

Коннов Валерий Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры регулирования
финансово-кредитной деятельности
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте России

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЯХ ВЫДЕЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМ ВАЛЮТНЫМ ФОНДОМ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ УКРАИНЕ

Аннотация:

В статье анализируется вопрос о правовых основаниях выделения Международным валютным фондом кредита Украине в условиях спорной легитимности правительства, пришедшего к власти неконституционным путем. Формулируется вывод о том, что МВФ при принятии решений о выделении средств не руководствуется принципом легитимности правительства: критерий законности обладания властью, как условие выделения финансирования, юридически не закреплен. Также указывается, что в случае с Украиной МВФ реализует практику фактического признания правительстве путем произвольного определения того субъекта, который представляет государство в международных финансовых отношениях.

Ключевые слова:

международное экономическое право; международные экономические организации; Международный валютный фонд; помощь Украине; правовое регулирование международного кредитования.

Konnov Valeriy Anatolyevich

PhD in Law,
Assistant Professor, Subdepartment for Regulation
of Financial and Credit Activities,
Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration

CONCERNING THE LEGAL PECULIARITIES OF FINANCIAL SUPPORT ALLOCATION TO UKRAINE FROM THE INTERNATIONAL MONETARY FUND

Summary:

This article analyzes the legal bases for allocation of the loan to Ukraine by the International Monetary Fund (IMF) under the conditions of the disputed legitimacy of the government that came to power by unconstitutional means. It is concluded, that when the IMF makes a decision, it doesn't follow the principle of government's legitimacy, and the criteria of government's legitimacy as a prerequisite of the financing allocation is not secured de jure. The author also points out, that in the case of Ukraine the IMF implements the practice of recognition de facto of governments by arbitrary definition of the subject, which represents the country in the international financial relations.

Keywords:

international economic law; international economic organizations; International Monetary Fund; financial assistance to Ukraine; legal regulation of international lending.

Нестабильная политическая ситуация в Украине усугубляется глубоким финансово-экономическим кризисом, поразившим страну. В данных условиях ряд международных организаций приняли решение о выделении финансовой помощи. В частности, такие решения были приняты Международным валютным фондом и Европейским союзом [1]. Однако в сложившейся политической ситуации возникает ряд юридических вопросов относительно правового оформления выделяемого финансирования. В частности, в данных отношениях с международными организациями Украину представляют лица, статус которых к моменту выделения средств был неопределенным, а властные полномочия получены неконституционным путем. Но именно эти лица от имени государства вступают в соответствующие международные правоотношения.

Следует помнить, что 25 мая 2014 г. новыми фактическими властями Украины назначены президентские выборы, которые должны, по их мнению, поставить точку в вопросе о легитимности власти, а следовательно, о том, кто имеет право официально представлять Украину на международной арене, включая представительство в международных финансовых организациях. Вместе с тем, решение МВФ о выделении средств было принято еще до этих выборов. Данный факт ставит вопрос о том, какова юридическая природа данного решения, кого и на каких основаниях рассматривает международная финансовая организация в качестве участника правоотношения. Наконец, возникает вопрос о том, влияет ли легитимность властей государства на сами решения МВФ о выделении средств, а также на соответствующие процедуры?

В Статьях Соглашения МВФ 1944 года [2] субъектами, которым выделяется финансирование, являются государства. В частности, в п. «а» раздела 2 статьи V указывается, что предоставление специальных прав заимствования или валют осуществляется государству-члену по его инициативе. Вместе с тем, раздел 1 статьи V закрепляет, что взаимодействие с международной организацией от имени государства могут осуществлять только казначейство, центральный банк

или иные фискальные органы. При этом во всем тексте документа нет упоминаний о легитимности таких органов ни в качестве оснований для выделения финансирования, ни в качестве осуществления контактов с МВФ.

Следовательно, выделяя средства для оказания помощи, МВФ руководствуется принципами признания государств и правительств.

В международном праве существует юридический и доктринальный взгляд на вопросы признания государств. Официальная точка зрения закреплена в уставах некоторых международных организаций. В частности, в ст. 12 Устава Организации американских государств от 30.04.1948 г. [3] указывается, что политическое существование государства не зависит от признания его другими государствами. Однако в основном институт признания государств составляют обычно-правовые нормы, сформированные практикой отдельных государств, издающих односторонние акты о признании.

Признание правительств в международном праве и практике международного взаимодействия имеет более сложную трактовку, хотя регулируется также обычно-правовыми нормами, вырабатываемыми государствами в рамках своих суверенных прав. Признание правительств, пришедших к власти в результате действия, не связанных с конституционными процедурами, также относится к области односторонних актов со стороны субъектов международного права. При этом, как правило, учитываются некоторые особенности новой власти как условие признания: они должны осуществлять фактическое эффективное управление территорией, пользоваться поддержкой населения (или его части) и др. Фактически вопрос о признании нового правительства решается на основе двух составляющих – суверенного права каждого государства и его политической мотивации.

Вместе с тем, всё сказанное выше относится только к первичным субъектам международного права – государствам. Международные организации не имеют полной международной правосубъектности, что выражается в том, что круг их полномочий определяется исключительно на основе устава. Большинство международных организаций в качестве элемента правосубъектности не получают права самостоятельно (вне решения государств-членов) осуществлять признание государств или правительств. Если проанализировать текст Статей Соглашения МВФ 1944 г. с последующими изменениями и дополнениями, то становится ясно, что правом на признание правительств, в том числе тех, которые пришли к власти неконституционным путем, МВФ не наделено. Это относится к вопросу и о юридическом, и о фактическом признании.

Таким образом, с одной стороны МВФ, принимая решение о выделении средств властям Украины, легитимность которых находится под вопросом, не противоречит своему уставу, который не конкретизирует, какие именно правительства должны представлять государство в переговорах и в заключении соответствующих соглашений. Но, с другой стороны, таким образом МВФ осуществляет международное признание *de facto* нынешних властей Украины, на что, как было указано выше, не имеет полномочий по собственному уставу.

В соответствии со Статьями Соглашения, решение о выделении финансирования принимается Советом управляющих, в котором формально имеют голоса все государства-члены. Но сам принцип голосования, когда количество голосов зависит от квот, оставляет возможность принятия решения за небольшой группой государств. Следовательно, эти государства, признавая *de facto* новое правительство Украины, пришедшее к власти неконституционным путем, распространяют это фактическое признание на международную организацию через ее решение о выделении финансирования, что формально не закрепляется действующей редакцией Статей Соглашения МВФ 1944 г., хотя и не противоречит им.

Другой особенностью ситуации с выделением финансирования новым властям Украины является юридическая форма, в которой было оформлено сотрудничество с ними, а также характер взятых финансовых обязательств. В практике МВФ существует правило, в соответствии с которым, государство, запрашивающее финансирование, подписывает специальную программу сотрудничества (Меморандум о сотрудничестве). Данный документ конкретизирует права и обязанности сторон применительно к конкретной ситуации. В программе прописываются условия выделения финансирования и конкретные меры, которые государство-заемщик обязуется реализовать во внутренней экономической политике. Заметим, что Украина еще в 2010 г. подписала такую программу и получала в соответствии с ней финансирование [4]. На момент подписания нового меморандума о сотрудничестве с фактическими властями Украины [5] прежнее соглашение отменено не было. Следовательно, круг обязательств государства перед МВФ расширился, причем расширился в условиях, когда от имени Украины действуют органы, пришедшие к власти неконституционным путем. Таким образом, обязательства, взятые законно избранным правительством, приравнены к обязательствам, взятым нелегитимным правительством. При этом носителем и тех и других обязательств остается украинское государство.

Какие следует сделать выводы из всего вышесказанного? Для принятия решения о выделении средств Международному валютному фонду не требуется подтверждения легитимности правительств: критерия законности обладания властью как условия финансирования юридически не зафиксировано. Более того, финансовая организация реализует практику фактического признания правительств путем произвольного определения субъектов, которые представляют государство.

В ситуацию вмешивается еще один фактор – фактор отсутствия гарантий того, что временное правительство, подписывающее соглашения с МВФ, останется у власти в результате последующего проведения выборов. При этом то правительство, которое все-таки выиграет выборы, может поставить вопрос о законности подписания соглашения с неконституционным правительством, в частности об условиях выделения финансирования, закрепляемого в документе. Таким образом, порок субъекта, т. е. неопределенный статус лиц, которые от имени Украины подписали с МВФ соглашение о выделении финансирования, порождает множество юридических проблем в части легитимности обязательств, возлагаемых на государство.

Полагаем, что МВФ, приняв решение о выделении средств Украине до обретения правительством легитимного статуса (до выборов), в очередной раз демонстрирует реализацию сложившегося в последние годы прецедента международных отношений, в соответствии с которым субъекты международного права определяют, кто является официальным представителем государства, вопреки демократическим процедурам и принципу уважения государственного суверенитета.

Ссылки:

1. Пресс-релиз Международного валютного фонда № 14/189 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/external/russian/np/sec/pr/2014/pr14189r.pdf> (дата обращения: 02.05.2014).
2. Статьи Соглашения Международного валютного фонда от 22 июля 1944 г. 189 [Электронный ресурс]. URL: www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index (дата обращения: 02.05.2014).
3. Действующее международное право. Т. 2. М., 1997. С. 305–335.
4. Письмо о намерениях. Меморандум об экономической и финансовой политике 189 [Электронный ресурс]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/890_004.pdf (дата обращения 02.05.2014 г.).
5. Письмо о намерениях, меморандум об экономической и финансовой политике и технический меморандум (Украина – МВФ) от 22 апреля 2014 г. 189 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2014/UKR/042214.pdf> (дата обращения 02.05.2014 г.).

References:

1. *Press Release International Monetary Fund number 14/189 2014*, retrieved 02 May 2014, <<http://www.imf.org/external/russian/np/sec/pr/2014/pr14189r.pdf>>.
2. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund on July 22, 1944 189*, retrieved 02 May 2014 <www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index>.
3. *Current international law 1997*, vol. 2, Moscow, pp. 305-335.
4. *The Letter of Intent. Memorandum of Economic and Financial Policies 189*, retrieved 02 May 2014, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/890_004.pdf>.
5. *Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum (Ukraine - IMF) on April 22, 2014 189 2014*, retrieved 02 May 2014, <<http://www.imf.org/External/NP/LOI/2014/UKR/042214.pdf>>.