

Коньгин Руслан Анатольевич

Konygin Ruslan Anatolievich

магистрант 2-го курса юридического факультета,
Самарский университет, ведущий юрисконсульт
АО «Новокуйбышевская нефтехимическая
компания» (АО «ННК» входит в группу
ПАО «НК «Роснефть»)

Undergraduate Samara University, Leading legal
counsel; Novokuybyshevskaya neftekhimicheskaya
kompaniya JSC (NNK) part of the PJSC Rosneft
Oil Company

E-mail: ru.konygin@gmail.com



Красов Сергей Иванович

Krasov Sergey Ivanovich

кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории и истории государства
и права и международного права,
Самарский университет

Associate Professor of the Department
of Theory and History of State and Law and
International Law, PhD in Law, Samara University

E-mail: krasov57@icloud.com



УДК 341.1/8+338

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL
FINANCIAL INSTITUTIONS**

Ключевые слова: публичное международное право, международное финансовое право, международные финансовые учреждения, Всемирный банк, Международный валютный фонд.

Keywords: public international law, international financial law, international financial institutions, World Bank, International Monetary Fund.

В настоящей статье ставится задача рассмотреть вопросы, касающиеся деятельности универсальных международных финансовых учреждений (МФУ). В первой части описываются двойственная природа деятельности, которой обладают большинство МФУ; отсутствие четко определен-

ных международно-правовых принципов, определяющих их деятельность; обсуждается вопрос о международно-правовых обязательствах МФУ при планировании, оценке и осуществлении финансируемых ими проектов, мероприятий или политики.

Во второй части статьи ставится вопрос о том, являются ли МФУ не только субъектами международного права, пассивными получателями прав и обязанностей, которые им предоставляет или налагает на них закон, но и субъектами, способными влиять на развитие международного права. Поднимается проблема расширения миссии МФУ. Последнее вызывает озабоченность по поводу их подотчетности в двух аспектах: активного участия в формировании политики и структур управления тех государств-членов, которые пользуются их услугами; насколько относительно трудно государствам-членам доводить свои опасения до сведения в советах директоров МФУ, при этом не имея непосредственного представительства.

Третий раздел посвящен роли МФУ в создании международного права. Делается вывод, что МФУ становятся актуальными и активными творцами международного права. Данная роль еще более усиливается благодаря работе независимых механизмов подотчетности. Это проявляется в деятельности, в которой МФУ одновременно руководствуются международным правом и влияют на его развитие.

В заключительной части делается вывод о том, что роль МФУ в глобализирующейся экономике мира важна. Делает их как критически важными субъектами, так и создателями международного права. МФУ сталкиваются со сложными и разнообразными экономическими, финансовыми, политическими, социальными и экологическими проблемами. Исходя из этого, можно увидеть, что они находятся на острие сложных и важных вопросов международного права.

This article aims to address issues related to the activities of universal international financial institutions (IFIs). The first part describes the dual nature of the activities that most IFIs have; the lack of clearly defined international legal principles governing their activities; and discusses the international legal obligations of IFIs in planning, evaluating, and implementing the projects, activities, or policies they fund.

The second part of the article raises the question of whether IFIs are not only subjects of international law, passive recipients of rights and obligations that the law grants or imposes on them, but also subjects capable of influencing the development of international law. The problem of expanding the mission of IFIs has been raised. The latter raises concerns about their accountability in two respects: their active participation in shaping the policies and governance structures of

those member states that use their services; how relatively difficult it is for member states to bring their concerns to the boards of directors of IFIs without having direct representation;

The third section focuses on the role of IFIs in the creation of international law. It concludes that IFIs are becoming relevant and active creators of international law. This role is further strengthened through the work of independent accountability mechanisms. This is evident in the activities in which the IFIs are both guided by international law and influence its development.

The final section concludes that the role of IFIs in a globalizing world economy is important. Making them both critical actors and creators of international law. IFIs face complex and varied economic, financial, political, social, and environmental challenges. From this perspective, we recognize that they are at the cutting edge of complex and important issues of international law.

This article aims to address issues related to the activities of two universal and best known international financial institutions (IFIs): the International Monetary Fund and the World Bank. The first part describes the dual nature of the activities that most IFIs possess; the lack of clearly defined international legal principles governing their activities; and the question of international legal obligations of IFIs in the planning, evaluation and implementation of projects, activities or policies funded by them is discussed;

The second part of the article raises the question of whether IFIs are not only subjects of international law, passive recipients of rights and obligations granted to them or imposed by law, but also subjects capable of influencing the development of international law. The issue of broadening the mission of MFIs is raised, raising concerns about their accountability in two ways: their active participation in shaping the policies and governance structures of those member states that use their services; how relatively difficult it is for member states to bring their fears to the attention of boards of directors of IFIs in which they are often not directly represented; their overly broad impact in their member states; and their role as key actors in the development processes of states politics.

Section three focuses on the role of IFIs in creating international law. It concludes that IFIs are becoming relevant and active creators of international law. This role is further enhanced by the work of independent accountability mechanisms. This is manifested in the activities of IFIs, in which they are both governed by international law and have an impact on its development.

The final conclusion is that the important role of IFIs in a globalizing world economy makes them both critical actors and creators of international law. The IFIs face complex and diverse economic, financial, political, social and environmental challenges, and can be seen to be at the forefront of complex and important issues in international law.

Международные финансовые учреждения (МФУ) имеют дуалистическую природу. Во-первых, они являются межправительственными организациями, которые создаются государствами с публичной целью; их полномочия и членство основаны на международном соглашении. Их права и обязанности как субъектов международного права вытекают из применимых принципов международного публичного права. Во-вторых, они участвуют в финансовых операциях, которые, несмотря на их публичные цели, по своей природе схожи с рыночными. С правовой точки зрения структура этих сделок имеет много общих черт с финансовыми контрактами частного сектора. Однако в отличие от этих частных сделок, сделки МФУ подпадают под действие тех международно-правовых принципов, которые применимы к международным соглашениям, так как они связаны соглашениями между международными организациями и государствами. К сожалению, на данном этапе не существует развитого международного публичного финансового права, в котором рассматривались бы как публичные цели, так и коммерческий характер финансовых операций МФУ.

Сочетание их дуалистической природы и отсутствие четко определенных международно-правовых принципов имеет ряд последствий для МФУ. Во-первых, это ставит вопрос о международно-правовых обязательствах МФУ при планировании, оценке и осуществлении финансируемых ими проектов. Во-вторых, он ставит перед МФУ вопрос: «Имеют ли они какие-либо конкретные международно-правовые обязательства, которые они должны соблюдать при осуществлении своих финансовых операций?». В-третьих, возникает вопрос об обязательствах МФУ по международному праву перед теми, кто может быть затронут их деятельностью независимо от того, состоят ли они в договорных отношениях с МФУ. При решении этих вопросов МФУ должны принять во внимание их роль как субъектов международной правовой системы. Последний вопрос, являются ли МФУ пассивными получателями международно-правовых прав и обязанностей или же играют определенную роль в создании и толковании международного права.

МФУ являются не только пассивными субъектами международного права, но и субъектами, способными влиять на развитие

международного права. Это может происходить тремя путями. Первый – в отношении их политики и процедур. Второй – это их усилия, направленные на формирование публичной подотчетности. Третий путь – это присоединение МФУ к международным соглашениям. Как указывалось выше, все МФУ подписывают международные договоры. На сегодняшний день договоры либо регулируют отношения со своими государствами–членами (например, соглашения о штаб-квартире или соглашения о займах), либо их отношения с другими международными организациями (например, соглашения о сотрудничестве). МФУ не подписывают международных соглашений, которые касались бы вопросов существования международного права, таких как права человека или экологических проблем. Учитывая относительно узкую сферу действия договоров, подписанных МФУ, этот аспект их содействия созданию международного права исключается из нижеследующего обсуждения.

МФУ имеют относительно подробный набор общедоступных операционных политик и инструкций, которые предназначены для руководства как их сотрудниками, так и руководством в работе. Эти политики касаются многих аспектов их деятельности. Они варьируются от технических вопросов: как предполагается выплачивать средства, а затем возвращать их, до таких вопросов: как они должны учитывать социальные и экологические аспекты своих проектов.

Всемирный банк принял ряд «защитных мер» для обеспечения более эффективного решения социальных и экологических проблем в своей деятельности [1]. Другие МФУ приняли аналогичные программы. Политика Всемирного банка в области охраны окружающей среды направлена на решение таких вопросов, как обращение с вынужденно переселенными лицами; ответственность МФУ по отношению к коренным народам; оценка воздействия на окружающую среду и планы управления окружающей средой; обращение с культурными материальными ценностями. Все эти темы поднимают важные и сложные вопросы, по которым нет общепринятых применимых международно-правовых принципов. Следовательно, позиции, которые МФУ включают в свою операционную политику, и то, как они их реализуют, создают прецеденты. В свою очередь, прецеденты влияют на другие субъекты

международного права при решении вопросов в этой области. Это означает, что по мере реализации МФУ своих политик они будут как применять, так и формировать международное право.

Поэтому решения и действия МФУ имеют ряд международно-правовых последствий. Во-первых, МФУ создают «*lex specialis*» для регулирования их собственной деятельности. По мере реализации ими этого «мягкого» закона он вызывает определенные ожидания у заинтересованных сторон. Они рассчитывают на то, что МФУ будут соблюдать «мягкий» закон в своей деятельности. При возможности стороны смогут привлечь МФУ к ответственности в случае его нарушений. Кроме того, стандарты, установленные одним МФУ, потенциально могут повлиять на стандарты других МФУ. Таким образом, эти стандарты «мягкого права» могут «затвердевать».

Стандарты, установленные в политиках и процедурах МФУ, могут оказывать влияние и на других субъектов международного права. Поскольку МФУ часто действуют в широком спектре стран и проектов, стандарты часто рассматриваются как «передовая практика» в конкретных областях. В результате они способны устанавливать функциональные ориентиры, которые затем включаются другими субъектами (частными корпорациями и государствами) в их законы, политику и другие акты. Таким образом, стандарты МФУ формируют практику государств.

Интересно, что по мере развития процесса применения стандартов он оказывает влияние и на политику самих МФУ. В последующем это затруднит дальнейшие изменения. Это особенно актуально в том случае, если изменения истолковываются как снижение стандартов, установленных ранее.

Во-вторых, такая практика порождает ожидания у бенефициаров этой политики. Это влияет как на законотворчество, так и на подотчетность в МФУ. В случае законотворческой деятельности тот факт, что предполагаемые бенефициары ожидают от МФУ определенных стандартов регулирования, потенциально может породить ожидания в отношении процесса разработки политики в МФУ. В частности, это заставляет бенефициаров и другие заинтересованные стороны рассчитывать на то, что разработка этих политик и процедур не будет закрытым процессом и что у них

появится возможность участвовать в их разработке. Это означает, что МФУ должны будут установить определенные процедуры для публичности процесса разработки. Иными словами, в отношении этой политики начинает проявляться определенная форма международного административного права, связанная с нормотворческой деятельностью [2].

Таким образом, посредством разработки и осуществления своей внутренней политики МФУ могут играть активную роль во влиянии на те аспекты международного права, которые выходят за рамки их основных сфер деятельности. Они обладают потенциалом для оказания влияния на другие международные субъекты и их поведение. Одним из интересных примеров в этой связи является то, как стандарты деятельности МФУ влияют на поведение международных коммерческих банков [3].

В первом докладе International Law Association Committee on Accountability of International Organizations говорится, что «отчетность – это не понятие, которое в силу своей функциональности является или должно рассматриваться как монолитное, призывающее к единообразному и неизбирательному применению. Такая жесткость не пережила бы сложностей международной реальности» [4]. Вместо этого отчетность является многогранной и имеет различные последствия: начиная от процессов надзора, мониторинга, оценки, цензуры, заканчивая возложением юридической ответственности за причиненный ущерб, что приводит к принятию обязательных мер по исправлению ситуации [5].

Расширение миссии МФУ вызвало опасения по поводу их подотчетности в двух аспектах. Во-первых, с учетом их все более активного участия в формировании политики и структур управления государств-членов возникает обеспокоенность: насколько трудно этим государствам доводить свои проблемы либо опасения до сведения совета директоров МФУ, в которых они не имеют непосредственного представительства. Поскольку эта проблема зависит от системы взвешенного голосования и состава совета директоров, она способствует стимулированию постоянных дебатов по вопросу о праве голоса и представительстве в совете директоров [6].

Во-вторых, следствием расширения масштабов деятельности МФУ является более широкое влияние в своих государствах-членах. Де-факто они выступают в качестве ключевых участников

процессов разработки политики в государствах-членах. Это приводит к более тесным контактам с гражданами и другими негосударственными субъектами. Однако исторически существуют лишь косвенные и ограниченные способы, с помощью которых эти негосударственные субъекты и граждане могут добиваться привлечения МФУ к ответственности за свои действия. С правовой точки зрения, единственным путем для них было обращение к своим правительствам с призывом поднять этот вопрос либо на уровне глав правительств, либо на уровне советов директоров МФУ. Лишь немногие правительства, когда-либо были готовы сделать это. Следовательно, исторически сложилось, что МФУ фактически не подотчетны негосударственным субъектам и гражданам за негативные последствия их деятельности. Это положение изменилось в 1994 г., когда Всемирный банк создал Инспекционную группу Всемирного банка (далее – Группа) [7]. Этот пример, впоследствии использовавшийся в различных формах региональных банков развития, создал новый механизм, с помощью которого частные субъекты могут привлекать к ответственности МФУ [8]. Эти механизмы являются относительно новыми (Группа имела лишь 58 запросов о проведении инспекций) [9]. Тем не менее эти механизмы привели к усилению подотчетности для МФУ [10].

Вышеизложенное свидетельствует о том, что МФУ приложили значительные усилия для повышения своей подотчетности перед теми негосударственными заинтересованными сторонами, которые непосредственно затрагиваются их деятельностью. Следует отметить, что инспекционные коллегии не могут рассматривать жалобы, затрагивающие вопросы международного права, если только они не вытекают непосредственно из оперативной политики МФУ. Они выполняют свои обязательства как в рамках своей оперативной политики и процедур, так и с помощью созданных ими независимых механизмов подотчетности. Таким образом, они добиваются прогресса в выполнении стандарта, по которому можно оценить соблюдение ими норм международного права. Очевидно, что благодаря докладам и выводам независимых механизмов подотчетности выступают в качестве разработчиков международного права, по крайней мере в смысле создания прецедентов.

Мир сегодня очень отличается от того, для которого был создан Всемирный банк. Мощные политические, социальные, экологиче-

ские и экономические силы меняют методы ведения бизнеса как в развивающихся, так и в развитых странах и заставляют всех субъектов адаптироваться к этой новой реальности [11].

В таких сложных условиях для МФУ как субъектов международного права появляется непростая задача выявить и определить, как наилучшим образом соблюсти все применимые международные правовые требования. Как мы убедились, требования, вытекающие из международного права и общих принципов права, не являются специфическими, но трудно применимы к деятельности МФУ. Кроме того, все МФУ имеют недостаточно проработанные и гибкие проекты соглашений, что дает им большую свободу толкования и применения их собственных положений.

Тем не менее исключительная двусмысленность положений МФУ и отсутствие точности в применимых международно-правовых принципах означают, что у МФУ нет иного выбора, кроме как толковать эти международно-правовые требования. Поскольку эти принципы относятся к важным, сложным и зачастую нерешенным международно-правовым вопросам, следует ожидать, что другие международные органы будут обращаться к практике МФУ за разъяснениями. Следовательно, МФУ становятся актуальными и активными творцами международного права. Эта роль еще более усиливается благодаря работе независимых механизмов подотчетности. Таким образом, деятельность МФУ одновременно руководствуется международным правом и оказывает влияние на его развитие.

Учитывая, что МФУ сталкиваются со сложными и разнообразными экономическими, финансовыми, политическими, социальными и экологическими проблемами, они находятся на острие сложных и важных вопросов международного права. То, как они реагируют на эти проблемы, создает прецеденты, которые могут влиять на другие международные субъекты.

* * *

1. World Bank, Operational Manual: Operational Policies and Procedures, available at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64701637pagePK:51628525piPK:64857279theSitePK:502184,00.html>.

2. David Hunter, 'International Law and Public Participation in Policy-Making at the International Financial Institutions', Ch. 7.

3. Equator Principles, <www.equator-principles.com/principles.shtml>.
4. Report of the International Law Association Committee on Accountability of International Organizations, <www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9>
5. Ige F. Dekker, 'Making Sense of Accountability in International Institutional Law', *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (2005): 83.
6. Ariel Buira (ed.), *Challenges to the World Bank and the IMF: Developing Country Perspectives* (London & New York: Anthem Press, 2003), 55–90; Daniel Bradlow, 'The Governance of the IMF: The Need for Comprehensive Reform' (prepared for G24 Technical Committee) (September 2006), <www.g24.org/brad0906.pdf>.
7. IBRD Resolution 93–10 and IDA Resolution 93–6 (The World Bank Inspection Panel was adopted by the Bank's Board of Executive Directors on 22 Sep. 1993). Ibrahim F.I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel* (Oxford & New York: Oxford University Press, 1994); Daniel Bradlow, 'International Organizations and Private Complainants: The Case of the World Bank Inspection Panel', *Virginia Journal of International Law* 34 (1994): 553; Daniel Bradlow & Sabine Schlemmer-Schulte, 'The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order', *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 54 (1994): 392; Eisuke Suzuki & Suresh Nanwani, 'Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks', *Michigan Journal of International Law* 27 (2005): 177.
8. Daniel Bradlow, 'Private Complainants and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions', *Georgetown Journal of International Law* 36 (2005): 403. so Richard Bissell & Suresh Nanwani, 'Multilateral Development Bank Accountability Mechanisms: Developments and Challenges', *Manchester Journal of International Economic Law* 6, no. 1 (2009); David Hunter & Lori Udall, 'The World Bank Inspection Panel', *CIEL Issue Brief No. 1* (April 1994).
9. The World Bank Inspection Panel, <www.worldbank.org/inspectionpanel>.
10. Dana Clark, Jonathan Fox & Kay Treakle (eds), *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishing, 2003); International Bank for Reconstruction and Development, 'Accountability at the World Bank – The Inspection Panel: 10 Years On' (2003), <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/InspPanel_Front_matter.pdf>.
11. Daniel Bradlow, 'Differing Conceptions of Development and the Content of International Development Law', *South African Journal of Human Rights* 21 (2005): 535.