

УДК

Устав МВФ и глобальный финансово-экономический кризис в контексте международного права

Ю.В. ШУМИЛОВ,
аспирант ВАВТ

Главной институциональной основой современной международной финансовой системы является Международный валютный фонд (МВФ), созданный в 1944 году на Бреттонвудской конференции¹.

Мировой глобальный финансово-экономический кризис 2008—2010 гг. показал, что назрела задача реформирования как МВФ, так и всего сложившегося международного финансового правопорядка. Кризис ускорил процессы трансформации в международно-правовом регулировании мировой денежной системы².

Нынешний кризис начался в США как кризис национальный — с невозврата кредитов — и быстро перерос в кризис всей финансово-экономической системы. В результате глобальная кредитная сфера «сжалась», многие системообразующие банки обанкротились, валютные курсы в ведущих странах стали нестабильными, объемы международной торговли сократились, а реальное производство упало. МВФ оказался неспособным предотвратить кризис, противопоставить ему защитные механизмы. Нормы, заложенные в Уставе МВФ, не сработали.

Нормативная сторона международного финансового правопорядка насчитывает тысячи международных договоров — двусторонних и многосторонних, обеспечивающих регулирование всех основных групп международных правоотношений: валютных, платежно-расчетных, кредитных, долговых и т. п. Главным из таких договоров является Устав МВФ или, точ-

нее, Договор о МВФ (далее — Договор)³. Проведем анализ основных статей Договора с тем, чтобы выявить наличие в нем пробелов и недостатков⁴.

В современной редакции Договор состоит, помимо вводной, из 31 статьи и множества приложений (дополнений). Большинство статей, в свою очередь, делятся на разделы. В основном текст Договора представляет собой целостное и системное воплощение концепции обеспечения стабильности международной финансовой системы путем поддержания равновесия платежных балансов государств-членов.

Во вводной статье провозглашается создание МВФ и двух департаментов в его структуре — департамента общих счетов и департамента специальных прав заимствования. Именно через эти департаменты осуществляются все операции и сделки МВФ. Статьи I—III посвящены целям МВФ, членству в организации, квотам государств-членов в уставном капитале МВФ.

В качестве целей декларируется, что МВФ будет: способствовать развитию международного сотрудничества в валютно-финансовой сфере, служить механизмом для консультаций и совместной работы над международными валютно-финансовыми проблемами; способствовать сбалансированному росту международной торговли; содействовать стабильности валют, поддерживать упорядоченный валютный режим среди государств-членов и избегать ис-

¹ См.: Беккер В.А. Урегулирование государственных финансовых кризисов в рамках Международного валютного фонда: правовой анализ инновационных механизмов: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.

² См.: Вайн С. Глобальный финансовый кризис: механизмы развития и стратегии выживания. — М., 2009; Казаков В.Н. О некоторых чертах современного международного правопорядка // Государство и право. 2003. № 4. С. 88—92.

³ В российской научной и учебной литературе название рассматриваемого договора приводится по-разному: «Договор о МВФ», «Соглашение о МВФ», «Статьи соглашения МВФ», «Статьи соглашения о МВФ», «Статьи о МВФ», «Устав МВФ» и др., что свидетельствует о неустоявшейся терминологии. Наиболее удобный и распространенный вариант названия, как представляется, — «Договор о МВФ», который и используется в настоящей статье.

⁴ Текст на английском языке: Articles of Agreement of the IMF. — W., 1992.

пользования девальвации валют в целях получения преимущества в конкуренции; оказывать помощь в создании многосторонней системы расчетов по текущим операциям между государствами-членами, а также в устранении валютных ограничений, препятствующих росту мировой торговли; за счет временного предоставления общих ресурсов Фонда государствам-членам исправлять диспропорции в платежных балансах, уменьшать масштабы этих нарушений.

Очевидно, что в Договоре не ставится цель управления, регулирования или надзора за международной кредитной сферой, в которой деньги обращаются на условиях срочности, возвратности и выплаты процентов. Кредитная сфера непосредственно связана с проблематикой рисков и с накоплением долгов (как на частном, так и на государственном уровне). Эта сфера находится на «пересечении» международных финансовой и инвестиционной систем, является предметом регулирования как международного финансового права, так и международного инвестиционного права, поскольку кредиты — одна из форм движения инвестиционных ресурсов.

Таким образом, уже при создании МВФ Договор обладал определенными недостатками, и сам механизм работы МВФ выглядит несовершенным. Кроме того, платежные балансы отражают внешнеторговую и инвестиционную составляющие государственных бюджетов. Следовательно, Договор в определенном смысле близко «подошел» к интернационализации проблематики государственных бюджетов государств-участников.

Статья III Договора определяет, что квоты государств-участников МВФ устанавливаются в искусственных платежно-расчетных единицах — специальных правах заимствования (*special drawing rights* — SDR). Весь механизм SDR был внесен в текст Договора последующими поправками 1976—1978 гг.

Государства-участники вносят в рамках своих квот деньги в национальной валюте, в валюте других государств или в ценных бумагах, в частности в векселях. Тем самым обозначается «соседство» мировой денежной системы и мирового рынка ценных бумаг. На этих же принципах осуществляются расчеты не только государств с МВФ, но и между самими государствами-членами МВФ.

Важнейшей считается статья IV Договора, обязывающая государства-участники сотрудничать с МВФ и друг с другом «в обеспечении упорядоченности валютных режимов и в содей-

ствии стабильности системы обменных курсов (*exchange rates*)». Государства не вправе манипулировать обменными (валютными) курсами, или международной валютной системой, что должно содействовать стабильности платежных балансов и не позволит получить несправедливые преимущества в конкуренции с другими государствами-членами МВФ. Таким образом, международно-правовое регулирование распространяется на важнейшие опоры международного экономического (в том числе и финансового) правопорядка¹. Так, продолжается развитие международно-правового института валютных курсов: сотрудничество государств в обеспечении стабильности валютных курсов провозглашается на уровне принципа международной финансовой системы. Добавились нормы, запрещающие государствам манипулировать валютными курсами и, в чем особая новизна, — международной валютной системой в целом. Подобно тому как мировое сообщество государств борется с нечестной конкуренцией в международной экономической системе с помощью ВТО, данной статьей Договора выражена воля бороться с нечестной конкуренцией посредством механизма МВФ.

Наконец, статья IV фиксирует стремление бороться с несправедливыми преимуществами, что позволяет сделать вывод о правовом обосновании идеологии справедливости в международной финансовой системе. Закрепляется право МВФ осуществлять контроль над международной валютной системой. Каждое государство-участник обязано уведомлять МВФ об изменениях в своем валютном режиме, а МВФ осуществляет надзор за валютной политикой государств и может потребовать от государства-участника провести консультации по вопросу валютных курсов.

Понятно, что реальная практика далека от многих из провозглашаемых принципов, норм и от международно-правовой идеологии в международной финансовой системе. Следует констатировать, что развитые государства, и прежде всего США, особенно активно манипулируют валютными курсами, — это наглядно проявилось и в период глобального финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг. Более того, сложившийся международный финансовый правопорядок позволяет США манипулировать всей международной валютной системой в целом. Нет нужды подчеркивать, что подобное манипулирование производится в целях обеспечения односторонних преимуществ, за счет которых предполагается выиграть в конкуренции с государствами-«противниками».

¹ См.: Лабин Д.К. Международно-правовое обеспечение мирового экономического порядка: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.

При таком поведении государств справедливость остается лозунгом, не обеспеченным юридическими гарантиями.

Следовательно, недостаток контрольно-надзорных механизмов в сфере валютных курсов, пробелы в материально-правовых нормах, касающихся манипулирования валютными курсами, отсутствие процессуальных норм об ответственности государств в случае нарушения запрета на манипулирование валютными курсами, отсутствие гарантий справедливости в распределении преимуществ и в борьбе с несправедливыми преимуществами — все это недостатки, имманентные механизму МВФ.

Статьи V—VII Договора касаются операций, которые осуществляет МВФ, включая переводы валюты и валютных резервов МВФ.

Предусмотрено, что государства поддерживают отношения с МВФ через центральные банки, казначейства или аналогичные органы. Основной вид операций МВФ сводится к предоставлению (продаже) государству-участнику (по его просьбе) определенного количества SDR или валюты другого государства из резервов (общих ресурсов) МВФ в обмен на национальную валюту государства, желающего совершить такую покупку. Речь идет об обмене, или о купле-продаже: SDR или иностранная валюта продается МВФ за национальную валюту государства-покупателя. Источником SDR или иностранной валюты служит счет общих ресурсов — своего рода финансовые резервы мирового сообщества государств, сосредоточенные в руках МВФ.

Имеется в виду, что подобную покупку иностранной валюты (или SDR) государство осуществляет, когда складывается неравновесие платежного баланса и иностранная валюта необходима для того, чтобы восстановить баланс. Однако МВФ предоставляет валюту по заявлению государства только при определенных условиях (например, в резервах МВФ не должно быть слишком много национальной валюты государства-покупателя; если государство не лишено права на покупку валюты из общих ресурсов и др.). При этом МВФ самостоятельно принимает правила использования общих ресурсов, устанавливая в этих правилах также и другие условия, позволяющие учитывать конкретную специфику ситуации.

По правилам, если государство хочет приобрести валюту (SDR) в объеме своей квоты в уставном капитале, то препятствий для этого почти нет и необходимые ресурсы могут быть перечислены государству достаточно быстро. Равным образом нет препятствий и для того,

чтобы выкупить ту часть резервов МВФ, которая состоит из собственной национальной валюты.

Операции с валютой производятся с согласия государства, валюта которого предоставляется или принимается. Этой нормой еще раз подтверждается право собственности государства-эмитента в отношении своей валюты, в данном случае — право распоряжения. Государство — «хозяин» валюты обязано сотрудничать с МВФ, если его национальную валюту покупает у МВФ любое другое государство.

Статьей VI Договора за государствами — членами МВФ закрепляется право принимать меры контроля для регулирования международного движения капитала, но такие меры не должны ограничивать расчеты по текущим операциям, т. е. расчеты, которые обслуживают международную торговлю. Для пополнения резервов МВФ вправе заключать с государствами-участниками соглашения о займах либо покупать национальную валюту государства-участника за SDR.

Интерес представляет положение статьи VII (раздел 5), касающейся валютных резервов, в соответствии с которым государства не должны ссылаться на обязательства по международным соглашениям, заключенным до Договора, таким образом, чтобы это препятствовало действию данной статьи Договора. Этим положением, по сути, устанавливается приоритет нормы Договора по сравнению с соответствующими нормами других международных договоров, которые имеются у государств — членов МВФ.

Одной из центральных статей Договора является статья VIII, касающаяся общих обязательств государств-участников¹. В соответствии с этой статьей государства обязаны не налагать ограничения на платежи и переводы по текущим операциям без утверждения МВФ. Тем самым государства отказываются по Договору от части своей юрисдикции, что можно расценивать как добровольное самоограничение суверенитета, идущее в русле глобализации. Однако процесс глобализации управляется и регулируется относительно узкой группой развитых государств во главе с США, и, следовательно, добровольное самоограничение государств в юрисдикции и суверенитете на основании международных договоров объективно дает больше преимуществ именно данной группе государств². Можно расценивать весь современный механизм МВФ как отступление от принципа взаимной выгоды, если понимать под взаимной выгодой «право государств на справедливое распределение выгод и обяза-

¹ Россия приняла на себя обязательства по статье VIII Договора о МВФ в соответствии с Указом Президента РФ от 16.05.1996 № 721 «О мерах по обеспечению перехода к конвертируемости рубля».

² См.: Миньяр-Белоручев К.В. Мировая геополитика. — М., 2006. С. 23—27.

тельств сравнимого объема и их обязанность своими действиями (бездействием) не препятствовать реализации этого права, учитывая государственные интересы друг друга»¹.

Требование статьи VIII не налагать «ограничений на производство платежей и переводов по текущим международным операциям без утверждения Фондом» имеет и другую сторону: этой статьей дополнительно — со стороны международной финансовой системы — расчищается путь товаропотокам, т. е. международной торговле. Если учесть, что примерно три четверти объема международной торговли приходится на развитые государства (США, страны ЕС, Японию), нетрудно понять, какие именно группы государств извлекают из сложившегося порядка наибольшие выгоды.

В таком же ключе можно рассматривать и норму пункта «b» раздела 2 статьи VIII²: «Исполнение валютных контрактов с использованием валюты любого государства-члена, которые идут вразрез с правилами валютных операций такого государства-члена... не может быть обеспечено на территориях ни одного государства-члена». Это положение следует понимать так: если в расчетах по контракту задействованы, например, доллары США или евро, то исполнение таких контрактов должно быть согласовано с внутренним правом государств — «хозяев» данных валют, в противном случае контракт не может быть исполнен ни в одной стране — участнице МВФ. Ясно, что содержание и механизм нормы направлены на укрепление ведущих валют в международной финансовой системе, на правовое обеспечение приоритета этих валют.

Наднациональный характер приобретает норма, согласно которой МВФ может затребовать от государств-участников любую информацию, какую сочтет необходимой, в том числе секретного характера (например, по составу государственных валютных резервов), и государства не вправе ему отказать.

В соответствии со статьей VIII Договора государствам — членам МВФ запрещается участвовать в дискриминационных валютных соглашениях и «использовать практику множественных обменных курсов». Государства принимают на себя обязательство сотрудничать с МВФ и друг с другом в части своих валютных резервов, имея в виду выполнение задачи совершенствования международного

надзора за ликвидностью и превращение SDR в основной актив международной валютной системы.

Статьи IX — XIV Договора о МВФ посвящены правовому положению Фонда, его иммунитетам, привилегиям, отношениям с другими международными организациями, со странами, не являющимися членами МВФ, вопросам внутренней организации и управления, переходным положениям.

Обращает на себя внимание статья XI, касающаяся отношений со странами, не являющимися членами МВФ (СССР не был членом МВФ; Россия стала участницей МВФ в 1992 году). Договором запрещается государствам — членам МВФ участвовать в операциях с государствами, не являющимися членами Фонда, если эти операции противоречат положениям Договора МВФ. Данной нормой правовой режим по Договору ставится выше отношений сотрудничества с третьими государствами; норма, по сути, ставит государства перед выбором: либо быть членом МВФ и соблюдать режим Договора, либо отдать предпочтение сотрудничеству с третьей страной (третьими странами). Договор не допускает возможности совмещения данных правовых режимов, что ставит в дискриминационное положение третьи страны и является отступлением от международно-правового принципа сотрудничества государств.

Данной нормой Договор юридически обособляет государства — члены МВФ от всех остальных государств, «сплавивая» участников перед лицом «чужих». Результатом такой позиции становится экспансия правовой идеологии, заложенной в Договор, навязывание механизма Договора всем прочим государствам, которые пока еще членами МВФ не стали.

Следующая серия статей Договора (XV — XXV) посвящена SDR и всем аспектам функционирования данного механизма в системе МВФ.

МВФ в рамках департамента специальных прав заимствования распределяет SDR между государствами-членами. Все операции с SDR производятся только через этот департамент. Стоимость одной единицы SDR определяется квалифицированным большинством голосов³.

Каждое государство хранит резервы МВФ в своей национальной валюте на счете своего центрального банка. Прочие активы МВФ (конвертируемая валюта, золото) хранятся в депозитариях государств, которые назначаются

¹ Пуртов А.С. Принцип взаимной выгоды в международном экономическом праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. С. 8.

² Этот пункт получил законную силу на территории Российской Федерации с даты вступления России в МВФ на основании постановления ВС РФ от 22.05.1992 № 2815-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития».

³ Россия присоединилась к статье XXI, касающейся участия в Департаменте специальных прав заимствования, в 1992 году (постановление ВС РФ от 22.05.1992 № 2815-1).

пятью государствами—членами МВФ, имеющими наибольшие квоты, либо по выбору самого Фонда.

Хранителем SDR является сам Фонд, который проводит операции с SDR через счет общих ресурсов. МВФ может назначить другие государства держателями SDR.

Юридически (согласно статье XVIII Договора) все SDR распределяются между государствами—членами МВФ в привязке к их квотам на пятилетние периоды. Каждое государство вправе на «свои» SDR покупать у другого участника эквивалентную сумму его национальной валюты (статья XIX) — по договору с этим другим участником либо в порядке назначения этого участника Фондом. Подобная покупка возможна только в случаях проблем с платежным балансом и национальными резервами соответствующего государства. С операций в SDR никакие налоги взиматься не должны.

Статьи XXVI—XXXI Договора касаются выхода государств из МВФ, ликвидации Фонда, поправок к Договору и его толкования, используемой терминологии и заключительных положений.

В дополнении (приложении) С «Паритеты валют» Договора указано, что по предписанию МВФ могут быть «установлены паритеты валют, выражаемые в SDR или ином эталоне стоимости», а таким «эталонном стоимости не будет выступать золото или одна отдельная валюта».

Именно данное положение при очередной серии поправок в 1976—1978 гг. юридически «отвязало» национальные валюты от золота и доллара США, и государства получили право самостоятельно выбирать иностранную валюту, к которой они «привяжут» свою национальную денежную единицу. Денежные единицы многих государств остались привязанными к доллару, но уже по собственному выбору.

История установления валютных паритетов в системе МВФ показывает, что доллар США, с одной стороны, постепенно теряет легитимность, с другой стороны, все еще продолжает сохранять доверие многих государств, особенно тех, чья международная торговля «завязана» на США и которым, соответственно, нужна именно американская валюта.

Внутренним аспектам функционирования механизма МВФ посвящены в Договоре о МВФ статьи III — V, XII — XIV, XVI, XX и дополнения D.

Высшим органом МВФ является Совет управляющих, в компетенцию которого входят, в частности, вопросы приема государств в члены МВФ, изменения квот государств в капитале

МВФ, распределения SDR, установления правил процедур МВФ (By-Laws Rules and Regulations), внесения поправок в Договор о МВФ и некоторые другие¹.

Постоянным исполнительным органом, отвечающим за ведение дел Фонда, является Исполнительный совет; в его компетенцию входят следующие вопросы: определение общего режима валютных курсов; установление режима кредитования государств; продажа золота из резервов; назначение держателей SDR; назначение директора-распорядителя МВФ и др.

В качестве вспомогательного (консультативного) органа Совета управляющих МВФ функционирует Международный валютно-финансовый комитет, состоящий из руководителей министерств финансов государств—членов МВФ. Комитет высказывается по вопросам состояния глобальной валютно-финансовой системы и ее функционирования, вносит предложения по поправкам к Договору о МВФ.

Финансовые ресурсы МВФ состоят из взносов государств-участников и вносятся государствами в размере их квоты, а квота каждого государства зависит от его доли в мировом производстве, которая рассчитывается по сложной формуле в SDR. Четверть своей квоты государство вносит в свободно конвертируемой валюте или в SDR, а остальное — в национальной валюте.

От квоты зависит и количество голосов, которыми располагает государство: каждая страна имеет 250 базовых голосов, к ним прибавляется по одному голосу за каждые 100 тыс. SDR квоты. Наибольшей квотой располагают США, которым, соответственно, принадлежит и значительное число голосов (18%); США практически обладают правом вето на решения органов МВФ. Группа развитых государств западного цивилизационного типа (менее 30 государств) обладает 2/3 квот, т. е. всего уставного капитала Фонда. Совокупная квота стран ЕС превышает 40%. Государство, предоставляющее кредиты МВФ, получает дополнительные голоса. МВФ имеет соглашения о постоянных кредитных линиях с группами развитых государств: Генеральное соглашение о займах (General Arrangements to Borrow) 1962 года, Новое соглашение о займах (New Arrangements to Borrow) 1996 года.

Государства—члены МВФ имеют право получить от Фонда необходимые валютные ресурсы, однако различные суммы можно получить в разных правовых режимах. Объем таких ресурсов зависит от квоты государства, конкретной ситуации, а также от задействованных для

¹ См.: Кузнецов В.С. Международный валютный фонд и мирохозяйственные связи. — М., 2001. С. 33—54; Моисеев А.А. Международные финансовые организации (правовые аспекты деятельности). — М., 2003. С. 57—67.

этого механизмов. Получение денег в размере первых 25% квоты (так называемая резервная доля государства) происходит почти автоматически — по просьбе государства; государство как бы изымает часть внесенных им при вступлении средств; у государства не возникает обязательства вернуть затем полученные средства в свободно конвертируемой валюте.

Если государство желает получить финансовые ресурсы сверх 25% квоты, но в пределах до 125% квоты (так называемые кредитные доли), требуется решение Исполнительного совета. В этом случае действует упрощенный механизм получения средств: государство покупает необходимую ему свободно конвертируемую валюту (в соответствующих пределах) на свои национальные деньги, обязуясь затем выкупить национальную валюту обратно. Выделение денег осуществляется траншами — частями, по 25% квоты. Предоставление каждого следующего транша обставляется все возрастающими условиями и/или требованиями со стороны МВФ; обязательства государства-заемщика фиксируются в специальном «Протоколе о намерениях».

Если государству, например, в связи с внутренним финансовым кризисом нужны дополнительные ресурсы, задействуются другие механизмы, число которых во второй половине XX века умножилось: заключаются соглашения о предоставлении кредитов (Stand by Arrangements), используются специальные программы расширенного финансирования и дополнительного финансирования. В рамках расширенного финансирования заключаются соглашения о расширенных кредитах (Extended Arrangements), т. е. фактически открываются кредитные линии, средства с которых идут на стабилизационные макроэкономические программы государства—члена МВФ, но, разумеется, на дополнительных, более жестких условиях. Выделение каждого транша в исполнение этих соглашений контролируется МВФ; тем самым вся внутренняя экономическая политика государства, каждый принятый нормативный акт, любая мера экономического характера ставятся под надзор МВФ, а предоставление финансовых ресурсов приобретает условный характер. Условное предоставление помощи влечет за собой проблему вмешательства Фонда во внутренние дела государств, а также проблему пределов такого вмешательства¹. Как правило, МВФ требует от государства-заемщика сокращения государственных расходов, направления полученных ресурсов в

согласованные сектора экономики, а не по собственному усмотрению, проведения девальвации и денежных реформ, развития рыночных механизмов и конкуренции, отмены государственного контроля над ценами и заработной платой, открытия внутреннего рынка, разгосударствления промышленности, приватизации, содействия прямым иностранным инвестициям, гарантий в отношении вывоза прибылей и т. п. Очевидно, что МВФ при таком подходе представляет собой механизм, «прививающий» рыночную экономику и несущий «ценности» западного мира всем прочим государствам.

Отвечая на критику со стороны многих государств, МВФ стремился найти новые направления приложения сил и постепенно, медленно наращивал, видоизменял ряд своих полномочий.

В 1977 году в МВФ появилась Система дополнительного финансирования (Supplementary Financing Facility — SFF) — с целью содействия странам с хроническим дефицитом платежного баланса. В 1981 году в качестве своеобразного продолжения программы расширенного финансирования была создана программа увеличенного доступа к ресурсам Фонда (Policy of Enlarged Access to Fund's Resources — PEAFR). В рамках этих программ МВФ предоставляет кредитные ресурсы, которые сам приобретает у третьих государств, превращаясь, таким образом, в некоего посредника между нуждающимся государством и государством, готовым предоставить кредитные ресурсы.

В 1990-х годах в МВФ в целях финансирования преобразований экономики постсоветских стран был создан и функционирует до сих пор фонд системной трансформации (Systemic Transformation Facility — STF). Так, в 2009—2010 гг. МВФ открыл Белоруссии кредитную линию в размере 3,5 млрд долл., обусловив ее требованием снизить объемы кредитов на государственные программы реформирования финансового сектора и проведения приватизации².

Помимо перечисленных, у МВФ имеются также программы компенсационного и непредвиденного финансирования (Compensatory and Contingency Financing Facility — CCFF), финансирования буферных (резервных) запасов (Buffer Stock Financing Facility — BSFF), связанные с возмещением государствам потерь на мировых товарных рынках и содержанием резервных товарных запасов на складах.

В 1990-х годах в МВФ появились новые программы: программы структурной перестройки (Structural Adjustment Facility — SAF) и расширенной системы структурной перестройки

¹ Так, например, в период глобального финансового кризиса МВФ взамен предоставления кредита Исландии на сумму 2,2 млрд долл. потребовал от государства списать две трети кредитов исландским компаниям // Время новостей. 2009. 11 нояб.

² Время новостей. 2009. 23 окт.; 2010. 19 фев.

ки (Enhanced Structural Adjustment Facility — ESAF), а также программы финансирования платежных балансов в случаях стихийных бедствий.

В первые десятилетия своего существования МВФ преобладающую часть кредитных ресурсов направлял западным странам (в основном европейским государствам), в последней четверти XX века акцент сместился в пользу развивающихся стран. Одновременно стал быстро расти государственный долг развивающихся государств, что превратилось в одну из глобальных экономических проблем современного миропорядка.

В первом десятилетии XXI века системная критика МВФ со стороны государств и других международных организаций усилилась¹. Многие предложения сводились к тому, чтобы расширить компетенцию МВФ, включив в нее проблематику регулирования международного движения капиталов/инвестиций, усилить прозрачность и гласность в работе МВФ, а также его надзорные функции — с тем, чтобы эффективнее претовращать глобальные финансовые кризисы.

Глобальный финансово-экономический кризис 2008—2010 гг. добавил новые аспекты во взглядах на роль МВФ в сложившемся международном финансовом правопорядке. Так, в сентябре 2009 года лидеры «Большой двадцатки» на саммите в г. Питтсбурге приняли решение о перераспределении квот МВФ в пользу развивающихся стран²; директор-распорядитель МВФ Д. Стросс-Кан заявил, что «потребность в более высоком уровне финансовой стабильности... требует новой общемировой валюты»³ (наек на SDR), известный финансовый спекулянт Дж. Сорос говорил, что не видит ничего страшного в утрате долларом статуса мировой резервной валюты и высказался за усиление роли SDR как альтернативы доллару⁴; крупные государства, в том числе Россия и Китай, стали заявлять, что переводят взаимную торговлю на расчеты в национальных валютах, сокращают в своих государственных валютных резервах долю доллара США и увеличивают долю других валют и SDR⁵; со стороны МВФ прозвучали предложения помочь другим государствам и группам государств в переходе в рамках интеграционных объединений на единую валюту, отличную от доллара и SDR⁶.

Взгляд на МВФ как на институциональную структуру международного финансового правопорядка позволяет сделать вывод о том, что Фонд как международная организация пока еще не отвечает всем высоким международно-правовым принципам; он представляет собой многосторонний механизм, находящийся под контролем США и узкой группы государств западного цивилизационного типа; предоставляя помощь на определенных условиях, фактически выступает в роли инструмента вмешательства во внутренние дела государств, навязывает в обмен на валютные ресурсы определенные идеологические ценности. В то же время механизм МВФ подвержен внутренней трансформации, постепенно расширяет степень своего воздействия на государства-члены — от чисто финансовой проблематики до более глубокого воздействия на все сферы национальной экономики. МВФ ищет способы выживания в новых условиях меняющегося международного экономического правопорядка.

Основные выводы, которые можно, на наш взгляд, сформулировать по результатам анализа текста Договора о МВФ в аспектах международного финансового правопорядка и глобального финансово-экономического кризиса 2008—2010 гг., заключаются в следующем.

1. Содержание Договора свидетельствует о существенном несовершенстве всего механизма МВФ, о его несоответствии современному уровню международного правосознания. Глобальный финансово-экономический кризис 2008—2010 гг. показал, что механизм МВФ не способен справляться с подобными кризисами и, более того, юридически закрепляет условия для их периодического возникновения.

2. Договор свидетельствует, что государства юридически передали Фонду часть своих суверенных полномочий, например, в вопросах установления и поддержания валютных курсов. В условиях глобализации подобная передача функций и суверенных полномочий — оправданна и закономерна, если осуществляется в общих интересах всего сообщества государств. Однако в МВФ передача суверенных полномочий обслуживает прежде всего интересы ведущих государств и закрепление приоритета их национальных валют (с тем, чтобы закрепить за избранными валютами роль мировых).

3. В Договоре обнаруживается ряд пробелов и недостатков. Так, предусмотрен надзор за ва-

¹ См.: Долженкова Л.Д. Реформирование международной валютно-кредитной системы // Банковское дело. 2001. № 12. С. 16—17.

² Время новостей. 2010. 17 фев.

³ Там же. 2009. 18 нояб., 19 нояб.

⁴ Там же. 27 окт.

⁵ Там же. 2010. 14 янв.

⁶ Так, директор МВФ на встрече министров финансов стран Персидского залива предложил помочь этим странам в переходе к единой валюте // Время новостей. 2009. 20 окт.

лютными курсами государств, но не предусмотрен надзор за кредитной сферой, в рамках которой хаотично перетекают из одной страны в другую неуправляемые массы свободных денег; они-то чаще всего и приводят к дезорганизации платежных балансов, национальных финансовых систем, т. е. являются источниками финансовых кризисов. Кроме того, в Договоре надзорные функции в отношении валютных курсов осуществляют органы МВФ, но процедурных (процессуальных) норм на этот счет недостаточно. В результате имеет место перекося в механизмах регулирования со стороны нормативной в институциональную, а это, в свою очередь, обуславливает усиление субъективизма в управленческих решениях МВФ.

4. Договор привел к развитию отдельных институтов международного финансового права. В частности, появился юридический запрет на манипулирование государствами своими обменными курсами, запрет на использование множественности валютных курсов, усилен принцип экономической недискриминации в международных финансовых правоотношениях за счет запрета на участие в дискриминационных валютных соглашениях. Договором был закреплен и развит международно-правовой институт SDR (а SDR можно расценивать как прообраз наднациональных мировых денег).

Наднациональные мировые деньги должны сменить национальные валюты, претендующие на роль мировых денег.

5. Договор демонстрирует, что международная финансовая система функционирует в тесном взаимодействии с международной торговой системой. Обе эти системы оберегают конкуренцию как наивысшую ценность современного мироустройства.

6. Договор внешне декларирует стремление бороться с несправедливыми преимуществами в международной финансовой системе, а на деле закрепляет несправедливые преимущества для небольшой группы государств, и прежде всего США¹. В такой ситуации стремление к справедливости, не обеспеченное международно-правовыми гарантиями, остается пустым словом. Отсутствие международно-правовых гарантий движения к более справедливому международному финансовому правопорядку — главный недостаток и пробел Договора о МВФ и всего международного финансового права. Глобальный финансово-экономический кризис должен в итоге привести к исправлению этой ситуации.

7. Механизм, заложенный в Договоре, не соответствует международно-правовому принципу взаимной выгоды и принципу сотрудничества государств применительно к международной финансовой системе.

¹ О роли США в международной системе и мироустройстве см.: *Блищенко В.И., Солнцева М.М.* Региональные конфликты и международное право (вторая половина XX — начало XXI в.). — М., 2005; *Глобальное сообщество: картография постсовременного мира* / Под ред. А.И. Неклессы. — М., 2002; *Глобальный кризис западной цивилизации и Россия* // Под ред. Г.В. Осипова. — М., 2000; *Государственная экономическая политика США: современные тенденции* / Под ред. В.Б. Супяна. — М., 2002; *Емельянов Е.В.* США: наука и внешнеэкономическая экспансия. — М., 2008; *Каламкарян Р.А.* Господство права в международных отношениях. — М., 2004; *Котляр В.С.* Международное право и современные стратегические концепции США и НАТО. — Казань, 2008; *Международное право и национальные интересы Российской Федерации* / Под ред. А.А. Ковалева и Б.Л. Зимненко — М., 2008; *Распад мировой долларовой системы: ближайшие перспективы* / Под ред. Ю.Д. Маслюкова. — М., 2001; *Тодд Э.* После империи. *Rex Americana* — начало конца. — М., 2004; *Троцкий М.А.* Трансатлантический союз. Модернизация системы американо-европейского партнерства после распада биполярности. 1991—2004. — М., 2004.