

Санкционный потенциал Международного валютного фонда

Владислав Васильевич КУДРЯШОВ,
кандидат исторических наук, доцент,
Московский государственный областной университет,
доцент кафедры гражданского права Юридического факультета,
действительный государственный советник Российской Федерации
3 класса, E-mail: kudryashov.minfin@ya. ru

УДК 339.7
ББК 65.268
К-889

Аннотация

Запад стремится изолировать Россию от глобальной миросистемы и международной финансовой системы, подрвать ее политические и экономические позиции в мире. Основным механизмом достижения этих целей являются односторонние санкции западных государств против российских физических и юридических лиц. Однако недавно США предложили расширить санкционное давление на Россию, подключив к этому процессу международные институты – МВФ, Всемирный банк, ОЭСР и ряд международных финансовых регуляторов.

Ввиду этого можно ожидать диверсификации санкционного инструментария путем включения различных финансовых, организационных и политических механизмов международных финансовых организаций в санкционный процесс против России.

Понимание санкционного потенциала международных финансовых организаций может помочь спрогнозировать возможные международные и финансовые последствия развертывания глобальной атаки на позиции России в международных финансовых и иных организациях. В предлагаемом материале рассматривается санкционный потенциал Международного валютного фонда.

Ключевые слова: международные финансовые организации, право международных финансовых организаций, санкции, МВФ.

International Monetary Fund: sanction potential

Vladislav Vasilievich KUDRYASHOV,
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Moscow State Regional University, Department of Civil Law, Faculty of Law, Acting State Advisor to
the Russian Federation - Associate Professor, Class 2 Active State Advisor of the Russian Federation,
E-mail: kudryashov.minfin@ya. ru



Abstract

The West seeks to isolate Russia from the world system and the international financial system, to undermine its political and economic positions in the world. The key mechanism for achieving these goals is the unilateral sanctions of Western countries against Russian individuals and legal entities. However, the USA recently proposed expanding sanctions pressure on Russia by involving international institutions - the IMF, World Bank, OECD, and a number of international financial regulators- in this process.

In view of this, one can expect diversification of the sanctions tools by including various financial, organizational and political mechanisms of international financial organizations in the sanctions process against Russia.

Understanding the sanction potential of international financial organizations may help predict the potential international and financial consequences of launching a global attack on Russia's position in international financial and other organizations. The article examines the sanctions potential of the International Monetary Fund.

Keywords: international financial organizations, the law of international financial organizations, sanctions, IMF.

Запад стремится изолировать Россию от глобальной миросистемы, международной финансовой системы и затормозить ее экономическое развитие. По мнению специалистов, язык взаимовыгодного сотрудничества в отношениях Россия – Запад все более утрачивает коммуникативные свойства¹.

Серьезным резервом Запада в усилении экономического и финансового давления на Россию являются международные финансовые организации (МФО), практически контролируемые развитыми западными странами. МФО располагают большим международно-правовым инструментарием воздействия на другие субъекты международного финансового права, который может быть использован не только для поддержания своей финансовой устойчивости и стабильности глобальной финансовой системы согласно уставам, но и для достижения политических целей своих акционеров.

Как известно, в 2014 г. Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и Европейский инвестиционный банк под давлением США и ЕС приостановили финансирование проектов в нашей стране, а ОЭСР отказалась принимать Россию в свой состав ввиду несогласия с присоединением Крыма.

Наиболее мощным потенциалом международного влияния обладает МВФ (Фонд), который имеет полномочия применять к государствам-членам различные санкции, предусмотренные Статьями соглашения, а также приобретенными в ре-



зультате присвоения Фондом функций по надзору и контролю за соблюдением международных финансовых стандартов.

Так, Статьи соглашения МВФ предусматривают ряд санкций, применяемых к государствам-членам за определенные действия (бездействие), помимо текущих финансовых мер, связанных с несоблюдением государством-должником финансовой дисциплины из обязательств по обслуживанию задолженности перед Фондом.

В частности, основанием для применения санкций к государству-члену может послужить нарушение *любого из общих обязательств*, поименованных в Ст. IV (1) Статей соглашения МВФ, согласно которой каждое государство-член, а именно:

- i) прилагает усилия, чтобы направить свою экономическую и финансовую политику на стимулирование упорядоченного экономического роста в условиях разумной стабильности цен;
- ii) стремится содействовать стабильности;
- iii) избегает манипулирования обменными курсами или международной валютной системой;
- iv) проводит валютную политику, не противоречащую обязательствам по настоящему разделу.

В случае нарушения какого-либо из упомянутых обязательств государств-член, согласно Ст. XXVI (2) Статей, может быть принудительно исключено из Фонда. Этой мере предшествуют три вида санкции: 1) Фонд может объявить такое государство-член лишенным права пользования общими ресурсами Фонда; 2) Фонд может *временно лишить* такое государство-член его права голоса в органах, принимающих решения; 3) может быть предъявлено требование о выходе из числа членов Фонда.

В случае *временного лишения* государства-члена права голоса по статье XXVI (2)(b), согласно Дополнению L к Статьям соглашения, применяются следующие положения:

1. Государство-член
 - a) не участвует в принятии предлагаемой поправки к настоящему Соглашению и не учитывается в общем числе государств-членов для этой цели;
 - b) не назначает управляющего или заместителя управляющего, не назначает и не участвует в назначении члена Совета или заместителя члена Совета, не назначает, не избирает и не участвует в выборах исполнительного директора.
2. Голоса, выделенные такому государству-члену, не участвуют в голосовании ни в одном из органов Фонда.
 - a) Управляющий и заместитель управляющего, назначенные таким государством-членом, освобождаются от занимаемой должности.
 - b) Член Совета и заместитель члена Совета, назначенные таким государством-членом, либо в назначении которых участвовало такое государство-член, освобождаются от занимаемой должности.

с) Исполнительный директор, назначенный или избранный таким государством-членом, либо в выборах которого участвовало такое государство-член, освобождается от занимаемой должности.

Таким образом, произвольно «установив» нарушение Россией любого из обязательств, предусмотренных Ст. IV (1) Статей соглашения, Фонд может временно лишить Россию голоса, что повлечет лишение права назначать управляющего или заместителя управляющего, назначать и участвовать в назначении члена Совета или заместителя члена Совета, назначать, избирать и участвовать в выборах исполнительного директора, а затем вообще исключить Россию из Фонда, что повлечет также исключение из членов Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Международной ассоциации развития (МАР).

Отметим, что существует еще одна модель давления на России в этой международной финансовой организации – это лишение России индивидуального места в Исполнительном совете Фонда (ИС) через «приведение» доли России в квотах МВФ к более низкому значению.

Как отмечала Б. Момани, исследуя внутренние процессы в МВФ, лидеры Группы семи в 1992 г., когда речь шла о приеме России в МВФ, буквально *заставили* технических сотрудников Фонда подогнать финансовые показатели России под требуемый размер квоты для предоставления ей индивидуального места в Исполнительном совете². Группа семи по политическим соображениям в тот момент стремилась не только быстро принять Россию в МВФ, но и предоставить ей индивидуальное, а не групповое место в Исполнительном совете.

Теперь такие политические соображения отсутствуют, и в 2019 г. должен был начаться процесс очередного 15-го пересмотра страновых квот Фонда, в результате которого квота России в МВФ могла бы быть снижена настолько, что ей осталась бы лишь возможность участвовать в одной из страновых группировок, имеющих по одному месту в ИС Фонда. Председательство в таких группировках осуществляется на ротационной основе по соглашению стран-участниц, и каждая из стран поочередно председательствует в группировке, присутствует на заседаниях ИС и голосует в соответствии с согласованным решением всех стран группировки.

Лишение России индивидуального места в ИС Фонда нанесло бы весьма чувствительный урон политической и финансовой репутации России в Фонде и в мире, однако, к счастью, 15-й пересмотр квот был отложен на 2023 г.³

Тем не менее, риски иных недружественных действий со стороны западных стран остаются. Например, можно решением Совета управляющих уже сейчас *изменить состав* группировки «для России» и лишить ее индивидуального места в ИС, или *снизить количество членов ИС* с той же целью.

Существует еще одна «санкционная» статья в Статьях соглашения МВФ – это Ст. VIII (5) «Предоставление информации». Как считают некоторые авторы, вышеуказанные санкции очень редки и вряд ли подойдут для применения в случае нарушения Ст. VIII (5)⁴. В контексте Ст. VIII (5) указанные санкции применяли



всего один раз в 1954 г., когда Чехословакия была исключена за отказ предоставить МВФ затребованную некоторую информацию⁵. Эти санкции не обеспечивают эффективного средства правовой защиты, гарантирующего неповторение ситуации с предоставлением информации членом⁶.

В свете этих трудностей решение ИС Фонда от января 2004 г. по усилению эффективности Ст. VIII (5) представляет собой более эффективную процедурную систему, направленную против нарушений Ст. VIII (5). Эта процедурная система направлена на достижение двух целей. Первое, она устанавливает всестороннюю процедуру действий Фонда в случае, связанном с нарушением Ст. VIII (5). Второе, она создает подходы для применения средств правовой защиты, которые менее опираются на применение санкций, предусмотренных Ст. XXVI, и более на усилия по исправлению нарушения (*cure a breach*) и обеспечению его неповторения впредь⁷.

Процедурная система предполагает (*contemplates*), что Фонд предпримет ряд постепенно усиливающих шагов (*graduated steps*) по призыву государства-члена к предпринятию конкретных восстановительных действий (*remedial actions*), которые бы обеспечили своевременность и точность представляемой информации в будущем⁸. При необходимости акцент может быть сделан на технической поддержке со стороны Фонда. Только тогда, когда Фонд убедится, что государство-член не готово предпринять шаги, необходимые для предупреждения повторения проблем с предоставлением информации, могут быть рассмотрены санкции по Ст. XXVI⁹.

Отметим, что буквально вслед за введением нового пакета санкций США, предполагающего подключение международных организаций к санкциям против России, МВФ предложил России изменить систему размещения средств Фонда национального благосостояния с консервативной на более рисковую. Помятую о произвольных обвинениях России во вмешательстве в выборы в США, отравлении семейства Скрипалей и проч., отказ России от следования этим рекомендациям вполне может быть интерпретирован в МВФ как воспрепятствование реализации целей МВФ по «содействию развитию международного сотрудничества в валютно-финансовой сфере» согласно Ст. I (i) Статей соглашения МВФ, или нежелание сотрудничать с МВФ, то есть неисполнение обязательств из Ст. IV (1) (i)

Статей соглашения МВФ, согласно которой «каждое государство-член прилагает усилия, чтобы направить свою экономическую и финансовую политику на стимулирование упорядоченного экономического роста».

Что касается возможностей применения против России положений Ст. IV (1) (iii), (iv) касательно «избегания манипулирования обменными курсами или международной валютной системой и проведения валютной политики, не противоречащую обязательствам по настоящему разделу», то они практически безграничны:

любое действие Банка России, не соответствующее по мнению Исполнительного совета Фонда Статьям соглашения, может быть истолковано как нарушение со всеми вытекающими негативными последствиями.

Нельзя забывать, что МВФ сам трактует положения своего устава и сам разрабатывает документы внутреннего права, которые являются обязательными для членов.

Ст. XXIX (а) Статей соглашения гласит: любой вопрос толкования положений Соглашения, возникающий между любым государством-членом и Фондом либо между любыми государствами-членами Фонда, выносится на рассмотрение Исполнительного совета. В каждом случае, когда Исполнительным советом было принято решение, любое государство-член в течение трех месяцев со дня принятия решения может потребовать передачи вопроса в Совет управляющих, решение которого является *окончательным*. Таким образом, МВФ уполномочен сам рассматривать и разрешать все претензии членов к себе.

Что касается финансовых мер, применяемых в случае ненадлежащего исполнения государствами-членами обязательств из финансовых договоренностей с МВФ, то у Фонда имеется соответствующий инструментарий в виде приостановления или прекращения финансирования, ужесточения условий финансирования, удлинения процедуры рассмотрения заявки на финансирование и др., не именуемых «санкциями». Однако Россия не является в настоящее время должником Фонда, поэтому применение этого инструментария лишено правовых оснований.

Таким образом, МВФ как международная финансовая организация обладает серьезными санкционными возможностями для оказания давления на своих членов. Эти возможности являются составной частью формальной международной правосубъектности МВФ и относятся к его внутреннему праву. Следует учитывать, что ввиду преобладающего участия в Фонде западных стран, эти возможности могут быть произвольно расширены Фондом в рамках так называемой «подразумеваемой компетенции» для защиты финансовых интересов западных стран.

В данных обстоятельствах Российской Федерации следует обратить внимание на поиск союзников и объединение ее усилий с другими дружественными или нейтральными странами-членами МВФ по купированию использования санкционного потенциала этой организации к странам-членам в аспекте их членства, участия в работе внутренних органов, голосовании, статусе и объеме представительства и др., а также продолжить участие в создании и развитии альтернативных международных финансовых организаций без привлечения западных стран.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ Начнем с региональной державы//Эксперт, 2019. №26 (1125). С. 11.

² Momani, B. Another Seat at the Board: Russia's IMF Executive Director: Russia's IMF Executive Director// International Journal, 2007. Vol. 62, No. 4, P. 929-930.



³ МВФ откладывает пересмотр страновых квот 19.10.2019. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7019519> (дата обращения: 01.03.2020).

⁴ Ross Leckow. The Obligations of Members to Provide Information to the International Monetary Fund Under the Article VIII, Section 5: Recent Developments//in Current Developments in Monetary and Financial Law/Legal Department. - Washington, D.C. International Monetary Fund. 2005. Vol. 4. P.49.

⁵ Op. cit. 2005, P. 25.

⁶ Strengthening the Effectiveness of Article VIII, section 5 (IMF Board Paper, 05/02/03). URL: <https://www.imf.org/external/np/a8/eng/2004/012304.htm> (дата обращения: 01.03.2020).

⁷ Strengthening the Effectiveness of Article VIII, section 5 (IMF Board Paper, 05/02/03). URL: <https://www.imf.org/external/np/a8/eng/2004/012304.htm> (дата обращения: 01.03.2020).

⁸ Ibid.

⁹ Ross Leckow. The Obligations of Members... Op.cit. 2005, P.49.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Кудряшов В.В. Право международных финансовых организаций: учебное пособие / В.В.Кудряшов. – М.: КНОРУС, 2020. - 286 с. (Kudryashov V.V. Pravo mezhdunarodny`x finansovy`x organizacij: uchebnoe posobie / V.V.Kudryashov. – М.: KNORUS, 2020. - 286 s.)

Момани, В. Another Seat at the Board: Russia's IMF Executive Director // International Journal, 2007. Vol. 62, No. 4, P. 916-939.

Ross Leckow. The Obligations of Members to Provide Information to the International Monetary Fund Under the Article VIII, Section 5: Recent Developments//in Current Developments in Monetary and Financial Law/Legal Department. - Washington, D.C. International Monetary Fund. 2005. Vol. 4. PP.41-54.

