

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

Н. А. Ломагин

ПОИСКИ ПУТЕЙ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ВАЛЮТНОГО ФОНДА НА РУБЕЖЕ XX и XXI вв.

Регулирование современной системы мирохозяйственных связей предполагает не только четкое «разделение труда» между основными участниками этого процесса, но и связанную с множеством факторов потребность в обновлении самих этих участников. По-прежнему одной из важнейших проблем современных международных отношений является реформирование Организации Объединенных Наций¹ и входящих в нее структур, включая международные финансовые институты. При этом в литературе речь идет о необходимости «фундаментальных перемен» Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка. Традиционное отношение к институтам Бреттон-Вудса как чуть ли не сиамским близнецам² заслоняет важные, на наш взгляд, особенности реформ. В то время как Банк уже в течение десяти лет проводит реформу, весьма успешно адаптируясь к вызовам современности и осуществляя в своих стенах «тихую революцию»³, МВФ в силу ряда причин с преобразованиями запаздывал, создавая для себя новые проблемы.

Очевидно, что существенное изменение среды оперирования вызывает настоятельную потребность в адаптации международных экономических и финансовых организаций к новым реалиям. Более или менее радикальные перемены в содержании и формах деятельности международных организаций (в частности, МВФ) происходили раньше в связи с их неспособностью выполнять те задачи, которые были определены в уставных документах (например, во время кризиса международной валютной системы в 1973 г., завершившегося отказом от системы фиксированных валютных курсов, или международного финансового кризиса 1997–1998 гг.).

Важно заметить, что дискуссия о реформе Фонда началась более двадцати лет назад и с разной степенью интенсивности продолжается до сих пор. Одним из стимулов для ее

Никита Андреевич ЛОМАГИН – д-р ист. наук, профессор кафедры мировой экономики СПбГУ. В 1986 г. окончил исторический факультет ЛГУ, в 1997 – юридический факультет СПбГУ. На экономическом факультете работает с 2000 г. В 2005 г. защитил докторскую диссертацию. Сфера научных интересов – международные организации, теория международных отношений, внешняя политика России и отечественная история.

© Н. А. Ломагин, 2008

поддержания была достаточно частая смена лиц на посту директора-распорядителя Фонда, неизменно сопровождавшаяся программными заявлениями кандидатов на эту должность. Поэтому представляется актуальным обращение к нынешнему этапу развития МВФ. В конце 2007 г. его деятельность возглавил бывший министр финансов Франции Д. Стросс-Кан. Однако прежде чем обратиться к изучению его позиций относительно развития Фонда в будущем и проведения необходимых реформ этого ключевого института регулирования международной финансовой системы, рассмотрим основные направления модернизации МВФ, предпринимавшиеся его предшественниками.

Еще накануне кризиса мировой экономики в связи с войной Судного дня 1973 г. и последовавшего за этим эмбарго на поставки нефти в страны, поддерживавшие агрессию Израиля, эксперты называли несколько причин, обуславливавших необходимость реформирования МВФ, которые рано или поздно должны были стать очевидными для всех.

Во-первых, уже к началу 1970-х годов в связи с ростом финансовых рынков⁴ существенно сократились возможности Фонда в развитых странах и, по сути дела, как финансовый институт он стал им не нужен. Развитые страны не прибегали к заимствованиям у Фонда и, как правило, не прислушивались к его рекомендациям⁵. К тому же в вопросах координации экономической политики развитых стран главным форумом, где с середины 1970-х годов обсуждаются все ключевые вопросы, является «большая семерка».

Во-вторых, в развивающихся странах роль Фонда также становится менее значительной. Он оказался не в состоянии предсказать и предпринять соответствующие меры в отношении большинства национальных финансовых кризисов, продемонстрировав слабость в одной из важнейших сфер своей деятельности – финансовом мониторинге и прогнозе. Не случайно, что на авансцену вышли частные рейтинговые агентства, которые стали восприниматься участниками финансовых рынков в качестве не менее важного барометра экономического состояния той или иной страны. Правда, у Фонда остался довольно большой и значимый контингент «клиентов», чьи финансовые проблемы по-прежнему нельзя было разрешить без его участия. Например, в отношениях с Бразилией, Аргентиной и Мексикой Фонд выполнял функции не только «экономического полицейского», но и посредника между этими странами и их кредиторами⁶.

Важным направлением критики в адрес МВФ было и то, что уже в начале 1980-х годов стала заметной избыточная политизированность в его деятельности, нашедшая свое выражение в попытках США в нарушение принятых правил МВФ «спасти» Мексику в 1982 г. Аналогичные критические высказывания звучали и в связи с позицией МВФ в отношении бывших соцстран, предоставление денег которым осуществлялось на необычно «мягких» условиях⁷. Конечно, было бы наивно полагать, что Фонд сможет игнорировать политические приоритеты своих основных доноров, однако в равной степени вряд ли правомерны утверждения, что реформирование стран с командной экономикой изначально входило в сферу деятельности этого института.

Наконец, в наименее развитых странах деятельность Фонда свелась к предоставлению помощи в целях развития и преимущественно к обеспечению макроэкономической стабильности, что во многом совпадало с повесткой дня Всемирного банка. Став частью достаточно большой и не очень эффективной системы по оказанию помощи бедным странам, Фонд со своей стратегией краткосрочной помощи в решении проблем платежного баланса и связанных с ней рекомендаций по сокращению госрасходов, по определению, «выпадал» из проектов, ориентированных на долгосрочную перспективу с целью

создания условий для выхода этих стран на мировые рынки со своими товарами и услугами. Таким образом, уже сравнительно давно стала очевидной потребность в реформах Фонда, однако они не проводились, потому что каждый раз, когда, казалось бы, возникали предпосылки для их начала, появлялись весьма значимые «отвлекающие» обстоятельства, которые давали основания руководству Фонда реформы не проводить.

Так, после окончания «холодной войны» и распада СССР система международных экономических отношений существенно изменилась в лучшую сторону. Впервые в послевоенное время для большей части населения планеты рыночная экономика в той или иной степени стала реальностью. В развитых странах экономический рост сопровождался низким уровнем инфляции, большая часть остальных государств приняла модель экономического развития, в основу которой были положены, с одной стороны, макроэкономическая дисциплина, а с другой, – необходимость либерализации.

Одним из институтов, который активно претворял в жизнь эту модель, известную под названием «Вашингтонский консенсус», как раз и был Международный валютный фонд. На волне успешного разрешения проблем международной задолженности в 1980-е годы руководство Фонда взялось за реформирование бывших социалистических стран, оставив проведение внутренних реформ до лучших времен.

В условиях, когда вместо изначально сформулированных в уставных документах задач Фонду пришлось «перестраиваться на марше», у экспертов возникло множество идей о его новом месте в системе регулирования мирохозяйственных связей. В середине 1990-х годов в экспертном сообществе вывели пять основных направлений по проведению реформы.

Первое из них состояло в необходимости слияния институтов Бреттон-Вудса, коль скоро и Фонд, и Банк все больше и больше ориентировались в своей деятельности на вопросы развития. Однако такой вариант означал бы потерю лица Фондом, потому что в этом случае неизбежно произошло бы «растворение» МВФ в сложной структуре Банка, для которого проблемы развития изначально были главными.

Второе направление сводилось к необходимости «вернуться к истокам» и сконцентрироваться на вопросах поддержания стабильности международной финансовой системы. При этом его авторы исходили из того, что основные доноры Фонда, и прежде всего США, будут заинтересованы в этой старой роли МВФ и станут соотносить свою внутреннюю финансовую политику с интересами международной финансовой стабильности. Однако, по нашему мнению, этот вариант реформирования Фонда изначально был малореалистичным. Еще со времени войны во Вьетнаме (и тем более сейчас, в период дорогостоящей иракской агрессии, а также дефицита торгового баланса с Китаем и рядом других стран) Соединенные Штаты вряд ли были и когда-либо в обозримом будущем смогут вернуться к прежнему формату работы Фонда, который они же и разрушили в середине 1970-х годов.

Третье направление было связано с необходимостью закрепления позитивной роли, которую играл Фонд в урегулировании проблем международной задолженности в 1980-е годы⁸. Эта роль сводилась к активному посредничеству между должниками и кредиторами, к выработке условий реструктурирования задолженности, нахождению приемлемой для сторон политики, т. е. речь шла не столько о предоставлении средств Фондом и выполнении им финансовой функции (хотя и это, подчас, было), сколько о некоей новой роли координатора переговорного процесса между должниками и кредиторами, в сферу компетентности которого могло бы быть отнесено не только введение моратория на погашение долга, но и выстраивание всей системы его реструктурирования.

Четвертое направление сводилось к тому, чтобы поставить во главу угла деятельности Фонда снижение рисков финансовых кризисов и оказание помощи в интеграции в международную финансовую систему новых членов. Речь шла об увеличении прозрачности в деятельности Фонда и даже превращении его в межправительственное рейтинговое агентство, предоставляющее участникам рынка экспертные оценки по важнейшим экономическим и финансовым вопросам.

Пятым направлением по реформе Фонда в контексте «усиления структуры глобального капитализма» было улучшение координации между ведущими международными экономическими и финансовыми институтами. В частности, главной задачей МВФ в этой структуре предлагалось сделать достижение финансовой стабилизации, сбор информации по вопросам фискальной и монетарной политики и в целом более глубокий мониторинг экономической политики государств-членов⁹. Для возвращения Фонду роли лидера предлагалось в несколько раз увеличить уставной капитал Фонда. Это неудивительно, потому что в настоящее время весьма беспокойное время ресурсы Фонда, соотнесенные с ресурсами мировой экономики, существенно меньше, чем, например, 60 лет назад. По подсчетам специалистов, чтобы достичь того же соотношения уставного капитала Фонда к мировому валовому внутреннему продукту (ВВП), что был в 1945 г., его надо увеличить примерно до 800 млрд долл. США¹⁰. В соответствии с очередным решением Исполнительного совета о пересмотре квот, принятым в январе 2008 г., размер уставного капитала, составляющий сейчас 217,3 млрд СДР, или примерно 343 млрд долл. США, не будет увеличен до тех пор, пока государства-члены не придут к соглашению об изменении размера квот и связанных с этим прав при принятии решений¹¹.

Таким образом, представление о роли Фонда в середине 1990-х годов в целом соответствовало тогдашнему видению особенностей складывавшейся международной финансовой системы, основным регулирующим инструментом которой и должен был оставаться Фонд. Однако практически высказанные выше предложения не были реализованы. При М. Камдессю Фонд был слишком занят созданием рыночной экономики в странах Центральной и Восточной Европы, чтобы отвлекаться на приведение в порядок собственного хозяйства¹².

Масштабный финансовый кризис 1997–1998 гг. явился своего рода Рубиконом. Дальнейшее промедление с проведением реформ было равносильно самоубийству, хотя руководство МВФ, по словам Дж. Гартэна, до кризиса было уверено в том, что Фонд «здоров и даже находится в блестящей форме»¹³. На поверку все было иначе. Ключевыми вопросами, которые волновали аналитиков, были следующие: во-первых, в чем состояли основные причины финансового кризиса; во-вторых, как должна выглядеть политика основных институтов, включая МВФ, чтобы избежать повторения подобных явлений в будущем? Если обобщить мнения экспертов в Вашингтоне и на Уолл-стрит, можно выделить, как минимум, дюжину причин, многие из которых так или иначе связаны с МВФ¹⁴. Такое разнообразие мнений свидетельствовало не только о новом всплеске интереса к Фонду, но и об отсутствии общих подходов к реформе МВФ. Некоторые эксперты полагали, что время для обновления Фонда уже упущено и он никогда не сможет соответствовать столь радикально изменившейся международной финансовой системе. В подтверждение этого тезиса подчеркивалось, что она очень нестабильна и сильно подвержена воздействию спекулятивного капитала, и независимо от того, что будет происходить в министерствах финансов развитых стран и штаб-квартирах институтов Бреттон-Вудса, худшее отнюдь не позади, а впереди. Пессимисты были уверены, что роль регулирующих институтов неизбежно будет ослабевать, потому что по сравнению со

спокойными 1950–1960-ми годами существенно возросла активность частного финансового сектора, увеличилось число «игроков» на рынке. К коммерческим банкам добавились страховые компании, а также различные инвестиционные фонды. Следовательно, не должно быть иллюзий относительно того, что «реформированные» МВФ и Всемирный банк смогут кардинально изменить ситуацию к лучшему.

Оптимисты (а это большинство аналитиков), напротив, высказывались в пользу усиления Фонда как института, который должен в будущем стать ядром системы, предназначенной для противодействия новым кризисам¹⁵. Основная причина состоит в том, что Фонду и его лидерству в вопросах обеспечения международной финансовой стабильности просто нет серьезных альтернатив. Ни один другой «игрок» не подходит на роль лидера. Например, США не могут быть лидером потому, что экономическая и финансовая сферы для внешнеполитического ведомства этой страны на протяжении десятилетий были и остаются второстепенными. Внутренняя культура государственного департамента, его структура, качественный состав дипломатического корпуса – все это по-прежнему ориентировано на «высокую политику» и традиционные представления о безопасности. Ахиллесовой пятой американской внешней политики также является традиционно консервативная позиция Конгресса по вопросам экономической дипломатии, выделения дополнительных ресурсов Фонду, предоставления администрации мандата на ведение торговых переговоров и т. д.¹⁶

В последовавший за кризисом 1997–1998 гг. период Фонд по-прежнему лихорадило. В немалой степени это было связано с довольно частой сменой руководства – уходом с поста директора-распорядителя Фонда сначала Х. Келера (2000–2004), а затем и Р. Де Рато (2004–2007). Однако в 2005 г., в канун 60-летнего юбилея Фонда, была, наконец, разработана среднесрочная стратегия его деятельности, которая представляет собой развернутую программу реформирования¹⁷.

Важнейшими факторами, побудившими Р. Де Рато к решительному переосмыслению места Фонда в системе регулирования мирохозяйственных связей, стали следующие. Во-первых, уже упоминавшееся нами кардинальное изменение среды функционирования «уводило» Фонд в сторону от его первоначального мандата. Во-вторых, Фонд должен был участвовать в комплексной программе борьбы с международным терроризмом, создавая при этом преграды для финансирования международной сети террористов, включая борьбу с отмыванием денег. В-третьих, активная работа бывшего Генерального секретаря ООН К. Аннана, инициировавшего на рубеже веков создание комплексной долгосрочной программы борьбы с бедностью, вынудила и Фонд переключить часть своих ресурсов на это новое для него направление, участвовать в координации усилий с другими международными институтами, различными донорами, представителями неправительственных организаций. При этом попытки руководства МВФ *de facto* изменить снижающуюся эффективность его работы и подчас просто расширить сферу его компетенции без одновременного отказа от уже несвойственных ему функций создавали дополнительные трудности с точки зрения выделения необходимых ресурсов на новые направления работы и готовности оперативно реагировать на новые вызовы.

Наконец, перед МВФ со всей остротой встала задача создания дополнительных инструментов для оперативного и эффективного реагирования на макроэкономические потрясения, связанные с беспрецедентным дисбалансом в торговле между ведущими странами, ростом движения спекулятивного капитала, нарастанием всего комплекса социально-экономических и политических проблем в бедных странах. Поэтому Фонд вынужден был в целом определить свою миссию в начале XXI в., выработать позицию

для решения наиболее неотложных вопросов. С этой целью была разработана Среднесрочная стратегия Фонда, ориентированная на срок 3–5 лет.

Среднесрочная стратегия была одобрена странами–членами Фонда в сентябре 2005 г. Важнейшими направлениями Стратегии, которые начали воплощаться в жизнь еще при Р. Де Рато, были, во-первых, модернизация надзорной деятельности и, во-вторых, реформа управления. В сфере надзорной деятельности особое место занимают две инициативы, принятые уже в 2007 г., – решения об объекте надзора и начале Консультаций на многосторонней основе. В соответствии с этим надзор должен сосредоточиться на выполнении основной задачи Фонда, т. е. содействии макроэкономической стабильности страны. Ключом к ее осуществлению являются усиление беспристрастности, повышение качества и эффективности оценок различных мер политики, способные укрепить или подорвать внешнюю стабильность. Другой важной инициативой стало проведение многосторонних Консультаций – нового механизма взаимодействия Фонда и основных заинтересованных сторон при участии Исполнительного совета для поиска путей решения важнейших проблем мировой экономики. В результате первой такой Консультации, посвященной глобальным дисбалансам, их участники разработали план мер экономической политики, направленной на сокращение глобальных дисбалансов при сохранении экономического роста.

Реформа управления Фондом предполагает изменение квот и, соответственно, новое распределение голосов. В рамках Среднесрочной стратегии начат процесс предоставления дополнительных голосов и расширение представительства в МВФ стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Его важнейшим достижением стала Резолюция Совета управляющих, принятая в 2006 г. в Сингапуре. Согласно этой резолюции, были увеличены доли Китая, Кореи, Мексики и Турции – четырех стран, квоты которых в наибольшей степени не соответствовали их весу в мировой экономике. Тем не менее есть все основания утверждать, что проблема реформирования управления Фондом отнюдь не решена. Конечно, изменение квот *в принципе* представляет собой непростую задачу. Одной из причин этого является то, что, например, общий размер уставного капитала не может быть уменьшен, если только некоторые государства-члены сами того не пожелают. Следовательно, наиболее вероятным сценарием решения проблемы о перераспределении квот является увеличение уставного капитала, но для этого, прежде всего, необходима потребность Фонда в дополнительной ликвидности. Кроме того, помимо потребности договариваться на международном уровне надо пройти сложный процесс согласования вопроса об увеличении квот на уровне национальном. Это обусловлено тем, что увеличение размера взносов в международные организации в большинстве случаев (включая США) связано с ратификацией этого решения со стороны представительного органа власти.

Внеочередное разовое повышение квот отдельных стран тем не менее возможно, как это показала резолюция Совета управляющих, принятая в Сингапуре, но оно, по определению, может носить символический характер и устраивает далеко не всех. Во-первых, увеличение квот четырех названных выше стран было незначительным (в общей сложности, всего на 1,8%), что не решило проблему неадекватного размера квот быстро растущих экономик Китая, Кореи¹⁸, Мексики и Турции. Развитые страны сохранили за собой полный контроль над Фондом. Справедливости ради надо отметить, что Р. Де Рато признал незавершенность реформы управления, заявив, что принятые меры лишь на треть сократят существующий дисбаланс¹⁹. Во-вторых, развивающиеся страны, входящие в «группу 24» (особое недовольство выразили оставленные за бортом реформы Египет,

Бразилия, Индия и Аргентина)²⁰, почти единогласно подвергли критике принятое решение об избирательном и незначительном увеличении квот. Они также выразили свое несогласие с Резолюцией Совета управляющих о двукратном увеличении числа базовых голосов для стран с низкими доходами, считая такое увеличение неадекватным существующему положению дел. Развивающиеся страны настаивали, по крайней мере, на трехкратном увеличении числа базовых голосов, подчеркивая, что с момента основания Фонда в 1944 г. доля базовых голосов в общем «портфеле» Фонда существенно сократилась. Если в 1944 г. базовые голоса всех стран «весили» 11,3%, а в 1958 г. на их долю приходилось даже 15,6%, то в настоящее время – всего лишь 2,1% голосов в Фонде. Не случайно, что в дискуссиях о нелегитимности Фонда часто звучат доводы о том, что развитые страны, представляя лишь 15% населения планеты, контролируют более 60% голосов в МВФ, а на долю беднейших стран в общей сложности приходится всего 4,2%, что меньше доли Франции²¹. Таким образом, возвращение доверия развивающихся и наименее развитых стран возможно только в том случае, если руководство Фонда сможет добиться от развитых стран существенного перераспределения голосов в их пользу, а также выработать простую формулу для пересчета голосов.

В настоящее время эта работа пока еще далека от завершения. Развитым странам удается сохранить главенствующие позиции в Фонде, практически не меня существовавшего на протяжении всей его истории положения вещей, когда они принимали выгодные им решения и при этом США располагали правом вето. Не внушает большого оптимизма и работа по выработке новой формулы для определения размера квоты каждой из стран, о чем свидетельствует весьма обтекаемое заявление руководства Фонда, в котором отмечалось, что «в ходе проведенных дискуссий государствам-членам удалось определить основные элементы новой формулы, на основе которой будет проведен второй раунд пересмотра квот, в результате чего доли стран с формирующимся рынком и развивающихся стран будут увеличены»²².

Еще одно новшество реформы касается более полной интеграции вопросов финансового сектора в деятельность Фонда, в частности активизации его работы в области финансовой стабильности и более полном включении этих вопросов в надзорную и связанную с ней макроэкономическую деятельность. Центральным компонентом этих усилий в соответствии с рекомендациями рабочей группы во главе с Уильямом Дж. Макдоно стало создание нового департамента денежно-кредитных систем и рынков капитала как головного центра всех аспектов работы в области финансов, рынков капитала и денежно-кредитных систем в МВФ. Эти шаги принесли свои плоды, воплотившиеся, например, в том, что Фонд заблаговременно предупредил о рисках потрясений на финансовых рынках в изданном в апреле 2007 г. «Докладе по вопросам глобальной стабильности»²³.

Выборы нового директора-распорядителя осенью 2007 г. способствовали новому витку дискуссий о реализации Среднесрочной стратегии на современном этапе. В ее обсуждении приняли участие номинированный Россией на этот пост Й. Тошовский и заручившийся поддержкой Евросоюза Д. Стросс-Кан. В истории МВФ это был первый случай активного участия Российской Федерации в процессе выборов ключевой фигуры Фонда. Выдвинув на этот пост бывшего премьер-министра Чехии, Россия бросила вызов ЕС, который поддержал кандидатуру бывшего министра финансов Франции. Тот факт, что программы обоих кандидатов по большинству вопросов деятельности МВФ, включая отношение к Среднесрочной стратегии, в основном совпадали, дает нам основание сделать предположение, прежде всего, о символических мотивах российской

стороны, еще раз заявившей о своей субъектности в вопросах глобального управления, включая вопросы руководящих кадров в ключевых международных организациях.

Очевидно, что у российских инициаторов этой идеи не могло быть иллюзий относительно исхода борьбы претендентов на пост директора-распорядителя МВФ, потому что США традиционно поддерживают кандидатуру развитых стран Европы. Никаких оснований отойти от этого неписаного правила у Соединенных Штатов не было и на сей раз, тем более что одной из важнейших идей программы Й. Тошовского было предложение о необходимости укрепления доверия между всеми странами независимо от их ВВП и богатства, включая необходимость усиления функции надзора применительно и к развитым странам. Хотя США ни разу в программной речи Й. Тошовского не были упомянуты прямо, тезис о необходимости использования единых стандартов в работе Фонда для всех государств-членов относился, прежде всего, к Соединенным Штатам. Не добавило очков Й. Тошовскому и предложение использовать универсальные правила при реализации финансовой функции независимо от политических пристрастий основных доноров²⁴.

Что же касается Д. Стросс-Кана, то, по его мнению, в нынешних условиях потребность в реформе Фонда достигла такого уровня, что не без основания ставится вопрос о самом существовании МВФ как главного гаранта финансовой стабильности в мире. Одновременно, правда, руководство Фонда не устает повторять о необходимости возвращения Фонду лидерских позиций в системе регулирования мирохозяйственных связей. Единственный способ достижения поставленной цели Д. Стросс-Кан видит в реализации программы реформ. По его словам, если в период выборов он позиционировал себя как «кандидат для проведения реформ», то после избрания и вступления в должность 1 ноября 2007 г. он станет «директором-распорядителем по проведению реформы Фонда»²⁵.

Д. Стросс-Кан вполне в духе времени рассматривает финансовую и макроэкономическую стабильность не только как взаимосвязанные феномены, но и как важнейшую предпосылку для обеспечения международной безопасности, являющейся основным общественным благом. Через расширенное толкование концепции безопасности, не сводящее перечень угроз миру только к военной составляющей, нынешнее руководство пытается придать МВФ новую динамику в начале XXI в.

Важнейшей задачей Фонда (как, впрочем, и других ключевых международных институтов, включая Всемирный банк и ВТО) на современном этапе является возвращение доверия со стороны как развитых стран, так и особенно заемщиков, которое было утрачено Фондом в период международного финансового кризиса 1997–1998 гг. Особых успехов на этом пути предшественникам Д. Стросс-Кана достичь, как мы уже отмечали, так и не удалось. В этой связи ключевой будет реформа управления. Если она не пойдет дальше косметических изменений (а это, на наш взгляд, наиболее вероятный вариант развития событий), вряд ли удастся достичь прорывов и на других «технических» направлениях, связанных с совершенствованием механизма финансового мониторинга, расширением спектра финансовых инструментов Фонда, а также совершенствованием принципа обусловленности предоставления финансовой помощи с учетом особенностей конкретных стран-заемщиков. Не будучи должным образом представленными в руководящих органах Фонда, развивающиеся и наименее развитые страны будут оставаться объектами политики богатого меньшинства, которое сможет и далее игнорировать или не учитывать в должной мере их законные интересы.

Одной из новелл, которые французский директор-распорядитель привнес в Фонд, стала ориентация на более активную работу с бедными странами, прежде всего в Африке, а также в Латинской Америке и Азии. Внимание представителя французской политической элиты к проблемам развития бывших колоний, конечно же, не случайно. Однако новизна подхода Д. Стросс-Кана состоит в том, чтобы эта работа проводилась, во-первых, систематически, а, во-вторых, в тесной координации с Всемирным банком и другими партнерами²⁶.

На повышение эффективности Фонда может оказать существенное влияние и новый подход к кадровой политике. Директор-распорядитель выразил сомнение в целесообразности сохранения системы, когда сотрудники Фонда проводили всю свою профессиональную жизнь в стенах этого учреждения. Он высказался за то, чтобы в Фонд приходили как люди с опытом предпринимательской деятельности, так и выходцы из политических кругов. Формирование новой среды внутри Фонда должно, по мнению Д. Стросс-Кана, оживить его работу, придать больше гибкости и динамизма.

Важным средством повышения дееспособности Фонда должно стать увеличение его финансовых возможностей. Основными путями для достижения этой цели призвано стать не только увеличение квот, но и их частичное инвестирование²⁷, а также улучшение контроля за расходами Фонда. Анализ предложений по реформированию Фонда показывает, что они во многом совпадают с тем, что десятью годами раньше делал во Всемирном банке его тогдашний президент Дж. Вулфенсон.

Сможет ли Д. Стросс-Кан повторить успех своего коллеги из Банка, покажет время. Напомним лишь, что секрет в целом успешного реформирования Всемирного банка был обусловлен, на наш взгляд, тремя важнейшими причинами. Во-первых, правомерно говорить об исключительном значении института президентства в Банке, столь ярко раскрывшемся в деятельности Вулфенсона. Во-вторых, несколько оттененное положение Банка в системе международных финансовых институтов по сравнению с МВФ позволило минимизировать значение политических факторов, отчетливо проявившихся в дебатах по поводу деятельности Фонда, особенно в связи с финансовым кризисом 1997–1998 гг. Тогда руководству Банка удалось «сосредоточиться» на решении своих внутренних проблем, не привлекая особого внимания оппонентов. В-третьих, огромное значение на выработку самой концепции реформ и скорость ее реализации оказало наличие конкурентной среды в лице частного капитала, активно работающего в традиционных для МБРР странах операций²⁸.

Очевидно, что руководству Фонда будет намного сложнее, чем в свое время Вулфенсону, нивелировать значение политических факторов. Экономическое усиление целого ряда стран, выступающих против модели однополярного мира (в первую очередь Китая, России, Индии, Бразилии), и их стремление «конвертировать» свой «экономический» вес в вес «политический», включая место и роль в ведущих международных финансовых и экономических организациях, предвещают нелегкие времена для старожилы Фонда.

Расширение мандата Фонда также, вероятно, будет делом непростым, потому что ниши в сфере программ развития довольно прочно заняты тем же Всемирным банком, а также такими авторитетными среди развивающихся и наименее развитых стран, как ЮНИДО и ЮНКТАД. Не стоит недооценивать и Всемирной торговой организации, потенциал которой в реализации программ развития раскрыт еще далеко не полностью, а мотивов работы в этом направлении ничуть не меньше, чем у МВФ.

Тем не менее следует отметить, что поиски путей реформирования МВФ на рубеже веков завершились выработкой конкретной программы, учитывающей интересы основных «игроков» – ведущих экономических стран, стран-получателей займов, руководства Фонда, а также экспертов и институтов гражданского общества. Реформа не предполагает кардинального изменения в механизме принятия решений, что, безусловно, выгодно развитым странам. В то же самое время улучшатся возможности для получения финансовой помощи у стран-заемщиков. При этом не только расширится номенклатура займов, но и существенно облегчатся условия и сроки их получения. К минимуму будет сведена политическая составляющая при выделении займов. Если все задуманное руководству МВФ удастся осуществить, Фонд вернет себе ключевое место в системе глобального управления и более эффективного регулирования мирохозяйственных связей. Для того чтобы добиться этого, Фонду (и, прежде всего, развитым странам) необходимо выйти за рамки узконациональных интересов, объединив усилия для решения стоящих перед всем мировым сообществом задач. Фонд должен стать более демократичным, более открытым, более ориентированным на окончательный отказ от «узкоспециализированного» подхода к обеспечению стабильности мировой финансовой системы²⁹. Сложно ли это сделать?

Исключительное значение по вопросам реформы Фонда будет иметь позиция Соединенных Штатов, все больше ориентирующихся на решение внутриэкономических проблем. В частности, выступления одного из кандидатов от демократической партии на выборах президента США в 2008 г. – Х. Клинтон по внешнеэкономическим проблемам внушают пессимизм сторонникам усиления роли международных экономических институтов и их демократизации. Важнейшими приоритетами США, по ее мнению, должны стать обеспечение «экономического суверенитета Америки», выработка «прозрачных правил» для инвесторов, чтобы «было четкое понимание того, откуда эти деньги пришли и каковы могут быть последствия того, что иностранные правительства контролируют определенные активы в нашей (США. – *Н. Л.*) стране»³⁰. Если к этому добавить, что в МВФ США фактически обладают правом вето³¹, в том числе по вопросам изменения квот³², становится ясно, что процесс реформ Фонда будет весьма сложным, ведь именно США в 2002 г. выступили против расширения мандата МВФ в вопросах пересмотра механизма регулирования государственного долга³³. Однако затягивание с проведением реформ еще больше усугубит ситуацию внутри Фонда и снизит доверие у большинства государств-членов как к новому директору-распорядителю, так и ко всему институту в целом.

¹ См., напр.: *Аннан К.* Время реформирования // Россия в глобальной политике. 2005. Т. 3. № 4. Июль-август. С. 8–20.

² *Weaver C., Leizeritz R.J.* Our Poverty Is a World Full of Dreams: Reforming the World Bank. Global Governance. 2005. N 11. P. 369–388; *Barnett M., Finnemore M.* Rules for the World: International Organizations in Global Politics. Ithaca, 2004.

³ Этот термин применительно к процессам к Организации Объединенных Наций употребил Генеральный секретарь ООН (см.: *Аннан К.* Указ. соч. С. 19).

⁴ Размер финансовых рынков развитых стран к 1995 г. составлял 35 трлн долл. США. Объем частных инвестиций в развивающиеся страны с 1989 по 1993 г. вырос с 42 до 160 млрд долл. США (см.: *Minton-Beddoes Z.* Op. cit. P. 124–125).

⁵ Напомним, что отцы – основатели МВФ создавали этот институт для управления международной финансовой системой, основанной на фиксированных курсах валют и сравнительно низкой мобильности капитала. Очевидно, что уже в течение более трех десятилетий среда оперирования МВФ принципиально отличается от той, которая была после окончания Второй мировой войны.

⁶ *Minton-Beddoes Z.* Op. cit. P. 127.

⁷ Ibid. P. 128.

⁸ Об участии МВФ в урегулировании долга Мексики в 1982 г. см., напр.: *Dealing with Debt: International Financial Negotiations and Adjustment Bargaining* / Ed. by Thomas J. Biersteker. Boulder, San Francisco, Oxford, 1993. P. 84–100).

⁹ *Garten J. E.* Lessons for the Next Financial Crises // *Foreign Affairs*. 1999. March/April. P. 86.

¹⁰ Ibid. P.89. С момента основания МВФ по настоящее время Совет управляющих регулярно раз в пять лет (в общей сложности уже тринадцать раз) пересматривал размер уставного капитала, в результате чего он вырос, достигнув по состоянию на 28 января 2008 г. 343 млрд долл. США. При этом существенные увеличения уставного капитала в последние двадцать лет проводились в 1990 (на 50%) и в 1998 гг. (на 45%) (*IMF Quotas*. www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas/htm).

¹¹ IMF Executive Board Recommends to Governors Conclusion of Thirteenth General Quota Review. Press Release, N 08/02. 2008. January 4.

¹² См., напр.: *Ломажин Н. А.* Россия и МВФ в 1988–1998 гг.: период упущенных возможностей? // *Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика*. 2001. Вып. 4.

¹³ *Garten J. E.* Op. Cit. P. 76.

¹⁴ Ibid. P. 78–81.

¹⁵ Ibid. P. 81. См. также: Ngairé Woods, *The Globalizers. The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Cornell University Press. Ithaca, London, 2006. P. 186–187.

¹⁶ Ibid. P. 91–92.

¹⁷ The Managing Director's Report on the Fund's Medium-Term Strategy. 2005. September 15. P. 2 (www.imf.org).

¹⁸ Наибольший рост квоты был произведен в отношении Кореи, доля которой в уставном капитале выросла почти вдвое – с 0,76 до 1,5% (*IMF Reforms Voting Formula*. *Korea Times*. 2006. September 19 (www.ngowatch.org)).

¹⁹ Opening remarks by Rodrigo de Rato, Managing Director at a Press Briefing for Asia and Pacific (www.imf.org/external/np/speeches/2006/083106.htm).

²⁰ IMF Governance Reform Package Inadequate, Say G24. 2006. 2 October ([www.twinside.org.sg.title2/finance/twnfinance002.htm](http://www.twinside.org.sg/title2/finance/twnfinance002.htm)).

²¹ *Netto A.* IMF nod to China, Mexico, S.Korea and Turkey. Inter Press Service News Agency. 2006. September 18 (www.ipnews.net/print).

²² Основные достижения в деятельности МВФ под руководством Родриго де Рато, 2004–2007 гг. (www.imf.org/external/russian/np/omd/2007/pdf/mdhighlightsr.pdf).

²³ Там же.

²⁴ Statement by Josef Tosovsky to IMF Executive Board. Press Release. N 07/195. 2007. September 19. (www.imf.org/external/english/np/sec/pr/2007/pr07195.htm).

²⁵ IMF Survey: Strauss-Kahn to Press Ahead on IMF Reform. 2007. October 1 (www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/NEW101A.htm).

²⁶ Statement by Dominique Strauss-Kahn to IMF Executive Board. Press Release. N 07/197. 2007. September 20 (www.imf.org/external/english/np/sec/pr/2007/pr.07197.htm).

²⁷ Известно, что одним из квалифицирующих признаков международных межправительственных организаций является их некоммерческий характер. В связи с этим желание Д. Стросс-Кана «эффективнее использовать» имеющиеся избыточные ресурсы и инвестировать их, хоть и понятно, но отнюдь небесспорно.

²⁸ *Ломажин Н. А.* Проблемы реформирования Всемирного банка // *Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика*. 2006. Вып. 4.

²⁹ *Boughton J. M., Bradford C. I. Jr.* Global Governance: New Players, New Rules // *Finance & Development*. A quarterly magazine of the IMF. 2007. December. Vol. 44. N 4. P. 2.

³⁰ Clinton doubts benefits of Doha round revival // *Financial Times*. 2007. December 3. P. 1.

³¹ Об этом весьма откровенно высказался президент Германии Х. Келер, который с 2000 по 2004 г. был директором-распорядителем МВФ (*Köhler H.* *Offen will ich sein notfalls unbequem. Ein Gespräch mit Hugo Müller-Vogg*. Wilhelm Heyne Verlag, München, 2006. S. 114).

³² За Соединенными Штатами фактически сохраняется право вето, поскольку для принятия решения о пересмотре квот необходимо 85% голосов государств-членов при том, что США принадлежит более 17%.

³³ *Taylor J.* Sovereign debt restructuring: A US perspective. Sovereign debt workouts: Hopes and hazards? Institute for International Economics, Office of Public Affairs, Department of Treasury. Washington, D.C. (www.ustreas.gov/press/releases/po2056.htm (2002)).

Статья поступила в редакцию 28 февраля 2008 г.