем (например, ученые — лауреаты Нобелевской премии), с помощью экспертов Банка и специалистов страны-члена. В одной части этого документа подсчитываются все финансовые поступления, которые государство может получить из самых разнообразных источников. Во второй перечисляются все те изменения в экономической политике, которые должно (соглашается) провести данное правительство. Предложения, рекомендуемые МБ — МВФ, обычно строятся на основе четырех принципов: 1. **Рациональная макроэкономическая политика** (правительство должно умерить государственные расходы, обеспечить необходимый уровень поступлений в бюджет, строго контролировать займы государства и уровень эмиссии денег, поддерживать конкурентоспособный обменный курс своей национальной валюты). 2. **Рациональная микроэкономическая политика** (правительство должно освободить цены, отказаться от регулирования рынка, ввести свободу экспорта-импорта продукции, создать развитую правовую систему, защищающую права собственности). 3. **Свободная торговля** (правительство должно ослабить меры по защите своей промышленности, создать условия для свободной конкуренции товаров). 4. **Социальные гарантии** (правительство должно обеспечить деятельность главных социальных служб, в том числе и за счет сокращения расходов на вооружение).

Соблюдение этих рекомендаций гарантирует государству финансирование его затрат по структурной перестройке экономики. В практике такого финансирования в последние годы Банк и Фонд прибегают к финансированию программ частными банками. МБ — МВФ на джентльменских условиях предлагают частным инвесторам профинансировать ту или иную программу в конкретной стране. Как правило, предложение принимается и инвестор заключает договоры с государством-членом. Так финансировались программы в Колумбии (1 млрд. долл. США), в Таиланде (8 млрд. долл. США)²⁴.

Сегодня подобная практика получила настолько широкое распространение, что администрация международных учреждений прорабатывает вопрос о внесении в уставы изменений с целью закрепления положений о полномочиях межправительственных организаций заключать кредитные соглашения с частными инвесторами.

Следует отметить, что составление подобных программ и рекомендаций по валютной политике на возмездной основе запрашивают и неукоснительно выполняют и те государства, которые не являются членами МБ – МВФ²⁵. К таким государствам относится Швейцария.

С правовой точки зрения применение рекомендательных, а не обязательных актов в МБ – МВФ закономерно и обусловлено несколькими обстоятельствами:

Прежде всего, сам предмет правового регулирования – международные экономические отношения – специфичен и требует особых методов регулирования. Юридически обязательное решение должно соблюдаться при любых обстоятельствах, даже и тогда, когда оно неверно по существу, не соответствует реалиям экономического развития. В последнем случае обязательность акта может вызвать "сбой" в экономических отношениях. До принятия упомянутых поправок практике МВФ такие случаи были известны. Например, в период жесткой привязки курсов национальных валют к доллару в 1971 году США провели неограниченные сделки по покупке-продаже золота и вызвали изменение курса валют стран – членов МВФ. Подобная практика продемонстрировала, что уставное закрепление доллара в качестве резервной единицы и золота как общепринятого эквивалента не соответствует экономическим интересам многих стран-членов²⁶.

Во-вторых, процесс выработки рекомендаций предполагает тесное сотрудничество организации и государства-члена путем неформальных консультаций, выезда экспертов МВФ в страну, для которой готовится программа, подыскивания наиболее подходящих для данного случая правовых рычагов регулирования экономических отношений.

В-третьих, регулирование экономики – динамично меняющейся системы – требует оперативного изменения правовой базы, в то время как принятие обязательного решения обычно затруднено процедурными институтами. Рекомендательная норма принимается более демократичным путем и позволяет обойти процессуальные рифы.

Нельзя не учитывать и тот факт, что соблюдение рекомендаций строго контролируется при помощи особой системы "надзора" за политикой государств-членов в области валютно-финансовых вопросов²⁷.

Практика выработки в рамках МБ – МВФ рекомендуемых правил с установлением контроля за их соблюдением получила неоднозначную оценку в западной международно-правовой литературе. Высказывались идеи о том, что эти нормы относятся к "мягкому праву" и лишь "камуфлируются под рекомендации", являясь, по сути, обязательными нормами²⁸.

Данное утверждение вряд ли соответствует действительности. Практика МБ – МВФ свидетельствует о том, что эти организации рассматривают свои решения указанного типа как рекомендательные, имеющие упрощенную процедуру пересмотра. В каждом конкретном случае санкции применяются к государству-члену не за невыполнение требований рекомендаций, а за невыполнение обязательств по уставу в целом. Невыполнение рекомендаций служит лишь поводом к серьезному анализу финансово-экономического состояния государства-члена и его поведения в плане соответствия уставным обязательствам. Рекомендательные нормы обеспечивают МБ – МВФ возможность гибко реагировать на развитие экономической ситуации в конкретном государстве.

Секретариаты МБ – МВФ играют очень важную роль в процессе выработки и реализации обязательных и рекомендательных решений²⁹. Сегодня в МВФ создан Второй европейский отдел, включающий пять подразделений: Балтийское (Эстония, Литва, Латвия); Центральное (Россия и межгосударственные институты); Восточное (республики Средней Азии); Южное (республики Закавказья и Молдова); Западное (Украина и Беларусь). Второй европейский отдел создан в целях координации отношений с новыми членами организаций – государствами из числа бывших республик СССР. В функции отдела входят полномочия по истребованию материалов о финансово-экономическом положении стран-членов, их анализу и прогнозированию развития национальных экономических систем. Эксперты отдела на базе консультаций с правительствами государств-членов призваны разрабатывать проекты рекомендаций и решений, относящихся к экономике этих государств. На территории новых членов МБ – МВФ созданы постоянные представительства этих международных учреждений.

Сотрудник Секретариата, курирующий определенный регион, работает с любым из документов на протяжении всей начальной фазы выработки постановления, а затем на этапе надзора за выполнением решений и рекомендаций. Директорат, на котором лежит компетенция окончательного принятия решения, лишь в экстраординарных случаях накладывает "вето" на проект, подготовленный Секретариатом.

Функции контроля отданы Секретариату, который готовит документы и знакомит представителей государства с положением дел в сфере соблюдения обязательств государствами-членами согласно уставам специализированных учреждений.

Перспективы участия РФ в системе МБ – МВФ с правовой точки зрения

Мировой банк и Международный валютный фонд создавались как международные организации, определяющие принципы и правила функционирования международной финансовой системы. Эта функция остается определяющей в их деятельности и сегодня. В то же время компетенция Банка и Фонда значительно расширилась от решения узкоспециальных валютно-финансовых вопросов до макроэкономического прогнозирования применительно к государствам-членам и мировому рынку в целом. Разработка стабилизационных экономических программ для многих государств позволила системе МБ – МВФ превратиться в своеобразный интеллектуальный экономический центр мирового масштаба. При этом функции собственно финансового характера (кредитования, предоставления займа) перестали быть определяющими в деятельности этих организаций. Сегодня следует признать, что МБ – МВФ, изыскивая новые юридические рычаги, умело маневрируют на пути поиска баланса интересов отдельного государства-члена и мирового экономического сообщества в целом.

В настоящее время Россия и другие государства – бывшие республики СССР – являются членами Банка и Фонда. Последнее обстоятельство налагает особые обязательства на правительства этих стран по взвешенной и реалистичной оценке таких правовых механизмов, как квота и "поправки" к голосам государств-членов; специальное большинство при принятии важнейших решений; порядок назначения исполнительного директора; участие в органах, объединяющих государства с совпадающими интересами; представительство граждан государства в секретариатах международных учреждений и др.

Следует признать, что Россия вошла в МБ – МВФ на исключительно благоприятных условиях: она получила достаточно большую квоту "базовых" голосов, что позволяет ей назначать "своего" исполнительного директора и тем самым участвовать в формировании политики этих учреждений в сфере мировой экономики. Однако более важный момент – это те возможности, которые открываются для нашего государства в сфере межгосударственного экономического сотрудничества с экономической, правовой и организационной точек зрения.

В сфере формирования макроэкономической политики на период стабилизационных реформ в РФ Мировой банк и Международный валютный фонд могут оказать и уже оказывают неоценимую помощь как с точки зрения формирования самой экономической программы, так и с точки зрения ее финансирования за счет средств

международных организаций и кредитов коммерческих структур стран-членов. Представляется, что само осуществление реформ в России невозможно без участия в них Банка и Фонда.

Кроме того, нельзя не учитывать того обстоятельства, что в рамках МБ – МВФ выработаны определенные механизмы упорядочения экономических отношений государств-членов с развивающимися странами. Сегодня в МБРР, МВФ используется деление государств-членов с позиций соответствия специальным критериям на три категории: *развитая, развивающаяся и наименее развитая страны*³⁰, определяются условия получения помощи странами всех категорий. Применение механизмов системы МБ – МВФ могло бы содействовать решению достаточно сложной проблемы долга некоторых развивающихся государств по отношению к Российской Федерации (как преемнице СССР) и позволит в дальнейшем строить отношения России (развитой стране) с государствами, относящимися к другим категориям, в соответствии со стандартами МБ – МВФ и ГАТТ.

С правовой точки зрения участие России в системе финансовых организаций всемирного характера делает возможным правовое регулирование общественных отношений на территории России нормами права этих организаций. Это возможно, во-первых, если международно-правовой документ, выработанный органами международной структуры, содержит положения, регламентирующие отношения субъектов национального права – правительства, Госбанка и т.д. К таким документам могут относиться рекомендации по вопросам финансовой стабилизации, приватизации государственной собственности и т.д. Во-вторых, если международная организация заключает контракты о предоставлении технической помощи, займов, кредитов с юридическим лицом государства, в котором реализуется стабилизационная программа, содержащая положения о том, что они подчиняются не только национальному праву данного государства, но и внутренним правилам международной организации³¹. Контракты такого рода заключены сегодня Международной финансовой корпорацией с предприятиями Нижегородской области России. Таким образом, на территории России становится возможным осуществление международной юрисдикции в форме правил международной организации. Последнее обстоятельство диктует необходимость изучения и осмысления этих правил не только доктриной международного права, но и органами государства и национальными судами в сфере их применения.

* * *

Представляется, что опыт развития правового механизма Мирового банка и Международного валютного фонда заслуживает изу-

чения не только во имя развития международно-правовой доктрины, но и с позиций использования при строительстве структур экономического сотрудничества в рамках СНГ. В последнем случае принято большее внимание обращать на опыт ЕЭС. Вряд ли это оправданно. Имеет смысл задуматься над вопросом о том, что "мягкое" регулирование в рамках МБ – МВФ более соответствует реалиям современных отношений в рамках СНГ. При этом определенное влияние на создание нового механизма межгосударственного экономического сотрудничества могли бы оказать как концептуальные аспекты построения системы МБ – МВФ, так и применяемые ими механизмы правового регулирования межгосударственного экономического развития.

¹ См. *The Adaptation of Structures and Methods the United Nations*. – Boston, 1986. – P. 152.

² См. *White H.D.* Hearing before the Committee on Foreign Affairs. House of representatives. Seventy-Eighth Congress, Second Session. – Wash., 1944. – P. 40.

³ См. *Petersmann E.V.* International Economic Theory and International Economic Order//*Macdonald M., Jonhston M.* The Structure and Process of International Law. – Hague, 1983. – P. 227.

⁴ См. *The Adaptation of Structures and Methods the United Nations*. – P. 171.

⁵ См. *Gold J.* Development in the International Monetary System, the International Monetary Fund and International Monetary Law since 1971//*Collected courses of the Hague Academy of international law*. – Vol. 1. – Hague, 1982. – P. 197.

⁶ См. *Articles of Agreement of International Monetary Fund*. Adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference. – Bretton Woods – New Hampshire. – July 22, 1944; *International Governmental Organizations//Constitutional documents* (By Pleasile A.). – № 1. – Hague, 1974.

⁷ См. *Мибаева Е.А.* Специализированные учреждения ООН (международно-правовые аспекты). – М., 1966; *Крылов Н.Б.* Принципы участия государств в системе ООН. – М., 1976.

⁸ См. *Мибаева Е.А.* Право международных организаций. – М., 1986. – С. 35; *Фищенко Л.С.* Явления наднациональности в деятельности международных организаций//*Сов. ежегодник международного права*. 1987. – М., 1988. – С. 159.

⁹ См. *Мибаева Е.А.* Право международных организаций.

¹⁰ См. *Haas E.* Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization. – Stanford, 1964.

¹¹ См. *Тиньберген Ян.* Пересмотр международного порядка. – М., 1980. – С. 67; *Загладин В.В., Фролов И.Т.* Глобальные проблемы современности: научный и социальный аспекты. – М., 1981. – С. 5.

¹² *Совет Экономической Взаимопомощи. Основные правовые проблемы*. – М., 1975. – С. 369–370.

¹³ См. *Seidl-Hohenveldern.* International Economic Law. General cours on Public International Law//*Collected courses of the Hague Academy of international law*. 1986. – III. – Т. 198. – Boston, 1987. – P. 109.

¹⁴ См. *Тункин Г.И.* Теория международного права. – М., 1970. – С. 412, 415; *Мибаева Е.А.* Право международных организаций. – С. 37–38; *Актуальные проблемы деятельности международных организаций*/Ред. Морозов Г.И. – М., 1982. – С. 173 и др.

- ¹⁵ См. **Фищенко Л.С.** Указ. соч. — С. 159.
- ¹⁶ См. **Левин И.Д.** Суверенитет. — М., 1948.
- ¹⁷ См. **Нешатаева Т.Н.** Санкции системы ООН. — Иркутск, 1992. — С. 54.
- ¹⁸ См. **Горбунов С.В.** Международный валютный фонд. — М., 1988. — С. 62.
- ¹⁹ См. **Legal and Institutional Aspects of International Monetary System/Selected essays by J. Gold.** — Wash., 1984. — P. 110.
- ²⁰ См. **Gold J.** Development in the International Monetary System, the International Monetary Fund and International Monetary Law since 1971. — P. 107–127.
- ²¹ См. **Игнащенко В.А.** Особенности межгосударственных валютных отношений как объект международно-правового регулирования//Сов. ежегодник международного права. 1985. — М., 1986. — С. 300–309.
- ²² См. **Альтшулер А.Б.** Международное валютное право. — М., 1984. — С. 160 и др.; **Чижов К.Я.** Международные валютно-финансовые организации капитализма. — М., 1968. — С. 217–221.
- ²³ См. **Second Amendment of the Articles of Agreement of the International Monetary Fund.** — Wash., 1978//By the modifications approved by the Board of Governors in Resolutions. No 0 31-4, adopted April 30, 1976. Washington. D.C. — 1988. — Nov.
- ²⁴ См. **Cline W.** International Debt: Systemic and Policy Response. — Wash., 1984. — P. 37.
- ²⁵ *Ibid.* — P. 30.
- ²⁶ См. **Gold J.** Op.cit. — P. 227–331.
- ²⁷ См. **Superwisory Mechanism International Economic Organizations//The Perspective of a Restructuring of International Economic Order/Ed. van Hoof, K. de Mestdagh.** — Hague, 1984. — P. 808.
- ²⁸ См. **Seidl-Hohenveldern J.** Op.cit. — P. 68.
- ²⁹ См. **Jenks W.** The Proper Law of International Organizations. — L., 1962; **IMF Surwey.** — 1977. — May 2. — P. 131.
- ³⁰ См. **Carcia-Amador F.** The Changing Law of International Claims. — N.Y., 1984. — P. 641.
- ³¹ **Юридический ежегодник ООН. 1976.** — Нью-Йорк, 1978. — С.214–240.