

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.75.70.039

Международная правосубъектность многосторонних банков развития

Чувахин Петр Игоревич

Кандидат юридических наук,
преподаватель департамента международного и публичного права,
Финансовый университет при Правительстве РФ;
старший преподаватель кафедры международного права,
Российский государственный университет правосудия,
117418, Российская Федерация, Москва, ул. Новочеремушкинская, 69;
e-mail: chuvakhin.petr@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу международно-правовых основ функционирования многосторонних банков развития (далее – МБР), выявлению и обоснованию общих и отличительных черт в их правовом положении. Цели, задачи, функциональные особенности деятельности международных финансовых организаций постоянно трансформируются, что соответствует современным трендам развития международных отношений. Именно международные финансовые организации как субъекты международного права способны оперативно реагировать на изменения глобальной обстановки. Рост влияния международных финансовых организаций в мировой экономической системе объясняет повышение роли и значения таких международно-публичных институтов как МБР, численность которых имеет тенденцию к росту, что свидетельствует об организационной и операционной эффективности их деятельности, расширении предметной компетенции. Автором делается вывод о том, что МБР являются уникальными финансовыми организациями, имеющими мало общего с классическими банками. В статье выделяются особенности правового статуса МБР, обусловленного, как публично-правовым, так и коммерческим характером их деятельности.

Для цитирования в научных исследованиях

Чувахин П.И. Международная правосубъектность многосторонних банков развития // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 4А. С. 513-521. DOI: 10.34670/AR.2023.75.70.039

Ключевые слова

Международная организация, международная правосубъектность, многосторонние банки развития, международная финансовая организация.

Введение

Международные организации представляют собой институт многосторонних межгосударственных отношений, правовая природа которого определяется тем, что цели, принципы, компетенция, структура международной организации имеют согласованную договорную основу, то есть отражают общие цели и интересы государств-членов такой организации, основанные на одном из основополагающих принципов международного права – принцип суверенного равенства государств. Именно государства, как первичные субъекты международного права, обладающие всей полнотой международной правосубъектности имеют право на создание международной организации, определение ее прав и обязанностей. Таким образом, создавая международные организации, государства не только получают новые права и обязанности в рамках самой организации, но и наделяют ее правоспособностью совершать юридические действия. Однако, приобретенные международными организациями права и обязанности не позволяют их приравнять к государствам в силу меньшего объема их правосубъектности.

Основное содержание

Рамки международной правосубъектности отличаются от субъекта к субъекту. В связи с этим необходимо не просто понимать содержание данного феномена, а взглянуть на практические результаты присвоения правосубъектности международной организации.

Можно отметить, что субъект международного права обладает международной правосубъектностью, если он имеет способность обладать международными правами и обязанностями и обладает способностью сохранять свои права, подавая международные исковые требования. Данное определение содержится в консультативном заключении Международного суда ООН и может рассматриваться как базовое для понимания международной правосубъектности. Что касается международных организаций, то важным аспектом является, то, что они обладают международными правами и обязанностями от своего имени, а не от имени государств-членов. Именно тогда говорят, что они обладают международной правосубъектностью. Необходимо отметить, что каждый правовой порядок, в том числе международный, определяет свои субъекты и степень их правосубъектности.

Традиционно государства считаются единственными субъектами международного права. Так, например, Постоянная палата международного правосудия в деле *Lotus* в 1927 г. определила, что: международное право регулирует отношения между независимыми государствами [...], существует для того чтобы регулировать отношения между этими совместно существующими независимыми субъектами, а также для достижения общих целей.

На современном этапе, государства по-прежнему являются основными субъектами международного права (первичными), но к ним присоединились и иные субъекты. Теперь и международные организации, большинством ученых, рассматриваются в качестве субъектов международного права.

Некоторые ученые придерживаются мнения, что круг субъектов международного права больше, нежели чем число субъектов, которые обладают международной правосубъектностью [Feldman, 1985]. Другие ученые, однако, придерживаются мнения, что эти два понятия совпадают по объему. В данном исследовании важным вопросом является вопрос об определении правосубъектности, и нет необходимости подробно рассматривать две вышеназванные позиции.

Важным является вопрос, действительно ли обладание международными организациями международной правосубъектностью так необходимо. Правосубъектность, которой обладают международные организации, делает их субъектами международного права и, таким образом, дает возможность иметь права и обязанности на международном уровне, в отличие от функционирования лишь в рамках юрисдикции определенного государства. Это говорит о том, что наличие международной правосубъектности необходимо для деятельности на международном уровне. Однако все государства-члены любой организации будут обладать международной правосубъектностью. В связи с этим возникает вопрос, почему организациям необходимо наличие отдельной правосубъектности? Причина заключается в том, что в ином случае, отдельная правосубъектность государств-членов будет той, через которую организации будет действовать на международной арене, что может вызвать серьезные проблемы при разрешении различных международных ситуаций [Shaw, 1997].

Примером необходимости наличия правосубъектности у международных организаций является вопрос об ответственности в отношении данных организаций. Если бы международная организация не обладала своей международной правосубъектностью, то потенциальная ответственность была бы коллективной, разделяемой всеми государствами-членами, что могло бы привести к проблемам и конфликтам между государствами-членами.

Таким образом, правосубъектность международных организаций дает организациям возможность функционировать самостоятельно, как в сфере судопроизводства, так и в качестве субъектов, обладающих своими собственными правами и обязанностями.

На современном этапе, среди ученых сложились две основные теории, определяющие международную правосубъектность международных организаций. Первая теория может быть названа субъективной теорией, поскольку именно воля государств-членов является основным необходимым элементом правосубъектности организации. Сторонники данной теории выводят международную правосубъектность из прав, обязанностей и полномочий, прямо возлагаемые на организацию [Blokker, 2001]. Другая теория может быть названа объективной теорией. Воля государств-членов здесь не считается необходимым элементом существования правосубъектности. Для ее наличия, субъект права должен соответствовать определенным критериям. И их наличие является достаточным доказательством наличия правосубъектности у международных организаций. К таким критериям относятся, например, система постоянных органов и их правовые полномочия, а также основные цели организации [Seyersted, 1964].

Разница между двумя теориями лежит в различии объяснения международной правосубъектности. Сторонники объективной теории считают, что наличие правосубъектности – это следствие наличия вышеназванных критериев, в то время, как последователи субъективной теории связывают правосубъектность с волей государств-учредителей, которая выражена в учредительном акте. Однако, важным является то, что «критерии» объективной теории обычно содержатся именно в учредительном документе. Такой документ, как и любой международный договор, является выражением воли государств-участников по отношению к нему.

Кроме того, необходимо отметить, что к главным критериям международной правосубъектности международных организаций следует отнести их договорную правоспособность, что означает обладание правом заключать в рамках своей компетенции договоры и соглашения с государствами и другими международными организациями. Правоспособность международной организации заключать договоры регулируется утвержденными ее правилами.

Таким образом, в отличие от международной правосубъектности государств, которая носит универсальный характер, т.е. возможности участия в создании и поддержании международного правопорядка, создавать нормы международного права, а также обладать и реализовывать свои права и выполнять свои обязанности, международная правосубъектность международных организаций носит функциональный характер, поскольку ограничена положениями учредительного акта об их создании. Это значит, что круг вопросов, а также права и обязанности организации значительно уже, чем у любого государства, поскольку они касаются только деятельности, предусмотренной учредительным актом.

В основе учреждения и деятельности международных организаций заложено суверенное волеизъявление государств, воплощенное в международном договоре, заключаемом этими государствами и выступающим в качестве учредительного акта международной организации, договорная природа которого закреплена в ст. 5 Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.

При создании и в процессе функционирования координация действий государств сводится не только к отношениям между ними, но и между организацией и государством. В связи с тем, что государства не просто наделяют организацию правосубъектностью, но и создают обязанности в рамках нее и для себя, то одной из функций международных организаций может выступать контроль за исполнением правил поведения членов организации. Международным организациям предоставляется право требовать должного выполнения взятых на себя обязательств от государств-членов. К таким средствам можно отнести институты контроля, международно-правовой ответственности, применения санкций.

Как сказано выше, для осуществления своих функций международная организация должны обладать специальным объемом прав и обязанностей. При их отсутствии организация не в состоянии исполнять возложенный на нее мандат. Говоря о международных финансовых организациях следует понимать, что в их функции входят в основном кредитно-инвестиционная деятельность. В связи с этим, в целях осуществления функциональных обязанностей международными финансовыми организациями используются современные технологии инвестиционного и финансового анализа, а также управления рисками, способными возникнуть при реализации инвестиционного проекта, с привлечением международных экспертов высокой квалификации, представителей аудиторских фирм и инвестиционных компаний. Эффективность деятельности созданных на основе международных договоров организаций, в значительной степени зависит от взаимодействия с правительственными институтами стран-участниц.

Термин международная финансовая организация включает в себя широкий круг различных институтов. В широком смысле наряду с межгосударственными, он охватывает также неправительственные организации (НПО) и многонациональные компании [Blokker, 1995]. Кроме того, ряд юристов считает, что само понятие «международная финансовая организация» является условным. Так, В.М. Шумилов считает, что под данное понятие подходит практически каждая международная организация, присутствие которой в международной финансовой системе заметно [Шумилов, 2005]. Однако, данное диссертационное исследование ограничивается изучением организаций, которые часто называются межправительственными организациями. Эти организации имеют членство, в основном состоящее из государств. «В основном», поскольку другие межправительственные организации могут также быть членами некоторых из этих организаций. Примером может служить членство Европейского союза во Всемирной торговой организации. Основное различие между НПО и межправительственными

организациями - это, конечно же, члены этих организаций, но еще одно важное различие заключается в том, что межправительственные организации были созданы посредством нормативного правового акта международного права, в отличие от акта внутреннего права, создающего неправительственные организации.

Таким образом, международные финансовые организации представляют собой разновидность международных межправительственных организаций. Однако, необходимо выделить двойной характер всех международных финансовых организаций. Во-первых, как уже было сказано, это межправительственные организации, которые создаются государствами для реализации своих целей; их полномочия основаны на международном соглашении, участником которого являются все их государства-члены. Как субъекты международного права, их права и обязанности вытекают из применимых принципов публичного международного права. Во-вторых, они участвуют в финансовых операциях, которые, несмотря на их публичное назначение, по своей природе аналогичны рыночным финансовым операциям. Юридически структура этих транзакций имеет много общих черт с финансовыми операциями частных финансовых структур. Однако, в отличие от частных транзакций, операции МФО, поскольку они включают соглашения между международными организациями и государствами, также подчиняются тем международно-правовым принципам, которые применяются к международным соглашениям. В связи с этим необходимо выделять, как «публично-правовую» цель финансовых операций МФО, так и коммерческий характер их операций.

Таким образом, можно выделить пять существенных элементов или признаков международной финансовой организации и сформировать цельное восприятие международных межправительственных финансовых организаций как важнейшего института международных отношений. К ним будут относиться: исключительно межгосударственный характер объединения; юридическая основа этого объединения — международное соглашение, как правило, в форме международного договора (поэтому иногда говорят о конвенционной основе ММПО); постоянная и независимая организационная структура; юридическая самостоятельность; и, наконец, публично-правовой и коммерческий характер финансовых операций.

Если же рассматривать понятие международной финансовой организации в узком смысле, то это организации, созданные на основе международных соглашений, которые осуществляют деятельность в валютно-финансовой сфере. Их деятельность имеет интернациональный характер, представляет собой регулирование кредитно-финансовых отношений между странами, а также решение задач в сфере развития мировой экономики и международных экономических отношений.

В мировой финансовой системе все большим весом на уровне регионов начинают обладать созданные на основе многосторонних переговоров на добровольной основе многосторонние банки развития. Являясь разновидностью международных финансовых организаций, региональные банки развития, представляют собой, с одной стороны, публичные международные институты, создаваемые на основе норм международного публичного права для удовлетворения межгосударственных интересов; с другой - организации, функции которых присущи обычным банковским институтам, что, по сути, и определяет специфику и особенность их правового статуса.

Принципиальным отличием многосторонних региональных банков развития от иных международных организаций является то, что они, обладая значительными финансовыми ресурсами, выступают в качестве региональных институтов развития, ориентированных на

оказание финансовой помощи развивающимся странам. У МБР есть конкретные задачи, связанные с развитием экономик своих государств-членов – их так называемый «raison d'être» – смысл существования. МБР руководствуются своими задачами, которые направлены на участие в комплексных программах, целью которых является развитие важных секторов экономики конкретного региона. Порядок работы МБР («modus operandi»), как правило, одинаков для всех, с некоторыми вариациями и определяет такие международные финансовые организации по их уникальному подходу к управлению, принятию решений и особому экстерриториальному статусу. Все государства-члены многосторонних банков развития юридически равноправны. Будучи равноправными членами, государства имеют полное право участвовать в выработке основных положений политики банка. Вместе с тем «наибольший финансовый вклад» отдельных государств-членов дифференцирует возможности влияния стран-участниц на принятие конкретных решений, касающихся предметной деятельности банков развития, что вступает в определенное противоречие с принципом суверенного равенства. Отсюда можно сделать вывод, что экономическое влияние отдельных государств в системе международных региональных банковских институтов распределяется неравномерно. Государства, обладающие большим влиянием, ставят своей целью приведение законодательств других стран-членов к своим стандартам. Это особенно наглядно стало проявляться в условиях последних финансовых потрясений, когда проявилась неспособность отдельных государств самостоятельно устранить последствия экономических потрясений.

Большинство МБР имеют в своем названии слово «банк», и поэтому их часто рассматривают как банки. Однако представляется, что это не является достаточно точной трактовкой. Чтобы понять почему, было бы полезно определить, что означает термин «банк» и посмотреть, в какой степени МБР соответствуют данному термину. Основным признаком лицензированного банка является получение депозитов от населения, как указано в Принципе 4: «Допустимая деятельность» основных принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета. Хотя перечень допустимых видов деятельности банков не является частью Базельских основных принципов, ключевым требованием является их четкое определение, а также контроль за использованием слова «банк» в названиях юридических лиц. Директива ЕС 2013/575 использует термин «кредитные учреждения» (вместо банков), определяя их основную цель, как получение депозитов или других подлежащих возврату средств от населения и предоставление кредитов в соответствии с Базельскими основными принципами. В соответствии с этими положениями, в основе определения термина «банк» лежат два основных критерия: (1) наличие лицензии и контроль со стороны государственного банковского органа и (2) регулярное получение подлежащих возврату средств от населения, а также предоставления кредитов.

МБР не лицензируются и не контролируются какими-либо регулируемыми банковскими органами - ни в их штаб-квартире, ни в каких-либо из их государств-членов. Они действуют в соответствии с правилами, утвержденными их Советом управляющих или Советом директоров. Их деятельность, как правило, связана с предоставлением финансовых и координационных услуг, а также разработкой финансовых стандартов, и только предоставление финансовых услуг имеет что-то общее с тем, что обычно делают банки. Однако финансовые услуги МБР, как правило, отличаются от предоставляемых услуг обычными банками и включают в себя: предоставление займов для реализации государственных проектов, управление целевыми фондами и грантами, услуги по управлению рисками. При этом, эти услуги должны соответствовать задаче экономического развития государства.

Таким образом, в связи с тем, что лицензирование и привлечение депозитов не применимы к МБР, эти учреждения ошибочно называют банками. Кроме того, их финансовая деятельность дополняется еще более важными услугами, которые не предоставляются банками. Существуют также и другие характерные черты, которые отличают МБР от обычных банков: их многосторонняя структура владения акциями и статус привилегированного кредитора. На основе вышесказанного, можно сделать вывод о том, что многосторонние банки развития не являются «стандартными» банками и к ним более применимо название – Многосторонние региональные институты развития.

Несмотря на принадлежность к определенному региону и региональную направленность операций, региональные банки развития могут объединять государства - члены, представляющие различные регионы. В случае, если деятельность банка охватывает ни один регион, а несколько, то речь идет о так называемом межрегиональном банке развития, в основе создания, которого заложен принцип трансрегионального взаимодействия [Хейфец, 2016].

Заключение

Необходимо выделить общие черты правосубъектности банков развития.

Во-первых, в основе создания многосторонних банков развития лежат учредительные акты, которые определяют не только права и обязанности государств-членов, но и создают новый субъект международного права – международную организацию, представляющую собой самостоятельную организационную структуру по отношению к государствам, подписавшим договор об ее учреждении.

Во-вторых, учредительные акты предусматривают возможность принятия в организацию новых членов, порядок приостановление членства в международной организации и правила выхода из нее.

В-третьих, многосторонние региональные банки развития, будучи субъектами правотворчества, обладают правом участия в процессе правообразования. Банки развития обладают правом заключать международные договоры, вырабатывать и принимать нормоустановительные решения. При выработке нормативного документа банк развития действует в соответствии со своей нормотворческой компетенцией.

В-четвертых, предметной компетенцией банков является, прежде всего, привлечение финансовых средств, помощь странам-бенефициарам в осуществлении преобразований в социальной и экономической сферах путем льготного кредитования, а также выполнение задач, реализация которых невозможна центральным банком и коммерческими банками менее развитых стран. Известно, что Центральные банки не финансируют инвестиционные проекты. Коммерческие банки отказываются от финансирования долгосрочных проектов, объясняя свою позицию длительным сроком окупаемости инвестиционного проекта и возможными высокими банковскими рисками.

Таким образом, в основе международной правосубъектности МБР лежат вопросы:

- предоставление кредитов и займов, финансирование программ развития и инвестиционных проектов;
- стимулирование государственного и частного инвестирования в развитие экономик стран-членов;
- предоставление консультационных услуг и технической помощи для подготовки и реализации национальных и региональных программ и проектов развития.

Библиография

1. Современная теория финансового права: Сборник материалов международной научно-практической конференции (Москва, 19–20 марта 2010 г.) [Электронный ресурс]. - М.: РАП, 2011. - 252 с.
2. Хейфец Б.А. Трансрегиональное переформатирование глобального экономического пространства. Вызовы для России. М., Институт экономики РАН. 2016 г.
3. Шумилов В.М. Международное финансовое право: понятие, предмет, система. Российский внешнеэкономический вестник, 2005 №6, С.67-69.
4. Blokker, Niels M. International Institutional Law. Henry G. Schermers. 3rd edition. Dordrecht: Kluwer Law International, 1995
5. Blokker, Niels M. Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction. In: Proliferation of International Organizations. Legal Issues. Edited by Niels M. Blokker and Henry G. Schermers. 1st edition. Dordrecht: Kluwer Law International, 2001, p.1-49.
6. Feldman, D.I. International Personality. In: Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, II 1985, p. 343-414.
7. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: ICJ Reports 1949, p. 179.
8. Seyersted, Finn. Is the International Personality of Intergovernmental Organizations Valid vis-à-vis Non-members? In: The Indian Journal of International Law. Vol. IV (1964), p. 233-265.
9. Shaw, Malcolm N. International Law. 4th edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
10. Shaw M. N. International law. – Cambridge university press, 2017.

International legal personality of multilateral development banks

Petr I. Chuvakhin

PhD in Law,
Lecturer of the Department of International and Public Law,
Financial University under the Government of the Russian Federation;
Russian Academy of Justice,
117418, 69, Novocheremushkinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: chuvakhin.petr@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to the analysis of the international legal framework for the functioning of multilateral development banks (hereinafter referred to as MDBs), the identification and justification of common and distinctive features in their legal status. The goals, objectives, functional features of the activities of international financial organizations are constantly being transformed, which corresponds to modern trends in the development of international relations. It is international financial organizations, as subjects of international law, which are able to quickly respond to changes in the global situation. The growing influence of international financial organizations in the world economic system explains the increasing role and importance of such international public institutions as the MDBs, which numbers tend to grow, which indicates the organizational and operational efficiency of their activities, the expansion of subject competence. The author concludes that MDBs are unique financial institutions that have little in common with classical banks. The article highlights the features of the legal status of MDBs, due to both the public law and commercial nature of their activities.

Petr I. Chuvakhin

For citation

Chuvakhin P.I. (2023) Mezhdunarodnaya pravosub"ektnost' mnogostoronnikh bankov razvitiya [International legal personality of multilateral development banks]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (4A), pp. 513-521. DOI: 10.34670/AR.2023.75.70.039

Keywords

International organization, international legal personality, multilateral development banks, international financial organization.

References

1. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: ICJ Reports 1949, p. 179.
2. Feldman, D.I. international personality. In: Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law, II 1985, p. 343-414.
3. Shaw, Malcolm N. International Law. 4th edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
4. Blokker, Niels M. Proliferation of International Organizations: An Exploratory Introduction. In: Proliferation of International Organizations. legal issues. Edited by Niels M. Blokker and Henry G. Schermers. 1st edition. Dordrecht: Kluwer Law International, 2001, p.1-49.
5. Seyersted, Finn. Is the International Personality of Intergovernmental Organizations Valid vis-à-vis Non-members? In: The Indian Journal of International Law. Vol. IV (1964), p. 233-265.
6. Blokker, Niels M. International Institutional Law. Henry G. Schermers. 3rd edition. Dordrecht: Kluwer Law International, 1995
7. V.M. Shumilov. International financial law: concept, subject, system. Russian Foreign Economic Bulletin, 2005 N6, pp.67-69.
8. Modern theory of financial law: Collection of materials of the international scientific-practical conference (Moscow, March 19–20, 2010) [Electronic resource]. - M.: RAP, 2011. - 252 p.
9. Kheifets B.A. Transregional reformatting of the global economic space. Challenges for Russia. M., Institute of Economics RAS. 2016
10. Shaw M. N. International law. – Cambridge university press, 2017.