

## Міжнародне право

УДК 341.184

Оксана Вайцеховська \*

**ДІЯЛЬНІСТЬ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ ФІНАНСОВИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

*Стаття присвячена дослідженню правосуб'єктності міжнародних фінансових організацій у відносинах з державами-членами. Проаналізовано правові аспекти прояву елементу наднаціональності в діяльності міжнародних фінансових організацій та його співвідношення з національним фінансовим суверенітетом держав-членів. Розглянуто юридичну природу обмеження національного фінансового суверенітету держав із моменту набуття членства в міжнародній фінансовій організації.*

*Ключові слова: міжнародна фінансова організація, наднаціональність, національний фінансовий суверенітет.*

**Вайцеховская О. Р. Деятельность международных финансовых организаций и национальный финансовый суверенитет государств-членов: теоретико-правовые аспекты.**

*Статья посвящена исследованию правосубъектности международных финансовых организаций в отношениях с государствами-членами. Проведен анализ правовых аспектов элемента наднациональности международных финансовых организаций и его соотношение с национальным финансовым суверенитетом государств-членов. Рассмотрена юридическая природа ограничения национального финансового суверенитета государств с момента вступления в международную финансовую организацию.*

*Ключевые слова: международная финансовая организация, наднациональность, национальный финансовый суверенитет.*

**Vaitsekhovska O. R. Activities of international financial institutions and national fiscal sovereignty of member states: theoretical and legal aspects.**

*The paper deals with the legal personality of international financial institutions in their relations with the member states. The legal aspects of manifestation of supranational component in the activities of international financial institutions are analyzed as well as its relationship with the national financial sovereignty of member states. The legal nature of limitation of national financial sovereignty of states since the moment of their membership in international financial organizations is studied.*

*Keywords: international financial institution, supranationality, national fiscal sovereignty.*

*Актуальність дослідження.* В сучасних умовах глобалізації світової фінансової системи основну роль у формуванні міжнародного фінансового правопорядку відіграють міжнародні фінансові організації, які виступають важливою правовою формою багатостороннього співробітництва держав в фінансовій сфері з метою досягнення економічного прогресу в світі. Процес інтенсивного розвитку міжнародних фінансових відносин спричинив створення розгалуженої інституційної структури міжнародних фінансових організацій універсального та регіонального рівнів, діяльність яких обумовила створення ефективної системи забезпечення стабільного функціонування фінансової сфери. Особливо активні дискусії точаться навколо питання наявності елементів наднаціональності в діяльності сучасних міжнародних фінансових організацій та пов'язаної з цим небезпеки обмеження державного фінансового суверенітету країн-членів. Функціонування міжнародних фінансових організацій обумовлює необхідність пошуку узгодження процесу глобалізації (інтеграції) світової фінансової системи і національного фінансового суверенітету. Дослідження в даному напрямку є актуальним не тільки в контексті розвитку науки міжнародного права, але й з позицій договірної практики України з міжнародними фінансовими організаціями. Починаючи з 1994 року МВФ підтримав реформи, що спрямовані

на стабілізацію системи державних фінансів та економічний розвиток України кредитами на суму близько 23 млрд дол., що обумовлює неабиякий інтерес вітчизняних науковців до даної проблематики.

*Аналіз останніх досліджень.* Дедалі більшої актуальності набувають наукові дослідження діяльності міжнародних фінансових організацій в працях економістів та юристів. Проте, якщо увага дослідників-економістів переважно зосереджена на таких моментах як роль міжнародних фінансових організацій в глобалізації економіки, показники їх економічного впливу на світову та національну економіку тощо, то представників міжнародно-правової науки цікавить переважно питання правосуб'єктності міжнародних фінансових організацій. Проблематиці правового статусу міжнародних фінансових організацій приділяли увагу в своїх наукових працях такі науковці як Л. Л. Лазебник, О. О. Моїсєєв, Т. Н. Нешатаєва, Є. В. Палій, В. І. Хорошковський, Т. М. Циганкова, В. М. Шумілов та інші. Досліджували питання наднаціональності в діяльності міжнародних організацій М. Корольов, О. С. Фещенко, О. О. Шибаєва, О. Шпакович тощо.

*Виклад основного матеріалу.* В міжнародно-паровій літературі під поняттям міжнародна фінансова організація розуміють таку організацію, яка наділена її учасниками компетенцією здійснювати діяльність у валютно-фінансовій сфері та яка в тій чи іншій мірі задіяна у функціонуванні міжнародної фінансової системи [1, с. 77]. Міжнародні організації, включаючи фінансові, на відміну від держав мають похідний (вторинний) характер, оскільки створені державами для досягнення конкретних цілей. Відповідно, якщо правосуб'єктність держави в силу властивого їй суверенітету не обмежена ні обсягом повноважень, ні предметом правового регулювання, то правосуб'єктність міжнародних організацій визначена завданнями та цілями, які встановили держави в установчому акті [2, с. 87]. Для міжнародних фінансових організацій такими цілями є, наприклад, сприяння розвитку міжнародної співпраці в фінансовій сфері, сприяння стабільності валют, підтримка рівноваги зовнішніх платіжних балансів держав тощо.

Бреттон-Вудські угоди наділяють Міжнародний валютний фонд і Міжнародний банк реконструкції міжнародною правосуб'єктністю, яка має функціональний характер, що має прояв у договірній правоздатності та дієздатності [3, с. 25]. Наприклад, стаття VIII Статуту Фонду містить зобов'язання держав-членів не запроваджувати без згоди Фонду обмежень на платежі та перекази з поточних міжнародних операцій, не використовувати дискримінаційних валютних механізмів та множинності обмінних курсів валюти [4]. Держави-члени зобов'язанні регулярно надавати Фонду основні статистичні дані про стан своєї економіки та допускати на свою територію представників Фонду, метою яких було б вивчення на місці стану національної економіки. Фонд здійснює суворий нагляд за валютною політикою держав-членів на багатосторонньому та односторонньому рівнях. Держави не вправі маніпулювати валютними курсами на шкоду міжнародній валютній системі, використовувати зміни валютного курсу в цілях невинного збагачення, вводити без згоди Фонду обмеження по поточних міжнародних операціях. Отже, наявність міжнародної правосуб'єктності обумовлює наявність у міжнародної фінансової організації самостійної волі, яка відокремлена від волі інших суб'єктів міжнародного фінансового права, та наділяє її певною автономністю в міжнародному спілкуванні з питань фінансів. Виконуючи свої статутні завдання міжнародні фінансові організації приймають обов'язкові для держав-членів правові акти, невиконання яких тягне за собою санкції. У зв'язку з цим в науковій літературі діяльність міжнародних організацій часто наділяється ознакою наднаціональності [3, с. 26-27].

В сучасній міжнародно-правовій літературі немає чіткого визначення поняття наднаціональності, проте майже одностайно науковцями під наднаціональністю розуміють передачу державами-членами частини своїх суверенних повноважень міжнародній організації та наділення її відповідною компетенцією з їх реалізації [5, с.45]. О. Шпакович зазначає, що наднаціональність є одним із важелів регулювання визначених сфер життєдіяльності держав, що застосовується на основі відповідної угоди між ними. Тому з одного боку вона має функціональне значення, а з другого – самостійний, не залежний від

волі держав характер [6, с. 31]. На думку А. С. Фещенко, наднаціональність – це сукупність повноважень, якими держави наділяють певний міжнародний орган для цілеспрямованого регулювання їхніх взаємин, причому ці повноваження мають пріоритетний характер стосовно відповідної компетенції держав-членів, включаючи можливість прийняття обов'язкових для них рішень [7, с. 170]. На наш погляд, саме пріоритетний характер повноважень міжнародних організацій стосовно відповідної компетенції держав-членів, є основоположною ознакою наднаціональності. Дж. Вейлер зазначає, що мета наднаціональності полягає не у відмові від наднаціональних держав, а в досягненні суверенними державами «особливої дисципліни солідарності» шляхом пом'якшення напруженості між ними за допомогою вирішення актуальних питань незалежним органом, що представляє їх загальні інтереси [8, с. 12].

Потреба у створенні міжнародних фінансових організацій, які володіють елементами наднаціонального характеру, насамперед спричинена взаємозалежністю держав в міжнародній фінансовій системі і потребою у досягненні загальнообов'язкової поведінки з фінансових питань. Необхідність пошуку взаємоузгоджених рішень у сфері фінансів, особливо під час світових економічних криз, вимагало посилення ролі і розширення компетенції міжнародних фінансових організацій. Завдяки чому в рамках низки міжнародних фінансових організацій були розроблені спільні принципи та правила валютно-кредитної діяльності, які направлені на стабілізацію та розвиток як окремих держав так і всієї світової фінансової системи.

Слід зазначити, що співвідношення, або навіть певною мірою антагонізм між поняттями «наднаціональність міжнародних організацій» та «державний суверенітет» найбільшого прояву набуває в тих галузях, які по своїй природі потребують, так би мовити, «менших кордонів». Особливо це притаманне для міжнародного фінансового права, предметом регулювання якого є не тільки валютно-кредитні відносини між суб'єктами міжнародного публічного права, але й різного роду заходи впливу на внутрішньонаціональне валютне законодавство країн світу, що належить до суверенних прав держави. Державний суверенітет в сфері фінансових відносин передбачає, насамперед, право вільно на свій розсуд створювати свою фінансову і валютну систему. А оскільки міжнародне фінансове право є складовою міжнародного права, його норми в повній мірі виражають основні принципи міжнародного права, включаючи принципи визнання суверенітету держав, невтручання у внутрішні справи тощо. Проте, з одного боку, міжнародне право забезпечує суверенітет, з іншого – перешкоджає зловживання ним [9, с. 59]. В контексті міжнародного фінансового права дана теза означає перешкоджання міжнародною спільнотою в особі міжнародних фінансових організацій зловживати суверенними фінансовими права одних держав на шкоду іншим.

Міжнародні фінансові організації з метою попередження фінансових криз, дисбалансів зовнішніх платежів та інших негативних аспектів фінансового характеру виступають правовою платформою, на якій держави приймають взаємоузгоджені правила поведінки в фінансовій сфері, що стають обов'язковими для всіх суб'єктів міжнародного фінансового права. В такий спосіб відбувається своєрідне обмеження суверенітету. Проте, як би негативно останнє словосполучення не звучало в контексті дотримання міжнародних норм визнання державного суверенітету і невтручання у внутрішні справи, варто наголосити на наступних «пом'якшуючих» правових аспектах такого обмеження: по-перше, дане обмеження суверенітету є добровільне – держави, користуючись своїм суверенним правом приймати подібні рішення, погоджуються на нього. Слушною є позиція О. О. Моїсеєва, що вступ в міжнародну організацію є реалізацією суверенних прав держави, а не їх втратою [10, с.22]. По-друге – дане обмеження не є постійним (воно може бути тимчасовим), оскільки держава завжди може зупинити своє членство в міжнародній фінансовій організації. На думку М. А. Корольова, наднаціональність у чистому вигляді неможлива, оскільки до поки держави-члени наднаціонального утворення зберігають свій суверенітет, вони можуть в любий час припинити своє членство в ньому і відібрати таке право неможливо [11, с. 9]. По-третє, держава не позбавляється повністю всіх повноважень по тих питаннях, щодо яких

державний суверенітет обмежений (проте її повноваження в певній мірі підпорядковані). Держава добровільно делегує свої права органу міжнародної організації, не втрачаючи при цьому своєї компетенції за делегованими питаннями [9, с. 290]. По-четверте, мета, заради якої держава погоджується на обмеження свого суверенітету в певних фінансових питаннях, відповідає інтересам держави та полягає в сприянні розвитку національної фінансової системи.

Таким чином, держава, володіючи повним обсягом суверенних прав, з набуттям членства в міжнародній фінансовій організації добровільно делегує їй певні суверенні повноваження в фінансовій сфері. Тобто, можна говорити не про обмеження, а самообмеження державою частин свого суверенітету. В такий спосіб, відбувається процес розмежування сфер дії державного суверенітету шляхом звуження виключної компетенції держави в фінансовій сфері на її території.

У сучасних умовах компетенція держав у прийнятті заходів щодо валютного регулювання частково обмежена. Механізмом обмеження виступає низка міжнародних фінансових організацій, зокрема Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції та розвитку тощо. Формою втілення обмежень державного суверенітету в фінансовій сфері є різноманітні міжнародні акти в сфері фінансового регулювання, які утворюють в сукупності світову систему фінансового права, яка має публічно-правову природу. Ще одним проявом наднаціональності в діяльності міжнародних організацій юристи П. Ретер та І. Комбако вважають спосіб прийняття рішень, що застосовуються в органах міжнародних організацій: прийняття рішень більшістю голосів дає підстави говорити про наднаціональний характер певної інституції [12, с. 173]. Щодо механізму прийняття рішень більшістю голосів в міжнародних фінансових організаціях, то на перший погляд, виникає питання стосовно дотримання міжнародного принципу суверенної рівності держав. Враховуючи, що механізм прийняття правових актів передбачає кардинально різний вплив держав-членів на прийняття рішення в залежності від економічного рівня їх розвитку, фінансова міжнародна норма, яка народжується в рамках міжнародної фінансової організації, часто не являється результатом узгоджених позицій всіх держав-членів, а тільки окремих, економічно найпотужніших. Відповідно до розділу 5 статті XI кожна держава-член при голосуванні має 250 голосів, проте до цієї кількості додаються додаткові голоси відповідно тих квот, які має держава. За таких умов різниця впливу на прийняття рішення в межах МВФ між країна-членами кардинально різна (наприклад, квота США – 26526, 8 млн. СДР, а Греції – 8,5 млн. СДР). Проте, такий механізм прийняття рішень обґрунтовується тим, що країни, внески яких до ресурсного фонду МВФ більші, вправі в більшій мірі впливати на рішення щодо використання даних ресурсів. На відміну від міжнародних організацій, метою яких, наприклад, є підтримка миру чи захист культурної спадщини світу, в міжнародних фінансових організаціях механізм голосування в певній мірі містить елементи правил голосування в акціонерному співтоваристві.

Слід зазначити, що в науковій літературі переважно рішення, які приймаються різними міжнародними організаціями в силу специфіки їх прийняття та змістовного наповнення відносять до «м'якого» права. Так, на думку Є. В. Палія, більшість рішень Банку та Фонду мають рекомендаційний характер, оскільки формально вони дають лише поради [3, с. 27]. В міжнародно-правовій літературі під «м'яким» правом розуміють сукупність таких двох видів норм: 1) норми угод, зміст яких невизначений і не породжує для держав конкретних прав та обов'язків; 2) норми, які містяться в резолюціях, рішеннях, підсумкових документах міжнародних органів, що не володіють юридично обов'язковою силою [14]. Саме до другого виду належать фінансові норми, що містяться в рішеннях міжнародних фінансових організацій. Проте, специфікою міжнародного фінансового права є те, що «м'які» фінансові норми, як правило, суворо дотримуються, оскільки Банк і Фонд контролюють дотримання програм структурних перетворень. Санкцією за невиконання державою-членом статутних норм і загальновизнаних норм міжнародного права може бути виключення з міжнародної організації, призупинення членства в ній, зупинення грошових траншів. Такі заходи є болючими для держав-членів, тому на відміну від «м'яких» норм, наприклад, Міжнародної

організації праці, рекомендації якої часто ігноруються держава-членами, відповідні норми в міжнародному фінансовому праві «м'якими» важко назвати.

Система фінансових норм, яка створюється міжнародними фінансовими організаціями, направлена на: 1) попередження фінансових криз; 2) сприяння державам-членам в їх подоланні. Перша функція міжнародних фінансових організацій обумовлює наявність чітких обмежувальних правових зобов'язань, дотримання яких беруть на себе держави. Міжнародна валютна система з метою попередження криз вимагає від держав діяти відповідно до «кодексу добропорядної валютної поведінки», що певним чином обмежує суверенітет держави [9, с. 83].

Для виконання другої функції – допомога у подоланні фінансової кризи державам-членам, міжнародні фінансові організації містять спеціальні механізми з надання допомоги та здійснення співробітництва, який застосовується в інтересах держав-членів, що мають проблеми з платіжним балансом. Саме під час запровадження подібних програм структурних перетворень, що розробляються МВФ разом з МБРР, елементи наднаціональності даних організацій проявляються найбільш яскраво. Проте, ці програми відповідають принципам державного суверенітету, оскільки при їх розробці держава добровільно укладає відповідні угоди з Баком і Фондом, а тому не може йтись про невідповідність програм структурних перетворень державному суверенітету, що їх здійснюють [10, с. 27]. В даному випадку держави погоджуються на часткове обмеження свого валютного суверенітету в обмін на допомогу [9, с. 83]. Наприклад, Україна та МВФ у 2014 році затвердили дворічну програму кредитування української економіки обсягом 17 млрд дол., яка передбачала виконання Україною таких умов як проведення податкової реформи, ефективної боротьби з корупцією, оздоровлення енергетичного сектора, включаючи скорочення дефіциту бюджету держкомпанії «Нафтогаз Україна». У 2015 році Кабінетом міністрів України було затверджено меморандум співпраці з МВФ за програмою *Extended Fund Facility*, яка передбачала такі ключові реформи як ефективні рішення в управлінні економікою, боротьби з корупцією, наведення ладу в енергетиці, оптимізацію і скорочення державних видатків, збільшення до 3% ВВП витрат на інвестиції, скорочення кількості чиновників, стабілізація банківської системи і валютного курсу. Умови виділення коштів та обсяги траншів визначаються Фондом по мірі виконання критеріїв програми [13]. Такі вимоги угод співпраці з МВФ є для країн нелегкими для виконання, проте Україна, як інші держави в аналогічних правовідносинах, зобов'язана їх виконувати (і виконує) задля права очікувати виконання своїх зобов'язань з боку МВФ у вигляді кредитних коштів. Слід зазначити, що Україна за величиною суми боргу перед МВФ є другою після Греції.

Сучасне формування нової структури міждержавних фінансових відносин, відповідно сучасного міжнародного фінансового права, пов'язане з розмежуванням, так би мовити «переливом», компетенції у фінансовій сфері між державами та міжнародними організаціями [9, с. 59]. Частина державного суверенітету, яка стосується окремих фінансових питань, поступово розмивається потужними глибинними процесами руху в міжнародному фінансовому праві, в силу виключної важливості для міжнародних фінансових відносин її об'єкта – валюти. Такі процеси є свідченням глобалізації не тільки світових фінансів, але й фінансового права, а міжнародне фінансове право перебуває на шляху формування глобальної правової фінансової системи.

Світова практика переконливо показала, що валютні обмеження державного суверенітету, які мають місце на міжнародному рівні, розглядаються національним та міжнародним правом не як конституційні обмеження прав громадян, а навпаки, як елемент системи забезпечення економічної стабільності і безпеки [9, с. 71].

*Висновки.* Підсумовуючи, слід зазначити, що в умовах фінансової взаємозалежності держав стабільність світової фінансової системи не може бути забезпечена в межах їх національних кордонів. В умовах зростаючої транскордонності та мобільності капіталу на сучасному етапі однією з найефективніших форм забезпечення узгодженості дій держав в сфері фінансових відносин є договірні діяльність міжнародних фінансових організацій, наднаціональне регулювання яких є об'єктивно необхідним. Система фінансових норм, яка створюється міжнародними фінансовими організаціями, направлена на: 1) попередження фінансових криз – здійснюється за допомогою обмежувальних правових зобов'язань,

дотримання яких беруть на себе держави; 2) сприяння державам-членам в подоланні фінансових криз – досягається за допомогою спеціальних механізмів індивідуального характеру у вигляді програм структурних перетворень для держав, які потребують такої допомоги.

Сучасне формування нової структури міждержавних фінансових відносин пов'язане з розмежуванням («переливом») суверенних повноважень у фінансовій сфері між державами та міжнародними організаціями, яке відбувається на умовах: 1) добровільності; 2) тимчасовості; 3) збереження державами своєї компетенції за делегованими питаннями; 4) держави переслідують при цьому власні інтереси (стабілізація фінансової системи та економічний розвиток). Частина державного суверенітету, яка стосується окремих фінансових питань, поступово розмивається потужними процесами руху в міжнародному фінансовому праві, в силу виключної важливості для міжнародних фінансових відносин її об'єкта – валюти. Такі процеси є свідченням глобалізації не тільки світових фінансів, але й фінансового права, а міжнародне фінансове право перебуває на шляху формування глобальної правової фінансової системи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Шумилов В. М. Международное финансовое право: понятие, предмет, система / В. М. Шумилов // Внешнеэкономический бюллетень. – 2005. – № 6. – С. 67–79.
2. Шibaева Е. А. Правовой статус межправительственных организаций / Шibaева Е. А. – М.: Юрид. лит., 1972. – 192 с.
3. Палій Є. В. Правовий статус угод Міжнародного валютного фонду та Міжнародного банку реконструкції та розвитку: дис. ... канд. юрид. наук / Є. В. Палій. – К., 2009. – 225 с.
4. Статті Угоди Міжнародного валютного фонду від 22.07.1944 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user>
5. Шibaева Е. А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера / Е. А. Шibaева // Московский журнал международного права. – М.: Международные отношения, 1992. – № 4. – 81–93.
6. Шпакович О. Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів / О. Шпакович // Віче. – 2014. – № 20. – С. 28–32.
7. Фещенко А. С. Наднациональность в деятельности международных организаций / А. С. Фещенко // Советский ежегодник международного права. 1987. – М.: Наука, 1988. – С. 160–176.
8. Weiler J. H. The Constitution of Europe. Do the New Clothes Have an Emperor? and Other Essays on European Integration / Weiler J. H. – 1999. – 364 p.
9. Лазебник Л. Л. Міжнародне фінансове право: Навч. пос. / Л. Л. Лазерник. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 312 с.
10. Моисеев А. А. Международные финансовые организации (правовые аспекты деятельности) / Моисеев А. А. – [2-е изд., дополн. и перераб.]. – М.: Омега – Л., 2003. – 296 с.
11. Королев М. А. Наднациональность с точки зрения международного права / М. А. Королев // Московский журнал международного права. – 1997. – № 2. – С. 3–20.
12. Vodiannikov O. (2001) 'Nadnatsionalnist u pravi Ievropeiskoho Soiuzu: Goetterdammerung Ievropy chy pereosmyslennia prava?' [Supranationality in the European Union law: Goetterdammerung of Europe or reconsideration of law?], Buleten Ministerstva iustytysii Ukrainy 3: 162–192.
13. Україна і МВФ: хронологія відносин довжиною 21 рік // УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://economics.unian.ua/finance/1054685-ukrajina-i-mvf-hronologiya-vidnosin-dovjinoju-21-rik.html>
14. Велижанина М. Ю. Международные организации и «мягкое право» / М. Ю. Велижанина // Московский журнал международного права. – 2007. – №2. – С. 285–297.

*\* Вайцеховська Оксана Романівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри європейського права та порівняльного правознавства Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.*

*Стаття надійшла до редакції 07.02.2017 р.*