

Мануэль Ф. Монтес¹

ДЕМОКРАТИЯ, РАЗУМНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ГЛАВЕНСТВО ЗАКОНА: ОТНОСИТСЯ ЛИ ЭТО К МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ?

В новостных сообщениях о постоянных беспорядках в северо-восточных районах Пакистана эти регионы называют не иначе как «варварский», «беззаконный» Вазиристан. То, что государство незаконно применяет военную силу в «варварских», а то и «беззаконных» регионах вроде бы совершенно оправданно. Данная статья посвящена такому явлению, как «беззаконие» в международной экономической системе. В статье будет рассмотрено положение о том, что «кучка» развитых стран способна нанести экономический ущерб развивающимся странам без каких-либо переговоров (не будучи никому подотчетными) грязными методами. Это позволяет сама природа международной экономической жизни, которую часто красиво называют «экономической архитектурой».

Такой подход позволит оценить, подходит ли принцип «демократия, разумное управление и главенство закона» к международной экономической системе. «Демократия, разумное управление и главенство закона» — стандартная формулировка, применяемая в международных соглашениях. В статье проанализированы отдельные черты международной экономической архитектуры на предмет их соответствия указанной формуле.

Демократия, разумное управление и главенство закона как необходимое условие развития

Изначально идея главенства закона должна была заменить идею главенства сильного, главенства «власти». «Главенство закона» высоко ценится (хотя бы на словах) в странах Запада и во многих бывших колониях. Страны-доноры (западные страны и Япония) постоянно поддерживают идею особой важности демократии, разумного управления и главенства закона. На практике это обычно означает, что развитие не мыслится без их наличия.

Каждая из трех составляющих формулы «демократия, разумное управление и главенство закона» имеет очень широкое толкование и по-разному интерпретируется в разных контекстах. Связанные вместе в риторической триаде в стиле римского оратора Цицерона, эти понятия составили условие, позволяющее получить финансирование и гарантирующее правительству развивающейся страны доверие в мировой прессе. Всемирный банк, контролирующий потоки донорского финансирования, инициировал целый ряд проектов (например, юридическая реформа, борьба с коррупцией, защита прав собственности), осно-

ванных на формуле «демократия, разумное управление и главенство закона», объявив ее необходимым условием развития.

Основной вопрос, на который мы попытаемся ответить, — применима ли формула «демократия, разумное управление и главенство закона» к международной экономической архитектуре? Это очень важный вопрос, так как именно эта формула является условием предоставления помощи развивающимся странам. С другой стороны, необходимо понять, как видят эту формулу те, кто получает финансирование, развивающиеся страны, считают ли они, что демократия, разумное управление и главенство закона — неотъемлемые черты международной системы, основные правила которой диктуются развитыми странами.

Не все согласны, что использование триады «демократия, разумное управление и главенство закона» в международной экономической сфере имеет четкую основу. Для международной системы «демократия» представляет собой трудно определяемое понятие, так как географические, демографические и экономические условия стран очень различны. Вестфальская система государственности основана на положении, что каждое суверенное государство имеет широчайшую свободу действий наряду с другими государствами. Предложения предоставить большее число голосов в международных вопросах странам с большим населением не имеют ничего общего с принципом равенства, но отражают принципы демократии. «Разумное управление» также неоднозначно воспринимается на международном уровне. По условиям Вестфальской системы страны могут договориться о пределах тех действий, которые затрагивают интересы других стран. Но это обычно не имеет отношения к принципу «разумного управления», предусматривающему отсутствие конфликта интересов и ответственность государств за свои действия, нанесшие серьезный ущерб другим государствам. Если говорить о «главенстве закона», то обычно оно основано на этике и морали, не имеющих четкого определения в международной системе. В такой системе все определяет сильнейший.

Конечно, можно сослаться на тот факт, что моральные принципы и идеалы были использованы при написании документов, определяющих работу ООН. Эти принципы легли в основу договоренностей, ограничивающих действия государств друг против друга в системе ООН. В первую очередь это касалось вопросов безопасности, а не экономических проблем, которым посвящена данная статья. Моральные принципы и идеалы составляют преамбулу многих соглашений между странами, но применять их повсеместно не представляется возможным из-за отсутствия четкой иерархии и некоторой противоречивости.

Оправданием применения принципа «демократия, разумное управление и главенство закона» на международном уровне является то, что страны — члены ООН

¹ Старший советник по вопросам финансов и развития межправительственной организации «Южный центр» (Женева, Швейцария), доктор экономики. Автор ряда научных публикаций, в т. ч.: ««Азиатский вирус», или «Голландская болезнь?»», «Теория и история валютных кризисов в России и других странах» (в соавт.), «Действительно ли глобализация зависит от возрастающего неравенства?», «Возможности устойчивого роста на Филиппинах» (в соавт.) и др.

подписали соглашение по этому вопросу. В Монте-рее в 2003 году было решено, что страны «подчиняются обдуманной политике, разумному управлению на всех уровнях и главенству закона». В данной формулировке отсутствует понятие «демократия», но важнейшей идеей является призыв к разумному управлению на всех уровнях. Стоит отметить, что главенство закона на всех уровнях не предполагается. Однако в соглашении, подписанном в Рио-де-Жанейро (Рио +20) в 2012 году и названном «Будущее, которое мы хотим», страны достигли соглашения, что «демократия, разумное управление и главенство закона на национальном и международном уровнях, так же как и создание всех необходимых условий, являются неотъемлемыми факторами устойчивого развития». Новая формулировка вывела триаду «демократия, разумное управление и главенство закона» на международный уровень.

Начнем с определения основных терминов.

Демократия обычно определяется как форма правления с равным представительством всех сторон. В Уставе ООН демократия не имеет четкого определения, а мирового правительства не существует. Иногда говорится о «дефиците демократии» в управлении и в международных организациях, таких, например, как Международный валютный фонд. В данной статье мы будем рассматривать демократию как степень (не всегда равную) участия и открытости между странами, чьи интересы прямо противоположны.

Управление — это процесс принятия решений, внедрения, отслеживания результатов среди организаций, групп и сообществ. Данный термин обычно относится к сфере принятия решений в общественной жизни, налаживания отношений между государственными структурами и частным бизнесом. «Разумное управление» — нечеткая формулировка, Всемирный банк предпочитает определять его так: «то, как применяется власть при управлении экономическими и социальными ресурсами на благо развития». В плане принятия решений «разумное управление» обычно ассоциируется с подотчетностью, отсутствием конфликта интересов, прозрачностью, главенством закона, равным представительством и учетом разных точек зрения. Наиболее часто данный термин используется при попытке выявить коррупцию на государственном уровне.

«Главенство закона», входящее в сферу юридической терминологии, имеет несколько четких определений. Всемирный банк считает главенство закона «правовой системой, которая предполагает: 1) наличие набора заранее известных правил; 2) эти правила применяются на практике; 3) существуют механизмы, позволяющие неукоснительно применять данные правила и отталкиваться от них в случае необходимости перехода к оговоренным мерам; 4) в случае возникновения конфликтов в вопросах применения правил существует возможность обратиться в независимые юридические или арбитражные организации, чьи решения будут обязательными; 5) для внесения поправок в устаревшие правила существуют прописанные процедуры».

С точки зрения ООН, главенство закона — «это принцип управления, при котором все люди, институ-

ты и учреждения, общественные или частные, включая государство, подчинены законам, которые общественно значимы, применяемы повсеместно и относятся ко всем в равной степени, согласуются с международными нормами и стандартами прав человека. Также главенство закона предполагает наличие мер, гарантирующих приверженность принципам приоритета закона, равенства перед законом, ответственности по закону, справедливости в плане применения закона, разделения власти, участия в принятии решений, уверенности в законности, отсутствия предвзятости и прозрачности принятия правовых решений».

Дефицит демократии в управлении экономикой на международном уровне

Глобальная взаимозависимость стран в экономической сфере предполагает неукоснительную ответственность в вопросах управления международной деятельностью. Современная система управления в условиях глобализации не предполагает ответственности развитых стран в случае негативного влияния их действий на развивающиеся страны. Ответственность в таком случае перекладывается на развивающиеся страны, даже если от них ничего не зависело при принятии решений. Основой таких утверждений является уверенность в том, что развивающиеся страны заинтересованы в односторонней либерализации, и заявления о создании «равных условий для всех». Это ведет к снижению ответственности развитых стран.

Обновление системы голосования и условий представительства в условиях глобальной экономической структуры

Одна из идей реформирования, собравшая огромное количество сторонников, предполагает изменения в системе принятия решений и управления существующими международными организациями. Однако даже одобренные всеми решения в этой сфере будет не так легко внедрить. Принятый в 2010 году пакет документов, направленных на удвоение собственного капитала МВФ, предлагал установить для развивающихся стран квоту в 6 % от общего объема и перенести два из 24 офисов МВФ из европейских стран в развивающиеся. Эти решения так и не воплотились в жизнь, и дальнейшие реформы не проводятся.

В 2000-х годах многие аналитики, работавшие в организациях системы Бреттон-Вудс, предупреждали, что развивающиеся экономики «разойдутся» с экономиками богатых стран. Это выявило тенденцию к снижению уязвимости развивающихся стран перед крупными финансовыми скачками в преддверии расширения массового кредитования и дефицита макроэкономики США, что произошло в середине 2000-х. Банковский кризис 2008 года экономики развивающихся стран почувствовали на себе сразу и очень остро, так как торговый и финансовый оборот резко сократился. Этот факт снова породил сомнения о необходимости периодического «расставания» экономик как основы международного экономического сотрудничества. Новая угроза, появившаяся во второй половине 2013 года, заключается в потенциальном изменении направления

капиталовложений. Развивающиеся страны лишаются финансирования под влиянием «политики количественного смягчения», навязываемой США. Такая ситуация не является новой, подобный отток капитала из развивающихся стран после периода мощного финансирования случался в результате массовых сбоев в международной платежной системе. Развивающиеся страны напрямую зависят от внутренних проблем развитых стран, и это определяет необходимость выработать международные механизмы, гарантирующие развивающимся странам достойное право голоса. Это и есть «разумное управление» для таких ведущих международных организаций, как МВФ.

Серьезным изменениям подверглась структура глобальной экономики, развивающиеся страны вносят все больший вклад в мировое производство и торговлю. С одной стороны, результаты таких изменений никак не повлияли на перераспределение голосов и влияние внутри крупных международных организаций, особенно учреждений системы Бреттон-Вудс. С другой стороны, такой рост доли в мировом распределении доходов был вполне прогнозируем, учитывая более высокие темпы развития развивающихся стран по сравнению с развитыми. Некоторые страны, такие как Китай и Индия, возвращают себе былое могущество, ведь до европейской колонизации 1500-х годов их вклад в мировое производство был существенным. Азиатские экономики еще не вернулись к тому уровню, который они имели исторически. В 1500-х годах Китай производил около 20 % мировых товаров, сегодня — не более 10 %. Доходы на душу населения в развивающихся странах составляют 25 % и менее от уровня доходов населения в развитых странах.

Цифры говорят о необходимости увеличения роли населения, занятого в разработке механизмов управления мировой экономикой. Они свидетельствуют о том, что даже в наиболее успешных развивающихся странах показатели на душу населения все еще намного ниже аналогичных в развитых странах. За расширение представительства развивающихся стран в международных институтах говорит и тот факт, что международное сообщество все еще не знает, как сократить эту огромную разницу в показателях развития, и необходимо сближить позиции по этому вопросу.

Возникает вопрос, все ли сделано для того, чтобы глобальное пространство было организовано наилучшим образом, обеспечивающим быстрый рост и выравнивание доходов для развивающихся стран. Недавно произошли тревожные события, связанные с введением ограничений через наложение торговых санкций и прекращение доступа к современным технологиям. Это привело к тому, что многие развивающиеся страны, которым удалось нарастить свое промышленное производство, откатились назад и вновь полагаются на экспорт сырья, цены на которое нестабильны, и другие доходы. Не вселяет оптимизма тот факт, что ассортимент товаров, экспортируемых развивающимися странами, существенно сократился с 1980-х годов, эры либерализации и свободных цен. Большинство потребителей конечного товара все еще проживают в развитых странах.

Постоянное реформирование, направленное на устранение недостатков в международной системе управления, должно быть в первую очередь направлено на тот факт, что многие действующие договоренности нарушают нормы разумного управления и прозрачности политики. Нормы представительства с правом голоса в учреждениях системы Бреттон-Вудс не соответствуют структуре мировой экономики. А ведь именно эти учреждения принимают ответственные решения по вопросам внешней помощи и финансирования развивающихся стран. Принятый в 2008 году и ратифицированный в марте 2011 года пакет документов по квотам голосования и участия в реформах предусматривает увеличение доли развивающихся стран всего на 2,7 %. Причем приоритет отдается быстроразвивающимся экономикам за счет ущемления интересов развивающихся стран, экономики которых развиваются более медленными темпами. Количество чиновников, управляющих учреждениями, не изменилось. Многие эксперты и многие развивающиеся страны не считают этот пакет мер достаточным. Продолжаются дискуссии по расчету формулы квоты, которая определяет те страны, чье представительство избыточно и чьи голоса надо сократить. Имеется тенденция к снижению доли европейских стран.

Значительное влияние развитых стран на политику мировых экономических институтов снижает уровень доверия. Например, предложенные МВФ программы помощи Южной Корее включали меры по облегчению инвестирования в экономику в угоду крупным индустриальным гигантам США и Европы. Интересы мирового сообщества лежат шире, они выходят за рамки ограничений, накладываемых крупным капиталом, и направлены на либерализацию торговли и финансовой сферы на всех уровнях.

Отчетность и представительство

Создание группы G-20, являющейся по сути глобальным экономическим штабом для решения проблем на высоком уровне, произошло в результате глобального финансового кризиса. Это некая тестовая модель участия развивающихся стран в глобальных процессах принятия решений и выработки политики. Роль группы G-20 по сути дублирует роль группы G-8 с участием развивающихся стран. Как некий закрытый клуб, ни G-8, ни G-20 не принимают никаких официальных решений. Соглашения становятся официальными документами после одобрения Советом директоров Бреттон-Вудс, а группа G-20 призвана ускорить процесс прохождения решений через официальные инстанции.

Не имея постоянного аппарата, группа G-20 постоянно расширяет круг обсуждаемых вопросов и принимает от международных организаций настоячивые предложения обсудить те или иные способы улучшения международных механизмов. Например, сейчас на повестке дня стоит вопрос развития. На встрече G-20 в Мексике в июне 2012 года обсуждались вопросы устойчивого развития, изменения климата, экологии, создания рабочих мест, общественного значения глобализации, безопасности продуктов питания, противо-

действия коррупции, микрокредитования и финансирования, местных рынков ценных бумаг, многосторонней торговли. И все это параллельно с вопросами возрождения экономики и финансовой архитектуры. Встреча в Мексике проходила в то время, когда еврозона находилась в глубоком кризисе. На встрече было решено «заставить страны — члены еврозоны, участвующие в работе G-20, принять все необходимые политические меры для сохранения цельности и стабильности в регионе, улучшить работу финансовых рынков и нарушить обратную связь между государствами и банками», что целиком и полностью отвечало интересам стран еврозоны. Параллельно со встречами политиков проходила встреча ведущих бизнесменов стран — участниц G-20 и министров труда.

До встречи в Лондоне в апреле 2009 года у группы G-20 были даже некоторые успехи в деле координации расходов и программ финансовой помощи в кризисный период. Была принята гибкая повестка, зависящая от руководства группы, избираемого ежегодно. В настоящее время решение самых насущных задач — возвращение к координации финансовых потоков и возрождение экономики — застопорилось, это отражает политические взгляды лидеров развитых стран. Лидеры развивающихся стран постоянно посещают заседания рабочих групп, но не могут продвинуться в деле проведения систематических реформ.

Появились серьезные сомнения в потенциале G-20, в возможности продвинуть повестку, связанную с реформами, не нарушая целостности существующей системы и не смещая дисбаланс в сторону развивающихся стран. Даже если основные развивающиеся страны приглашены на заседания, количественное представительство таких стран на встречах G-20 вызывает много споров.

Являясь по сути аналогом G-8, группа G-20 поощряет попытки руководителей развитых стран решать экономические вопросы между собой, не привлекая более представительные организации, такие, например, как Международный валютный и финансовый комитет. Глобальное управление экономикой, сложившееся после Второй мировой войны, возлагало решение подобных проблем на Экономический и социальный совет ООН, основываясь на том, что представительство и отчетность должны быть неразрывны. Принимая во внимание важность этой организации, группа G-20 уделила особое внимание установлению отношений с ООН.

В попытке преодолеть проблему слабого управления международной экономикой предлагалось создать новые организации, такие как Глобальный экономический координационный совет, поддерживаемый Международным экспертным советом (по предложению комиссии Стиглица). Более коротким представляется путь реформирования и укрепления существующих институтов, что потребует новых усилий со стороны ведущих экономически развитых держав по работе с этими организациями. Целью повестки встреч после 2015 года может быть восстановление эффективного надзора Экономического и социального совета ООН за организациями, осуществляющими управление экономикой в глобальном масштабе.

Сотрудничество между южными странами и региональное сотрудничество

Как уже было сказано, возрастание экономической взаимозависимости сопровождается неравномерным развитием. Эта усугубляющаяся тенденция неблагоприятна как с точки зрения экономистов, так и с точки зрения защитников окружающей среды, а в перспективе — политиков.

Потенциал экономического взаимодействия между развивающимися странами вызывает большой интерес, так же как и возможность запустить региональные механизмы в соответствии с теми идеями, которые лежат в основе Глобальной системы торговых преференций (ГСТП). Дискуссии вокруг этой системы привели к признанию необходимости принять политику расширения и диверсификации торговли между развивающимися странами. Это соответствует мировой тенденции диверсификации экономики и промышленного развития. Региональные механизмы предполагают улучшение координации региональных экономик в отношении прямых инвестиций иностранного капитала. Это исключило бы разрушительную конкуренцию и способствовало правильному размещению производственных активов. Однако серьезного успеха в этом вопросе пока нет. Снижение технических барьеров в отношении торговли на региональном уровне сделало бы возможной работу торговых предприятий малого и среднего размера. В развивающихся странах существуют возможности кредитования, страхования и предоставления других услуг торговым организациям, что также стимулировало бы экономику. Это способствовало бы тому, что страны, находящиеся на одном уровне развития, делились бы опытом в технологической сфере, координировали развитие инфраструктуры и развивали торговлю на региональном уровне.

Какие бы аргументы против них приводились, основным препятствием на пути развития регионального сотрудничества становятся заранее оговоренные торговые привилегии и инвестиционные вливания развитых экономик. В Африке действия США и Европейского Союза по предоставлению торговых привилегий определенным регионам ставят под сомнение высказанные ранее намерения расширить региональную интеграцию. Как уже было сказано, многие внешние предложения, поступающие в регионы, способны свести на нет региональную интеграцию. Те проекты, для осуществления которых предполагается ввоз сырья из развитых стран, например в текстильной промышленности, уменьшают объем региональной интеграции. В 2011 году Африканский союз предложил, чтобы доходы от проектов, которые не являются взаимовыгодными, распределялись бы равномерно среди всех членов Таможенного союза, независимо от уровня развитости стран-участниц. Целью данного шага являлось стремление поддержать торговлю с медленно развивающимися странами и регионами и помочь им преодолеть отсталость в производственной сфере. Европейский Союз обратился в ВТО с предложением дать Молдавии преференции, ухудшающие положение других членов Союза, так как Молдавия является беднейшей страной Европы и не может на равных принимать

на себя обязательства свободной торговли с ЕС. Подобные же предложения были внесены относительно Балканских стран.

Период медленного роста развитых стран, причиной которого послужил кризис, грозит затянуться. Это вынуждает развивающиеся страны искать новые источники развития, торговать с южными странами и развивать региональное сотрудничество. Приходится переориентировать стратегии развития с учетом все возрастающего внутреннего спроса, а не полагаться на экспорт. Это естественно приводит к расширению торговли между южными странами и региональной торговли, инвестиций, ведь большинство доступных рынков сбыта для развивающихся стран — другие развивающиеся страны.

Главенство закона против главенства силы и денег в международных соглашениях по инвестициям

Существует порядка 3 тыс. двусторонних договоров об инвестициях. Эти соглашения между суверенными государствами инициированы правительствами стран Запада с целью защитить свои компании, инвестирующие деньги за границу. Оправданием такой политики служит утверждение, что судопроизводство в развивающихся и западных странах развито плохо, «судьи предвзяты, коррумпированы и работают медленно». Они не в состоянии обеспечить иностранным инвесторам честное и независимое урегулирование конфликтов в случае споров с местной компанией. Согласно этим договорам споры должны урегулироваться «нейтральной» организацией, состоящей из экспертов по правовым вопросам, действующим независимо в случае арбитражного суда. Наиболее влиятельной организацией, предоставляющей возможность урегулировать споры с помощью арбитража, является Всемирный банк, под эгидой которого работает Международный центр урегулирования инвестиционных споров.

Двусторонние инвестиционные договоры нарушают принцип прозрачности управления. Многие договоры представляют собой тайну, что не позволяет точно оценить количество существующих договоров. Во многие договоры включен пункт, предусматривающий, что все споры между инвесторами и государством являются строго секретными, включая информацию о ходе разбирательства и возможных вознаграждениях.

Международная система урегулирования конфликтов имеет очень серьезное влияние. В отличие от других международных правовых механизмов, она позволяет компаниям напрямую преследовать государства. Всемирная торговая организация, например, указывает, что только государства могут в судебном порядке преследовать другие государства, хотя чаще всего затронуты интересы именно частных компаний. Международная система урегулирования конфликтов вынуждает государства выплачивать недовольным инвесторам огромные денежные штрафы. По некоторым оценкам, количество судебных разбирательств в 2011 году составило 450, «в 2009 и в 2010 годах претензии корпораций к государствам оценивались в 100 миллионов долларов по 151 арбитражному делу».

Двусторонние договоры по инвестициям дают инвесторам широчайшие возможности судиться с государствами. Во-первых, в соглашениях очень нечетко определен сам термин «инвестиция». Согласно формулировке из типового договора с США «инвестиция — это любой актив, которым инвестор владеет или управляет, напрямую или косвенно, имеющий характеристики инвестиции, такие как наличие капитала или других ресурсов, предполагающий получение возможной выгоды или опасность рисков». Формы возможных инвестиций:

- предприятие;
- доля, акции или другие виды участия в капитале компании;
- долговые обязательства, ценные бумаги, иные долговые механизмы, включая займы;
- фьючерсные, опционные и другие соглашения;
- контракты, предполагающие строительство, менеджмент, надзор, производство, концессии, разделение доходов и подобные соглашения;
- права интеллектуальной собственности;
- лицензии, разрешения, авторизации и прочие права согласно местному законодательству;
- другая собственность, физическая и интеллектуальная, движимая и недвижимая, и связанные с ней права, такие как аренда, лизинг, залог, заклад и т. д.

Например, торговые марки могут считаться инвестицией, и их использование может послужить поводом для разбирательства. Международная табачная компания «Филипп Моррис» подала в суд на Уругвай и Австралию, когда в этих странах были приняты законы, ограничивающие курение. Компания утверждает, что выгодно разместить свой торговый знак на пачке, где размещены обязательные наклейки о вреде табака, просто невозможно. Решения правительств Уругвая и Австралии, направленные на поддержание здоровья населения, приводят к потере доли компании на рынке, и «Филипп Моррис» требует выплаты компенсации. Согласно двусторонним договорам у частных инвесторов появляются возможности требовать выплаты денег из казны государств, чтобы компенсировать упущенную выгоду, даже если речь идет о социально значимой политике. Государства могут изменить свои решения, но даже в этом случае им придется платить инвесторам за понесенные ими убытки, если такая политика уже была принята. Все это приводит к сдерживанию социально значимой политики, учитывая, что за нее придется платить иностранным инвесторам.

Система двусторонних договоров нарушает принцип отсутствия конфликта интересов между разумным управлением и главенством закона. Юристы, защищающие интересы государств в делах о нанесении ущерба, зачастую входят в арбитражные суды по другим вопросам. Конфликт интересов возникает, так как появляются люди, работающие и как судьи, и как советники, и как присяжные по делам о нанесении ущерба инвесторам со стороны государств, большинство из которых — развивающиеся страны. Система выгодного перераспределения ролей приводит к тому, что сообщество арбитражных судей подвержено искушению интерпретировать соглашения по инвести-

циям в пользу инвесторов. Этот «расширенный» подход увеличивает не только количество исков и судебных действий, поощряя частных истцов, но и количество потенциально выгодных для них судебных разбирательств.

Вознаграждения по результатам арбитражных разбирательств не входят в круг вопросов, разбираемых в данной статье, хотя повсеместное использование денежных поощрений позволяет судьям игнорировать, а иногда и пересматривать не только местное законодательство, но и результаты референдумов. Причиной невозможности пересмотра решений арбитражного суда является отсутствие нормативных документов, определяющих подобный пересмотр. Принятые судьями арбитражного суда решения создают правовые стандарты и нормы в пользу инвесторов. Нам встречалась информация об огромных вознаграждениях: к примеру, одно из поощрений составило 2,3 млрд долларов. Даже меньшие суммы, за которые можно бы было нанять высокооплачиваемых юристов, работающих в сфере международного арбитража, для защиты интересов государств, составят миллионы долларов. Эти деньги нужны на развитие медицины и образования.

Масштабы махинаций внутри системы урегулирования споров по инвестициям огромны, и причиной этого служат многочисленные интерпретации положений двусторонних договоров об инвестициях, неясности, неточности и, что часто случается в развивающихся странах, экспроприация. Все эти факторы учитываются при разборе дел в арбитражных судах только с одной точки зрения — насколько подобный договор об инвестициях может увеличить денежный поток. Даже если такой поток и не случится в действительности.

По имеющимся данным, договоры об инвестициях, как и любой другой инвестиционный механизм, не гарантируют увеличения инвестиций. Исследования показывают, что такие договоры не являются определяющим фактором при принятии решения частными инвесторами, не играют ключевой роли при получении грантов или снижении ставки страхования инвестиций в другие страны.

На практике изменения в законодательстве, которые снижают «вероятность законного получения» будущих доходов иностранными инвесторами, считаются непрямой экспроприацией инвестиции. Судьям удается принимать решения, направленные против социально значимой политики в интересах частных инвесторов. Причиной является то, что система арбитража в инвестиционных делах основана на системе арбитража в частных коммерческих делах. В этой системе нарушение любых договоренностей между частными сторонами влечет за собой компенсацию другой стороне. Однако в случае инвестиционной деятельности одна из сторон — государство — не является коммерческим партнером и обязана соблюдать общественные интересы. Если государство действует в общественных интересах, будь то охрана окружающей среды или охрана здоровья, частный инвестор, чьи интересы были затронуты, может подать в суд и потребовать компенсации за понесенные убытки.

Выдвигались предложения реформировать и улучшить существующую несовершенную систему, включая внедрение системы апелляции. Предполагалось основываться на местном законодательстве, регулирующем арбитраж, внедрять альтернативные способы разрешения споров, применять превентивные меры, не допускающие появления конфликтов, снизить количество судебных разбирательств путем пересмотра новых договоров в плане ограничения пунктов, на которых может быть основан спор.

Все эти меры по реформированию системы не применяются в полной мере из-за того, что договоры по инвестициям намеренно составлены в пользу частного иностранного инвестора. К тому же эти меры не затрагивают внутреннего конфликта интересов, лежащего в основе системы. Например, оказалось возможным применить новую процессуальную систему, но судьи для работы в такой системе представляют сообщество профессиональных судей арбитражных судов старой системы.

Таким образом, система международных договоров по инвестициям представляет собой образец беззакония, конфликта интересов и отсутствия подотчетности, что грубо нарушает положения формулы «демократия, разумное управление, главенство закона». Система заменила главенство закона главенством силы и денег. Все попытки реформировать систему надо рассматривать как попытки восстановить законность в важной части международной экономической архитектуры. Недопустимо считать эти реформы препятствием иностранной инвестиционной деятельности.

Выплата государственного долга и выход из кризиса

Финансовые кризисы, как и другие, не менее драматические события, нередки в развивающемся мире. Чтобы избежать подобных сценариев, необходимо выработать целостные разумные подходы к разрешению кризисов, которыми на данный момент международная система не располагает. Современная система выхода из кризиса в случае с государственным долгом является абсолютно непредсказуемой и произвольной. Чаще всего все расходы несет на себе должник, хотя они должны быть поделены равномерно между должником и кредитором. Это положение дел нарушает формулу «демократия, управление, закон», нет ни прозрачности, ни подотчетности, ни главенства закона.

Стандартный подход чреват неоднозначным развитием событий. Программы под эгидой Международного валютного фонда предполагают новые финансовые вливания и экономии на социальных расходах, что позволит странам-должникам обслуживать свои долговые обязательства перед внешними частными кредиторами. Согласно этим программам основные счета должны быть открыты, даже если происходят значительная утечка капитала и финансовые потери. В таком случае бремя урегулирования падает исключительно на страны-должники. Такие программы предполагают, что обязательства по внешним выплатам частного сектора признаются государственным сектором (зачастую включая операции иностранных компаний,

расположенных на территории страны-должника). Такой подход позволяет внешним кредиторам не соблюдать финансовую дисциплину и служит причиной нечистоплотных действий частных финансовых структур, сужающих деньги развивающимся странам.

Одной из задач, решаемых при выходе из кризиса, становится восстановление в кратчайшие сроки экономической активности пострадавшей стороны, как при преодолении региональных проблем. Это потребует введения очень жестких мер на период переговоров о выплате долга и изыскания ресурсов для обеспечения текущих расходов. Помимо этого, если предполагается возможность дальнейшего роста, могут потребоваться ограничения на движение по основным счетам и ограничения на импорт на весь период переговоров по долгам, чтобы сохранить операции с иностранной валютой.

Отсутствие четкой, непредвзятой системы урегулирования государственного долга является серьезным препятствием для развития. Страны втягиваются в судебные разбирательства, что сокращает их внешнеэкономическую деятельность, адекватный механизм разрешения кризиса исключит подобные судебные тяжбы. Необходимо включить в процесс разрешения кризиса и нейтральные стороны, такие как арбитражные экспертные советы, как это делает ВТО при разрешении споров. Ведущая роль МВФ в подобных делах создает конфликт интересов, учитывая, что и МВФ, и родственная организация — Всемирный банк — сами являются кредиторами.

Развивающиеся страны давно призывают кардинально реформировать систему, регламентирующую заимствование денег за рубежом. В отличие от законов, которые регулируют внутреннее заимствование, современная система значительно перекошена в сторону кредиторов, проживающих в северных странах. Первым шагом в создании новой системы могло бы стать соглашение о правилах поведения всех сторон, заинтересованных в урегулировании процесса государственного заимствования. Такое соглашение могло бы сделать серьезный шаг вперед, обеспечивая установленные механизмы с точки зрения морали. Среди моральных принципов необходим принцип разделения вины и перераспределения штрафов в случае, если реструктуризация долга неизбежна.

Основным мировым институтом, занимающимся проблемами государственного долга, является Парижский клуб — неформальное объединение государств, состоящее из 19 стран, в числе которых — США, Великобритания, страны Западной Европы, Скандинавии и Япония. Парижский клуб имеет полномочия определять условия реструктуризации долга. Попасты в члены Клуба можно через МВФ и Всемирный банк. Здесь опять создается конфликт интересов, так как и МВФ, и Всемирный банк — крупнейшие кредиторы. Парижский клуб считается неформальной организацией и не признает себя мировым институтом, у него нет официального статуса и регламента. Таким образом, снова нарушается принцип прозрачности.

По сути Парижский клуб представляет собой собрание кредиторов, обладающее практически неогра-

ниченной властью в вопросе урегулирования государственного долга. Это шокирующий факт, который противоречит установленному процессу банкротства, принятому в национальных экономиках. Обычно нейтральная сторона — судья — принимает решение разделить бремя невыплаченных долгов между кредитором и должником, основываясь на том, что отвечать должны обе стороны. Кредитор пользуется презумпцией добровольного участия в рискованном деле кредитования должника и тоже отвечает за свои действия. Решения Парижского клуба поддерживаются общественными настроениями о том, что страны-должники потратили занятые деньги зря и должны их вернуть, а кредиторы не несут никакой ответственности. В случае с Грецией кредиторы активно выражали в прессе свою неуверенность по поводу невысокого уровня налогов и раннего пенсионного возраста. И это несмотря на то, что подобные явления существовали в Греции открыто. Предвзятое отношение в пользу кредиторов нарушает главенство закона, подотчетность, равенство и демократию в государствах-должниках, ведь они вынуждены принимать условия Парижского клуба, планируя свои бюджеты.

Эту систему можно победить, и начинать надо с международного соглашения о принципах, которые могут быть положены в основу законов и подзаконных действий. В 2012 году были внесены два предложения о подобных принципах. В январе 2012 года Конференция ООН по торговле и развитию предложила документ под названием «Принципы внедрения ответственного государственного заимствования», которые мы будем называть «Принципы КТР». В октябре 2012 года комитет, созданный частной ассоциацией финансистов «Институт международного финансирования», предложил набор правил под названием «Доклад Совместного комитета по укреплению структуры и преодолению кризиса в области выплаты государственного долга» (далее — Принципы ИМФ).

Оба этих документа предлагают нормативную базу для урегулирования основных аспектов управления долговыми обязательствами. Они построены на прямо противоположных принципах, о чем будет сказано ниже. В настоящее время наблюдается конкуренция в применении этих двух подходов.

Принципы ИМФ направлены на разрешение кризисных ситуаций с выплатой государственного долга, которые характерны для огромного числа развивающихся стран. Из стран, которые не принято относить к развивающимся, больше всего пострадала Греция. В результате этих драматических событий государственный долг был реструктурирован. Принципы ИМФ рассматривают пример реструктуризации долга Греции как прецедент, хотя многие эксперты считают, что ситуация в Греции далека от разрешения. Само название принципов, выдвинутых ИМФ, предполагает, что их можно применять и в ситуации, когда кризис еще не начался. В ситуации долгового кризиса они предлагают набор мер по реструктуризации долга. Раздел, озаглавленный «Прозрачность данных и меры по предотвращению кризиса», не оправдывает ожиданий, так как предложенные стандарты касаются только

заемщиков, а кредиторы не участвуют в предотвращении долговых кризисов.

Принципы КТР, напротив, применимы ко всему процессу государственного заимствования — от оформления займа и построения структуры погашения долга до реструктуризации долга в случае кризиса. К примеру, согласно принципам КТР любые действия кредитора по подкупу государственного служащего с целью заставить его игнорировать государственные интересы признаются незаконными.

Второе различие между двумя документами заключается в том, что принципы КТР четко прописывают обязанности кредиторов и соответствующие обязанности заемщиков. В документе ИМФ нет четкого распределения ролей, и соответственно заемщики признаны единственными участниками финансового рынка, чье поведение нужно регламентировать.

Третье различие, самое важное, состоит в том, что принципы КТР могут быть применены ко всем типам государственного долга, а не только к частным заимствованиям. Под них подпадают официальное кредитование, многосторонние сделки, то есть то, что ИМФ не регулирует. Многолетние страдания развивающихся стран привели к пониманию того, что внешний долг страны, находящейся не в лучшем финансовом положении, должен рассматриваться как комплексная проблема, и решение этой проблемы не может быть простым. Принципы ИМФ отводят главную роль в решении проблем долговых обязательств Международному валютному фонду, забывая, что МВФ — кредитор, участвующий во многих кризисных ситуациях с выплатой государственного долга. Таким образом, МВФ освобождается от моральных обязательств при оформлении кредитов.

В такой ситуации трудно заставить МВФ нести часть бремени в случае долгового кризиса. В 2001 году руководство МВФ предложило механизм реструктуризации внешнего долга, в котором привилегированная позиция отводилась именно МВФ. Именно поэтому на Уолл-стрит не приняли этот документ, предпочитая работать с теми, кого они знают, пусть и не с лучшей стороны.

Четвертое существенное различие между двумя документами заключается в общественном отношении к ним и, что особенно важно, в официальном признании. Принципы КТР признаны официально, документ, изданный ИМФ, не обсуждался нигде, кроме узкого круга специалистов по финансовым вопросам. Принципы КТР прошли проверку на соответствие законам, обсуждались крупнейшими бизнесменами, получили одобрение развитых и развивающихся стран. Их можно изучать на всех шести официальных языках ООН.

Генеральная Ассамблея ООН три раза одобряла инициативу КТР. После официального представления документа в январе 2012 года его еще несколько раз

представляли чиновникам из разных стран и получили их одобрение. Страны арабского мира, входящие в Исламский банк развития, изучили новый вариант принципов на встрече регионального консультативного комитета в Саудовской Аравии 25 февраля 2012 года. Совет министров финансов Центральной Америки, Панама и Доминиканской Республики попросил КТР представить документ на сессии в Пунта-Кане в Доминиканской Республике. На сегодняшний день более 60 стран уже участвовали в обсуждении принципов.

Документ, представленный КТР, был подвергнут научному анализу. Профессор Анна Гелперн из Вашингтонской школы права дала правовую оценку принципам, изложенным в документе, и предложила конкретные меры по внедрению их в практику. Существует исследование, выполненное Матиасом Голдманом, старшим научным сотрудником Института Макса Планка (Германия), включающее 12 стран и три территории. В нем указано, что эти принципы однородны и попадают под основные положения международного права, что способствует пониманию их законности и общественной значимости. Они могут быть воплощены в жизнь.

Признание документа КТР, в котором изложены принципы, — политический процесс. При принятии решения необходимо учитывать, что принципы КТР более сбалансированы, так как относятся ко всем типам государственного долга, в отличие от принципов ИМФ, и соответственно имеют большую политическую значимость. Они приписывают равную степень ответственности кредиторам и заемщикам и относятся ко всему процессу предоставления займа, а не только к случаям невыплаты долга. Благодаря внедрению этих принципов повысится уровень законности в международной практике по вопросам государственного долга.

Заключение

Выше были описаны три отдельные сферы, в которых особенно заметен разрыв между принципами демократии, разумного управления и главенства закона и текущим положением дел в международной системе. Можно описать и другие аспекты. Например, проблеме безнаказанности в отношении причиненного ущерба и нарушение прав человека в транснациональных компаниях. Применение принципов демократии, разумного управления и главенства закона на международном уровне потребует значительных усилий. Чтобы почувствовать эффект от применения этих принципов, необходим прогресс в каждой из упомянутых областей. Начинать нужно с достижения международных договоренностей по основным вопросам между странами и влиятельными игроками на международной арене — транснациональными корпорациями, а затем воплощать договоренности в законах и конкретных мероприятиях.