

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Вопрос о распространении на Российскую Федерацию раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного соглашения Международного валютного фонда

Муранов А.И.*

Важность вопроса

Раздел 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда¹, принятого 22 июля 1944 г., предусматривает: *«Subject to the provisions of Article VII, Section 3(b) and Article XIV, Section 2, no member shall, without the approval of the Fund, impose restrictions on the making of payments and transfers for current international transactions»*² («С учетом положений ст. VII, разд. 3 (b) и ст. XIV, разд. 2 ни одно из государств-членов не может без одобрения Фонда вводить ограничения на платежи и переводы по текущим международным сделкам»³). Бесспорно, что это положение является в данном соглашении одним из ключевых. Соответственно, не может не вызы-

* Муранов Александр Игоревич – доцент кафедры международного частного и гражданского права МГИМО (У) МИД России, коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнер».

¹ В российском праве отсутствует единообразие в наименовании данного документа. Автор в целях удобства выбрал одно из них.

² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa.pdf>.

³ Эбке В. Международное валютное право: Пер. с нем. – М.: Международные отношения, 1997. С. 322. См. также текст на русском языке: Статьи соглашения Международного валютного фонда: Пер. с англ. / Международный Валютный Фонд. – Вашингтон: Международный валютный фонд, 1994. 142 с. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf>). Текст из данного издания содержится в электронной справочной правовой системе «Гарант». Нельзя не отметить, что официального перевода этого Учредительного Соглашения на русский язык не существует.

вать интереса и вопрос о его распространении на Российскую Федерацию. И хотя такой вопрос является очень любопытным прежде всего с юридико-технической точки зрения, нельзя забывать и о политической его составляющей: десятилетия крайне прохладных отношений между СССР и Международным валютным фондом сменились таким активным сотрудничеством последнего с Отечеством, целесообразность которого для российских национальных интересов подвергается в последние годы в России большому сомнению, в том числе в свете распространившихся в российских властях взглядов на важность укрепления суверенитета, рассматриваемого, среди прочего, в качестве инструмента усиления конкурентоспособности России⁴.

5 июня 1996 г. Международный валютный фонд выпустил пресс-релиз «Российская Федерация принимает на себя обязательства по статье VIII» № 96/29⁵, в котором говорилось: *«Российские власти уведомили Международный валютный фонд (МВФ) о том, что с 1 июня 1996 г. Российская Федерация приняла на себя обязательства по статье VIII, разделы 2, 3 и 4 Учредительного Соглашения МВФ. Члены МВФ, принимающие на себя обязательства по статье VIII, обязуются воздерживаться от установления ограничений на осуществление платежей и переводов по текущим международным сделкам или от участия в дискриминационных валютных соглашениях или использовать практику множественных обменных курсов без одобрения МВФ.*

Двумя главными целями МВФ, как заявлено в его Учредительном Соглашении, являются облегчение развития и сбалансированного роста международной торговли и способствование тем самым стимулированию и поддержанию высоких уровней занятости и реальных доходов; а также содействие в установлении многосторонней системы платежей применительно к текущим операциям между членами МВФ. В стремлении достигнуть этих целей МВФ осуществляет серьезное наблюдение за политикой его членов в отношении валютных курсов, а также надзирает над устранением валютных ограничений, которые препятствуют росту мировой торговли.

⁴ Суверенитет – это политический синоним конкурентоспособности // Стенограмма выступления заместителя Руководителя Администрации Президента – помощника Президента РФ Владислава Суркова перед слушателями Центра партийной учебы и подготовки кадров ВПП «Единая Россия» 7 февраля 2006 г. (<http://www.edinros.ru/news.html?id=111148>).

⁵ <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1996/pr9629.htm>.

Принятием на себя обязательств по статье VIII Российская Федерация дает уверенность международному сообществу в том, что она продолжит осуществлять здоровую экономическую политику, которая будет избегать необходимости использовать ограничения на осуществление платежей и переводов по текущим международным сделкам, и тем самым будет способствовать многосторонней системе платежей, свободной от ограничений. Принятие Россией обязательств по статье VIII в четвертую годовщину ее присоединения к МВФ является долгожданным шагом в направлении полной конвертируемости рубля и знаменует собой важную веху на пути быстрой интеграции этой страны в мировую экономику.

Россия присоединилась к МВФ 1 июня 1992 г.; ее квота в СДР составляет 4313,1 миллиона (около 6220 миллионов долларов США)»⁶.

Итак, по мнению Международного валютного фонда, Россия, безусловно, связана обязательством по разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения. Но корректно ли такое утверждение с объективной юридической точки зрения и с позиций российского права?

Вопрос о распространении раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения на Россию в свете Постановления Верховного Совета России от 22 мая 1992 г. № 2815-1

Как известно, п. 6⁷ Постановления Верховного Совета России от 22 мая 1992 г. № 2815-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития»⁸ упоминает о действии в России раздела 2 (б) ст. VIII, разделов со 2-го по 9-й включительно ст. IX и ст. XXI Соглашения Фонда, а отнюдь не раздела 2 (а) его ст. VIII.

И хотя в пунктах 1 и 2⁹ данного Постановления говорилось о вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд пу-

⁶Пресс-релиз был выпущен на английском языке. Перевод автора.

⁷«Установить, что с даты вступления Российской Федерации в организации, указанные в пункте 1 настоящего постановления, на территории Российской Федерации будут иметь законную силу и действовать в полном объеме положения: раздела 2 (б) статьи VIII, разделов со 2 по 9 включительно статьи IX и статьи XXI Соглашения Фонда;...».

⁸Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 22. Ст. 1180.

тем принятия статей соглашений Фонда и условий, установленных в резолюциях совета управляющих Фонда, а также о подписании от имени Российской Федерации подлинного текста такого соглашения, в свете п. 6 этого Постановления нельзя считать, что Россия согласилась со всеми положениями данного соглашения. Данный п. 6 следует рассматривать в качестве оговорки Российской Федерации при вступлении в Международный валютный фонд и принятии его Учредительного Соглашения, сделать которую было вполне допустимо. Согласно ст. 19 «Формулирование оговорок»¹⁰ Конвенции о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.), действовавшей и для России, эта оговорка была правомерной: Учредительное Соглашение Международного валютного фонда оговорки не запрещает, право делать их не ограничивает, и такая оговорка не была несовместима с его объектом и целями. Соответственно Постановление Верховного Совета России от 22 мая 1992 г. № 2815-1 не может считаться основанием для действия на территории России раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда.

⁹ «1. *Согласиться с предложением Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд (далее именуемый – Фонд), Международный банк реконструкции и развития (далее именуемый – Банк) и Международную ассоциацию развития (далее именуемую – Ассоциация) путем принятия:*

а) статей соглашений Фонда, Банка и Ассоциации с поправками (далее именуемые – Соглашения), тексты которых прилагаются;

б) условий, установленных в резолюциях советов управляющих соответственно Фонда, Банка и Ассоциации, касающихся членства Российской Федерации в вышеуказанных организациях.

2. Правительству Российской Федерации, Центральному банку Российской Федерации через назначенных ими по согласованию с Верховным Советом Российской Федерации лиц подписать от имени Российской Федерации подлинные тексты соглашений, оформить и сдать на хранение депозитариям документы о членстве и другие документы, необходимые для этой цели».

¹⁰ «Государство может при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему формулировать оговорку, за исключением тех случаев, когда:

а) данная оговорка запрещается договором;

б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; или

с) в случаях, не подпадающих под действие пунктов «а» и «б», оговорка несовместима с объектом и целями договора» (Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1986. № 37. Ст. 77).

И, кстати, если полагать, что Россия в 1992 г. согласилась со всеми положениями данного соглашения, то какой тогда был смысл в принятии Указа Президента России от 16 мая 1996 г. № 721 «О мерах по обеспечению перехода к конвертируемости рубля»¹¹, в п. 1 которого говорится о согласии с предложением о принятии Россией обязательств по ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда?

Но, может быть, именно данный Указ и следует толковать как налагающий на Россию обязательства по упомянутому разделу 2 (а)? Автору представляется это весьма сомнительным.

Вопрос о распространении раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения на Россию в свете Указа Президента России от 16 мая 1996 г. № 721

В п. 1 Указа говорится: *«Согласиться с предложением Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации о принятии Россией обязательств, налагаемых на страны – члены Международного валютного фонда статьей VIII Учредительного Соглашения (Устава) Международного валютного фонда и определяющих режим конвертируемости национальной валюты Российской Федерации по всем видам текущих валютных операций»*.

Прежде всего обращает на себя внимание оборот *«Согласиться с предложением... о принятии»*. Представляется, что в данном случае имело место внутреннее согласие главы государства, отнюдь не обладающего, в отличие от органа законодательной власти, полномочиями на то, чтобы своим единоличным решением окончательно связывать Россию обязательствами по подобному международному договору, с предложениями других конституционных органов России, а отнюдь не направленное вовне выражение Россией согласия на принятие на себя обязательств по международному договору.

Вообще говоря, данный Указ очень нетипичен. Обычно Президент России применительно к вопросу о принятии Россией обязательств по международным договорам принимал не указы, а распоряжения, в которых недвусмысленно одобрялись тексты будущих международных договоров России и ясно поручалось определенным лицам принять обязательства по ним от имени России. Так, например, 25 января 1996 г. Президент России принял распоряжение № 30-рп «О подписании Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 21. Ст. 2465.

о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам»¹², а 22 мая 1996 г. (всего через 6 дней после подписания Указа от 16 мая 1996 г. № 721!) – распоряжение № 260-рп «О подписании Договора о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Венесуэла»¹³, в которых четко говорилось об одобрении международных договоров и о поручении принимать обязательства по ним от имени России¹⁴. Очевидно, что такие документы Президента России также были направлены не вовне, а адресовались внутрь, иным российским органам власти.

Очевидно и то, что Президент России в условиях, когда в России уже действовал Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹⁵, требующий ратификации международных договоров, аналогичных Учредительному Соглашению Международного валютного фонда, не обладал полномочиями на выражение направленного вовне согласия от имени России на принятие ею обязательств по ст. VIII этого Соглашения.

А то, что такая ратификация требовалась, следовало из ст. 15 «Международные договоры Российской Федерации, подлежащие ратификации» Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»: «1. Ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации:

¹²Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 480.

¹³Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2686.

¹⁴«Одобрить представленный Минюстом России по согласованию с МЖДом России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России, Верховным Судом Российской Федерации и предварительно проработанный с Польской Стороной проект Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам (прилагается). Поручить Министру юстиции Российской Федерации Ковалеву В.А. по достижении договоренности подписать от имени Российской Федерации указанный Договор, разрешив вносить в прилагаемый проект изменения и дополнения, не имеющие принципиального характера»; «Принять предложение МЖД России, согласованное с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, о подписании Договора о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Венесуэла.

Одобрить предварительно согласованный с Венесуэльской Стороной проект Договора (прилагается).

Поручить МЖДу России по достижении договоренности подписать от имени Российской Федерации указанный Договор, разрешив вносить в прилагаемый проект изменения и дополнения, не имеющие принципиального характера».

¹⁵Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

а) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом;

б) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина;

в) о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

г) об основах межгосударственных отношений по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности;

д) об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации».

Подпункты (в) и (г) п. 1 этой статьи являются, что очевидно, неприменимыми в рассматриваемой ситуации. Можно с некоторой натяжкой согласиться даже и с тем, что раздел 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда не устанавливал иные правила, чем предусмотренные законом: в самом деле, в российском праве не имелось нормы о том, что Россия может без одобрения Фонда вводить ограничения на платежи и переводы по текущим международным сделкам.

Однако из раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда ясно следовала юридическая обязательность решений органов Международного валютного фонда для Российской Федерации: их неодобрение намерения России ввести ограничения на платежи и переводы по текущим международным сделкам (или уже состоявшегося их введения Россией) должно было рассматриваться Россией как обязательное для нее и влекущее необходимость отказа от введения таких ограничений или их отмены.

Кроме того, думается, что частично применимым являлся и подп. (б) п. 1 приведенной статьи: свобода на осуществление валютных операций не может не быть связанной с таким основным правом человека и гражданина, как право на уважение и защиту права собственности.

Кстати, всего через 4 года (в конце 2000 г.), когда у России появилась возможность получить в Международном валютном фонде резервы в специальных правах заимствования, Правительство России почему-то не обратилось с просьбой к Президенту России «согласиться с его предложениями» (хотя, если предположить, что ранее оно с такой просьбой уже законно обращалось и что такое обращение повлекло юридические последствия (равно как если вспомнить то, что с конституционной точки зрения полномочия Президента России изменений за это время не претерпели), Правительству России следовало бы именно так обратиться к Президенту России), а решило соблюсти все надлежащие правовые процедуры и внесло в Государственную Думу Федерального Собрания России проект закона, ставшего Федеральным законом от 6 марта 2001 г. № 23-ФЗ «О принятии Четвертой поправки к Статьям Соглашения Международного валютного фонда, одобренной Советом управляющих Международного валютного фонда 23 сентября 1997 года»¹⁶. Очевидно, что это было сделано с целью избежать каких-либо юридических рисков, ведь цена вопроса была велика: речь шла о получении Россией резервов в специальных правах заимствования.

Нельзя не упомянуть и о том, что письмо в адрес Международного валютного фонда, датированное 1 июня 1996 г., в котором говорилось о принятии Россией на себя обязательств по ст. VIII (разделы 2, 3 и 4) Учредительного Соглашения Фонда, было подписано Председателем Правительства России В.С. Черномырдиным и Председателем Центрального банка России С.К. Дубининым. Какие-либо поручения, уполномочивающие их подписать и направить такое письмо, в России официально не публиковались.

Но если Председатель Правительства России как глава Правительства в силу своих функций и обладал полномочиями подписывать письмо от 1 июня 1996 г. в адрес Международного валютного фонда без предоставления ему каких-либо особых полномочий (на основании ст. 12 «Ведение переговоров и подписание международных договоров Российской Федерации без необходимости предъявления полномо-

¹⁶Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 11. Ст. 1000.

чий»¹⁷ Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»), то о Председателе Центрального банка России тако-го сказать никак нельзя. Статья 13 «Полномочия на ведение перегово-ров и на подписание международных договоров Российской Федера-ции» Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает: *«Полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров Российской Федерации пре-доставляются:*

а) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Фе-дерации, – Президентом Российской Федерации, а в отношении дого-воров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, – Пра-вительством Российской Федерации. Полномочия на ведение перегово-ров и на подписание указанных договоров оформляются от имени Президента Российской Федерации либо от имени Правительства Рос-сийской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации;

б) в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Российской Федерации, – Правительством Российской Федерации. Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных дого-воров оформляются от имени Правительства Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации;

¹⁷ «1. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Рос-сийскую Федерацию в международных отношениях и в соответствии с Конститу-цией Российской Федерации и международным правом ведет переговоры и подписы-вает международные договоры Российской Федерации без необходимости предъяв-ления полномочий.

2. Председатель Правительства Российской Федерации как глава правительства и ми-нистр иностранных дел Российской Федерации в силу своих функций и в соответ-ствии с международным правом ведут переговоры и подписывают международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий.

3. Федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти в пределах своей компетенции вправе вести переговоры и подписывать меж-дународные договоры Российской Федерации межведомственного характера без предъявления полномочий.

4. Глава дипломатического представительства Российской Федерации в иностран-ном государстве или глава представительства Российской Федерации при междуна-родной организации вправе вести переговоры в целях принятия текста междуна-родного договора между Российской Федерацией и государством пребывания или в рам-ках данной международной организации без предъявления полномочий».

в) в отношении договоров межведомственного характера – *федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти*». Никаких официально опубликованных актов Президента России или Правительства России, в которых бы упоминалось о предоставлении Председателю Центрального банка России полномочий связывать Россию обязательствами по ст. VIII (разделы 2, 3 и 4) Учредительного Соглашения Международного валютного фонда, не имеется. Напомним: всего через 6 дней после принятия Указа от 16 мая 1996 г. № 721 Президент России распоряжением от 22 мая 1996 г. № 260-рп «О подписании Договора о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Венесуэла» предоставил МИДу России полномочия на то, чтобы связать Россию соответствующими обязательствами по данному международному договору.

Далее, процедура, введенная Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» для принятия Россией обязательств по международным договорам, в рассматриваемом случае также не была соблюдена.

Абзац 3 п. 2 ст. 9 «Предложения о заключении международных договоров Российской Федерации» этого Закона гласит: *«Подлежащие представлению Президенту Российской Федерации предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации, требующие предварительного рассмотрения их Правительством Российской Федерации, вносятся в Правительство Российской Федерации. Решения Правительства Российской Федерации о представлении Президенту Российской Федерации предложений о заключении международных договоров от имени Российской Федерации принимаются в форме постановления»*. Никакие подобные постановления Правительства России официально не публиковались¹⁸.

Пункт 1 ст. 11 «Решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров Российской Федерации» Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает: *«Решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров Российской Федерации принимаются:*

¹⁸Это обстоятельство особо выделяется на фоне того, что в иных случаях Правительство России такую формальность соблюдало: так, 15 января 1996 г. оно приняло Постановление № 29 «О представлении Президенту Российской Федерации предложения о заключении Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о создании Смешанной Российско-Украинской комиссии по сотрудничеству» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 304).

а) в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, – Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, – Правительством Российской Федерации;

б) в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Российской Федерации, – Правительством Российской Федерации». Между тем какие-либо официально опубликованные документы Президента России или Правительства России, в которых бы упоминались решения о проведении переговоров и о принятии Россией на себя обязательств по ст. VIII (разделы 2, 3 и 4) Учредительного Соглашения Международного валютного фонда, отсутствуют. Это опять-таки резко контрастирует с тем, что 25 января 1996 г. Президент России принял уже упоминавшееся выше распоряжение № 30-рп «О подписании Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским и уголовным делам», а 22 мая 1996 г. – распоряжение № 260-рп «О подписании Договора о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Венесуэла», в которых четко говорилось об одобрении международных договоров и о поручении принять обязательства по ним от имени России.

Но еще большее значение имеет то, что Центральный банк России вообще не мог обращаться к Президенту России с предложениями о принятии Россией обязательств, налагаемых на страны – члены Международного валютного фонда ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда (а в Указе от 16 мая 1996 г. № 721 говорится именно о предложении Центрального банка России).

Дело в том, что согласно ст. 8 «Рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации» Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» Центральный банк России был вправе обращаться к Президенту России только с рекомендациями: *«1. Рекомендации о заключении международных договоров Российской Федерации могут представляться в зависимости от характера затрагиваемых вопросов на рассмотрение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации, субъектами Российской Федерации в лице их соответствующих органов государственной власти.*

Такие рекомендации могут представляться также Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека по вопросам их ведения.

2. Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации или по их поручению федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти в месячный срок дают ответ на рекомендацию» (Выделено мной. – А. М.).

Соответственно тем самым подтверждается выдвинутый выше тезис о том, что Указ Президента России от 16 мая 1996 г. № 721 «О мерах по обеспечению перехода к конвертируемости рубля» нельзя считать направленным вовне выражением Россией согласия на принятие ею обязательств по международному договору: в свете только что приведенной ст. 8 он, скорее, оказывается ответом на инициативу Центрального банка России. В самом деле, то обстоятельство, что такую его инициативу назвали «предложением», не могло с юридической точки зрения превращать ее в нечто большее, нежели то, чем она могла являться по Закону, а именно рекомендацией, на которую Президенту России следовало дать ответ.

Юридическая оценка Указа Президента России от 16 мая 1996 г. № 721

Думается, что и принятие Указа Президента России от 16 мая 1996 г. № 721, и его формулировки являлись неким «юридическим суррогатом», рассчитанным на то, чтобы произвести впечатление на Международный валютный фонд или чтобы взять на себя некоторые политико-дипломатические обязательства, но не более того. С юридической точки зрения говорить о том, что Россия в результате принятия такого Указа оказалась связанной обязательствами по ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда, вряд ли возможно.

Наверное, было бы странно ожидать иного после десятилетий подозрительного и негативного отношения СССР к этой международной организации¹⁹. Более того, это доказывает, что политическое руководство России даже в странные 90-е гг. XX в. все-таки не было готово

¹⁹ См., например: *Тарасов К.* Благопристойный грабеж (Межгосударственный валютный фонд) // *Международная жизнь*. 1968. № 8. С. 77-83; *Чижов К.Я.* Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития – орудие экспансионистской политики США // *Вопросы международного права в теории и практике США*. М., 1957. С. 54-107.

согласиться с юридически обязывающим отказом России от своих суверенных полномочий в сфере валютного регулирования в пользу Международного валютного фонда. Сегодня же оно к этому тем более не готово: «[В то время привлекались] [в]нешние заимствования, оправдать масштаб которых очень трудно даже сейчас. И даже издав далеко уже анализируя, почему так много занимали, и зачем занимали, и зачем были нужны краткосрочные и столь дорогие заимствования, непонятно. Но зато приходилось ежегодно утверждать наш федеральный бюджет в МВФ. Фактически страна была на грани потери государственного суверенитета»²⁰.

И даже если все те акты, на отсутствие официальной публикации которых было указано выше, на самом деле и принимались, то отсутствие их официального опубликования опять-таки говорит в пользу только что выдвинутого предположения.

И, кстати, если бы речь действительно шла о серьезной юридической проработке вопроса о присоединении России к ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда, то почему тогда никто не вспомнил о том, что раздел 2 (б) этой статьи уже действовал в России и никакой нужды присоединяться к нему не было?

Точно так же весьма «хитро» был составлен и п. 2 Указа № 721: «Правительству Российской Федерации и Центральному банку Российской Федерации принять необходимые решения, обеспечивающие выполнение Россией требований, вытекающих из указанных международных обязательств, и укрепляющие механизмы контроля за операциями, связанными с движением капитала». Из него следовало, что все действия Правительства России и Центрального банка России будут основываться на самом таком Указе, а отнюдь не обуславливаться имеющими юридическую силу требованиями Учредительного Соглашения Фонда: при наличии у последних такой силы п. 2 Указа был бы просто не нужен.

²⁰ Суверенитет – это политический синоним конкурентоспособности // Стенограмма выступления заместителя Руководителя Администрации Президента – помощника Президента РФ Владислава Суркова перед слушателями Центра партийной учебы и подготовки кадров ВПП «Единая Россия» 7 февраля 2006 г. (<http://www.edinros.ru/news.html?id=111148>).

Впрочем, сказанное выше и ниже не следует воспринимать как призыв к России немедленно присоединяться к разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда или же как осуждение политики России в отношении вопроса о распространении на нее данного раздела: автор не более чем констатирует фактически сложившееся положение вещей.

В такой ситуации с точки зрения российского права норма ст. 27 «Внутреннее право и соблюдение договоров»²¹ уже упоминавшейся Конвенции о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.) не может быть использована против России: прежде чем не выполнять международный договор, необходимо, чтобы он юридически действительно начал связывать государство.

Впрочем, была, думается, еще одна причина, по которой предпочтение было отдано такой форме нормативного акта, как указ: вряд ли Государственная Дума, в то время «левая», оказала бы поддержку идее принятия Россией через федеральный закон обязательств по ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда.

Представляется, что далеко не случайно и то обстоятельство, что либерализация российского регулирования текущих операций, случившаяся в апреле 1996 г. (Приказ Центрального банка России от 24 апреля 1996 г. № 02-94 «Об утверждении Положения о порядке проведения в Российской Федерации некоторых видов валютных операций и об учете и представлении отчетности по некоторым видам валютных операций»), предшествовала принятию Указа № 721: России было проще сначала осуществить такую либерализацию, а затем говорить о том, что ее регулирование соответствует Учредительному Соглашению Фонда, нежели сначала присоединяться к его ст. VIII, а затем следовать обязанности по приведению своего регулирования в соответствие с ней. При этом такой алгоритм был разумнее как с политической точки зрения, так и с юридической, учитывая гипотезу об Указе № 721 как «юридическом суррогате». Однако нельзя не признать и то, что Международный валютный фонд поощряет принятие государствами на себя обязательств по ст. VIII только после того, как они отменяют ограничения на осуществление текущих валютных операций, хотя и не может выдвигать требование о такой отмене в качестве условия принятия этих обязательств.

В любом случае автору идеи о принятии Указа № 721 в «оригинальности» не откажешь.

Некоторые юридико-политические моменты в России применительно к ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда

Весьма любопытно то, что в российских нормативных актах нет единообразия в названии Учредительного Соглашения Международ-

²¹ «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

ного валютного фонда. Его называли и «Статьи Соглашения»²², и «статьи соглашения»²³, и «устав»²⁴, и «Учредительное Соглашение (Устав)»²⁵. Вряд ли такие вольности можно позволять в отношении международного договора, который государственные органы рассматривают как строго обязательный для России.

Кстати, при обсуждении в 2003 г. проекта федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» на заседаниях подкомитета по денежно-кредитной политике, валютному регулированию и деятельности Центрального банка России Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы России и заседаниях самого Комитета никто об Учредительном Соглашении Международного валютного фонда и не вспоминал.

Между тем ст. 8 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле» упоминает об ограничениях (в виде требования об использовании специального счета и требования о резервировании) применительно к расчетам и переводам при предоставлении кредитов и займов в иностранной валюте и в валюте Российской Федерации между резидентами и нерезидентами. При этом ст. XXX Учредительного Соглашения Международного валютного фонда относит к платежам по текущим операциям, которые согласно разделу 2 (а) ст. VIII Соглашения не должны ограничиваться без одобрения Фонда, «выплаты умеренных сумм в счет погашения ссуд». Очевидно, что вопрос о соотношении таких положений, которые появились в проекте данного закона перед его вынесением на второе чтение, и соответствующих правил Учредительного Соглашения, если бы последние действительно имели силу для России, должен был бы стать предметом внимания в ходе обсуждения упомянутого проекта, что, однако, места не имело.

²² Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1992 г. № 3322-1 «О принятии Третьей поправки к Статьям Соглашения Международного валютного фонда» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 39. Ст. 2161).

²³ Постановление Верховного Совета РФ от 22 мая 1992 г. № 2815-1 «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития».

²⁴ Заявление Правительства России и Центрального банка России от 17 августа 1998 г. (Российская газета. 1998. 18 авг.).

²⁵ Указ Президента России от 16 мая 1996 г. № 721 «О мерах по обеспечению перехода к конвертируемости рубля».

Следует констатировать и то, что даже в самой Государственной Думе России нет единого мнения по поводу юридической силы ст. VIII Учредительного Соглашения для России. Так, в разделе 3 пояснительной записки к проекту федерального закона № 258104-3 «О валютном регулировании и валютном контроле», внесенному в Государственную Думу в 2003 г. депутатами И.А. Анненским, Е.В. Кондаковой, В.С. Плескачевским, Г.А. Томчиным, М.Л. Шакумом и впоследствии отклоненному, говорилось: *«Вопрос дальнейшего экономического роста России – это вопрос реализации экономической свободы субъектов хозяйственной деятельности. Поэтому, в частности, речь должна идти о необходимости преимущественного применения регулирующих мер денежно-кредитной политики при одновременном отказе от большинства ограничительных мер валютного регулирования. Уместно напомнить, что именно наличие ограничительных мер валютного регулирования препятствует окончательной ратификации Россией статьи VIII Соглашения МВФ, являющейся международно-правовой основой конвертируемости рубля»*²⁶.

Не может не привлекать внимание и то обстоятельство, что ни Правительство России, ни Центральный банк России непосредственно в своих официально публикуемых нормативных актах не упоминают о ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда или его положениях.

Единственное исключение из этого – упоминание в п. 13²⁷ Порядка осуществления переводов иностранной валюты из Российской Федерации и в Российскую Федерацию без открытия текущих валютных счетов от 27 августа 1997 г. № 508 (утв. приказом Центрального банка России от 27 августа 1997 г. № 02-371) ст. XXX Учредительного Соглашения Фонда. Однако это вовсе не означает того, что последняя или раздел 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда на Россию распространяются. Скорее всего, Центральный банк России просто сослался на ст. XXX как на некий пример. Доказывается это хотя бы тем, что в разделе «d» (4) ст. XXX говорится об «умеренных суммах переводов на текущие семейные расходы» (*«moderate remittances*

²⁶ Не опубликована. Содержится в электронной справочной правовой системе «Гарант».

²⁷ «В соответствии с пунктом 4 абзаца «d» статьи XXX Статей Соглашения Международного валютного фонда физическое лицо – резидент вправе осуществлять умеренные суммы частных переводов на текущие расходы» (Вестник Банка России. 1997. № 63).

for family living expenses»²⁸), а отнюдь не об «умеренных суммах частных переводов на текущие расходы».

Никаких внутренних российских документов, в которых говорилось бы об обязательности для России раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда, не имеется.

Однако в 90-е гг. XX в. Правительство России и Центральный банк России активно упоминали о такой статье в своих заявлениях об экономической политике, не имевших нормативного характера. Случайно ли это? Думается, что нет: вероятно, ни Правительство России, ни Центральный банк России не хотели давать основания в последующем использовать против России ссылки на данную статью именно в российских нормативных актах.

Далее, 5 апреля 1999 г. Центральный банк России принял указание № 533-У «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию Банка России «О порядке открытия и ведения уполномоченными банками счетов нерезидентов в валюте Российской Федерации» № 16 от 16.07.93 г.»²⁹, которым запрещалось приобретение иностранной валюты за счет средств на рублевых корреспондентских счетах банков-нерезидентов в уполномоченных банках.

Указанием от 7 апреля 1999 г. № 534-У³⁰ Центральный банк России лишил уполномоченные банки возможности покупать доллары США от своего имени и за свой счет в целях осуществления выплат в иностранной валюте физическим лицам (резидентам и нерезидентам) по вкладам (счетам), открытым в уполномоченных банках.

Очевидно, что это были действия, не имеющие ничего общего с обеспечением конвертируемости рубля (понимаемой в данном случае как свобода приобретать за рубли иностранную валюту), и, кроме того, они, при расширительном толковании понятия «конвертируемость рубля»³¹, по своей сути препятствовали платежам и переводам по текущим международным сделкам, т. е. являлись ограничениями, о

²⁸ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa.pdf>.

²⁹ Вестник Банка России. 1999. № 21.

³⁰ Вестник Банка России. 1999. № 23.

³¹ Отметим, что с юридической точки зрения возникает масса вопросов по поводу понятия «режим конвертируемости национальной валюты Российской Федерации по всем видам текущих валютных операций», использованного в Указе Президента России от 16 мая 1996 г. № 721. В российском праве сегодня вообще нет определения понятия «конвертируемость рубля». Правда, ранее в п. 12 ст. 1 Закона 1992 г. «О валютном регулировании и валютном контроле» имелось определение понятия «свободно конвертируемая валюта»: «иностранная валюта... которая без ограничений

которых как раз и идет речь в разделе 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда. Конечно же, одобрения последнего на принятие таких указаний Россия не испрашивала. Такие указания, само собой разумеется, не могли не привлечь внимание Международного валютного фонда. Вот что по этому поводу сообщала пресса: *«На прошлой неделе в Москву прибыла миссия Международного Валютного Фонда для обсуждения деталей договора, по которому России обещали выделить новый кредит. По данным «Интерфакса-АФИ», сегодня проходят консультации миссии Фонда с руководством ЦБРФ. По словам источника «Интерфакс-АФИ», МВФ имеет ряд замечаний к последним документам, одобренным ЦБРФ.*

По словам источника, эксперты Фонда считают, что последние действия ЦБРФ, ограничивающие ряд валютных операций на территории РФ, противоречат 8 статье устава МВФ. «Миссия МВФ намерена высказать свои замечания ЦБ и правительству в ближайшие дни», – отметил источник. Он подчеркнул, что «эксперты Фонда заявили о том, что в рамках этих встреч будут требовать снятия определенных ограничений на конвертацию рубля, введенных в последнее время»³². В июне 1999 г. Центральный банк России отменил оба упомянутых выше указания.

Знаменательно и то, что в п. 34 «Заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике на 1999 год»³³ (опять-таки заявления!³⁴) отно-

обменивается на валюту другого иностранного государства при осуществлении текущих валютных операций». Впрочем, исчерпывающим такое определение назвать нельзя. Соответственно понятие «режим конвертируемости национальной валюты Российской Федерации по всем видам текущих валютных операций» в зависимости от того или иного подхода при желании можно толковать как подразумевающее только (а) свободу обмена российских рублей на иностранную валюту и наоборот или только как (б) свободу использования российских рублей при международных платежах, при этом не имеющую никакого отношения к вопросу об ограничениях на международные платежи в иностранной валюте. В связи с этим также возникает вопрос о том, имеется ли среди всех тех российских политиков и экономистов, которые постоянно говорят о конвертируемости рубля, единообразное понимание того, что под такой конвертируемостью можно понимать. Если его нет (а свидетельства в пользу обратного в официальных российских документах не имеется), то как можно России стремиться к тому, что еще даже и не определено?

³² <http://gazeta.lenta.ru/daynews/12-04-1999/50mvf.htm>.

³³ Вестник Банка России. 1999. № 48.

³⁴ Правда, оно было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 1999 г. № 829 (Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 30. Ст. 3829).

не признавался подобный факт нарушения Россией соответствующих обязательств по ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда. В нем Россия, скорее, сообщает Фонду нейтральным тоном: *«Все остальные существующие валютные ограничения, требующие согласования с МВФ по статье VIII Устава МВФ, будут отменены в течение срока действия программы. В отношении реализации требования о 100-процентном депонировании средств при покупке валюты на специальной сессии для выполнения импортных контрактов и введенного исключения для добросовестных импортных операций, таких, как импорт, оплачиваемый аккредитивами, будет принято решение о начислении по депозитам процентов по рыночной ставке. Требование о депонировании средств будет отменено до 30 сентября 1999 года. Правительство Российской Федерации и Банк России обеспечат введение в действие необходимых поправок к действующим нормативным и правовым актам, позволяющих органам власти обнаруживать и пресекать незаконный отток капитала через фиктивные контракты по импорту, не препятствуя ведению нормальной внешнеторговой деятельности. Кроме того, 30 июня 1999 года отменен запрет на использование рублевых остатков на корреспондентских счетах иностранных банков для покупки валюты. В период реализации программы Российская Федерация не будет: 1) вводить новые или ужесточать действующие валютные ограничения; 2) вносить изменения в действующий порядок валютного регулирования, приводящие к множественности валютных курсов; 3) заключать двусторонние платежные соглашения, противоречащие статье VIII Устава МВФ; 4) вводить новые или ужесточать действующие ограничения на импорт в целях воздействия на платежный баланс. До внесения изменений в механизм контроля за капиталом будут проводиться консультации с сотрудниками МВФ»*. Может быть, отсутствие признания нарушения Россией обязательств по ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда как раз и объясняется тем, что у России никаких обязательств по ней и не имелось?

Укажем и на то, что в только что приведенном п. 34 говорится о том, что *«в период реализации программы Российская Федерация не будет: 1) вводить новые или ужесточать действующие валютные ограничения»* (Выделено мной. – А. М.). И похожие формулировки встречаются в иных аналогичных заявлениях: «22. <... > **В период действия**

*программы ни Правительство Российской Федерации, ни Банк России не будут вводить или ужесточать ограничения, касающиеся платежей и трансфертов по текущим международным операциям, вводить или изменять практику в отношении множественности валютных курсов, заключать двусторонние платежные соглашения, противоречащие статье VIII «Статей соглашения» МВФ, либо вводить или ужесточать меры по ограничению импорта в целях поддержания платежного баланса. При внесении изменений в механизм контроля за капиталом будут проводиться консультации с сотрудниками МВФ»³⁵ (Выделено мной. – А.М.). Однако почему подобные обязательства ограничивались «*периодом действия программы*», если считать, что Россия постоянно связана соответствующими обязательствами по ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда?*

Удовлетворительный ответ может быть следующим: России невыгодно надлежющим с юридической точки зрения образом объявлять себя связанной такими обязательствами, и именно поэтому она ведет себя применительно к упомянутой статье столь двусмысленно. Вряд ли можно объяснить все отмеченные выше неясности как-то иначе.

И даже в документах, не подлежащих официальной публикации, Правительство России ссылается на Учредительное Соглашение Международного валютного фонда крайне осторожно и даже двусмысленно.

Так, в пояснительной записке к проекту федерального закона № 280532-3 «О валютном регулировании и валютном контроле», внесенному в Государственную Думу Федерального Собрания России Правительством России³⁶, говорилось: «*Вводится разграничение валютных операций в зависимости от состава их участников на валютные операции между резидентами, между резидентами и нерезидентами и нерезидентами (пункт 9 статьи 1). Такая классификация валютных операций приведена в соответствии с положениями международных договоров, в том числе со **Статьями Соглашения Международного валютного фонда.***

В соответствии с международной практикой, существующими обязательствами Российской Федерации по международным договорам,

³⁵ Заявление Правительства России и Центрального банка России от 11 апреля 1998 г. «Об экономической и структурной политике на 1998 г.» // Российская газета («Ведомственное приложение»). 1998. 16 мая.

³⁶ Распоряжение Правительства России от 30 декабря 2002 г. № 1858-р (Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 1. Ст. 147).

а также учитывая идущий в настоящее время процесс присоединения России к международным организациям, валютные операции между резидентами и нерезидентами подразделяются на текущие валютные операции и валютные операции движения капитала (пункт 10 статьи 1).

Благодаря такому подходу обеспечивается: во-первых, более адресное и конкретное воздействие регулирующих норм на отдельные виды операций и их субъектов, во-вторых, устранение возможных противоречий между международными обязательствами Российской Федерации по неограничению текущих операций и необходимостью контроля за использованием на территории Российской Федерации иностранной валюты в расчетах между резидентами и валютой Российской Федерации – между нерезидентами.

<...>

С учетом международных договоров Российской Федерации, в том числе Статей Соглашения Международного валютного фонда, существенно расширен список неторговых операций, также относимых к текущим валютным операциям»³⁷ (Выделено мной. – А.М.).

Из первого упоминания об Учредительном Соглашении Международного валютного фонда в приведенном отрывке вовсе еще не следует вывод о связанности России разделом 2 (а) его ст. VIII. Слова же «*идущий в настоящее время процесс присоединения России к международным организациям*» скорее свидетельствуют в пользу того, что Россия еще не окончательно присоединилась к такому Учредительному Соглашению.

Упоминание о «*возможных противоречиях*» ввиду «*необходимости контроля за использованием на территории Российской Федерации иностранной валюты*» также говорит о том, что Россия в тот момент желала сохранить за собой право на введение таких валютных ограничений, которые окажутся противоречащими разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения.

Кроме того, последнее упоминание об Учредительном Соглашении Международного валютного фонда в приведенном отрывке опять-таки скорее свидетельствует о том, что Правительство России считает Россию самым естественным образом обладающей самостоятельной компетенцией в вопросах расширения или сужения перечня текущих валютных операций с целью снятия или введения ограничений на совер-

³⁷ Не опубликовано. Содержится в электронной справочной правовой системе «Гарант».

шение определенных платежей. Такой подход не в полной мере соответствует разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения: из него следует, что государства, принимая его, от такой компетенции отказываются. Обращают на себя внимание и слова *«существенно расширен»*: они указывают на то, что список неторговых платежей определяется по усмотрению России, ввиду чего не попавшие в него платежи могут быть запрещены, что опять-таки не соотносится с разделом 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения.

Обращает на себя внимание и п. 68 Заявления Правительства России и Центрального банка России от 22 февраля 1996 г. *«О среднесрочной стратегии и экономической политике на 1996 год»*³⁸: *«Правительство и Центральный банк будут придерживаться принципов единого валютного курса и намерены в течение 1996 г. ликвидировать все оставшиеся ограничения на платежи и переводы по текущим международным операциям. После отмены этих мер Правительство уведомит МВФ о принятии обязательств по разделам 2, 3 и 4 статьи VIII Статей соглашения фонда. В период действия программы ни Правительство, ни Центральный банк не будут вводить или ужесточать ограничения, касающиеся платежей и трансфертов по текущим международным операциям, вводить или изменять практику в отношении множественности валютных курсов и связанных с этим ограничений, заключать двусторонние платежные соглашения, противоречащие статье VIII Статей соглашений МВФ, либо вводить или ужесточать меры по ограничению импорта в целях поддержания платежного баланса»*. На самом деле никакие внутренние официальные акты о принятии Россией обязательств именно по таким разделам ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда не принимались: в Указе Президента России от 16 мая 1996 г. № 721 *«О мерах по обеспечению перехода к конвертируемости рубля»* говорится только об обязательствах, налагаемых ст. VIII Учредительного Соглашения и определяющих режим конвертируемости национальной валюты Российской Федерации по всем видам текущих валютных операций.

Кроме того, в ст. VIII Учредительного Соглашения имеется 7 разделов, ввиду чего не приходится говорить о принятии Россией на себя обязательств по данной статье в целом.

Соответственно вышесказанное также является косвенным подтверждением того, что раздел 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения

³⁸ Вестник Банка России. 1996. № 11.

Международного валютного фонда с точки зрения российского права и с позиции российских органов власти Россию не связывает.

Отсутствие официального опубликования раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда в России: обусловленная этим невозможность его применения на российской территории

Текст раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда в 1996 г. или позднее официально опубликован в России не был. Это обстоятельство в свете п. 3 ст. 15 Конституции России³⁹ и п. 3 ст. 5⁴⁰ Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» вообще снимает с повестки дня вопрос о возможности его применения в России: *«На международные договоры распространяется общее положение Конституции об опубликовании законов (ч. 3 ст. 15). Только официально опубликованные договоры могут действовать непосредственно»*⁴¹.

Другое дело, что, как попытался доказать ранее автор⁴², *«международный договор, вступивший в силу для России между 4 января 1992 г. и 25 декабря 1993 г., действует в России только после его официального опубликования, при условии, что он предусматривает наказание граждан или ограничение их прав (в силу части 2 статьи 35 «Декларации прав и свобод человека и гражданина» (утвержденной Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г.). В том случае, если такое наказание или ограничение прав он не предусмат-*

³⁹ «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

⁴⁰ «Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты».

⁴¹ Комментарий к Федеральному закону о международных договорах Российской Федерации. М.: Спарк, 1996. С. 18.

⁴² Муранов А.И. История официального опубликования в Российской Федерации Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров (Вена, 1980 г.) в связи с проблемой применения в России ее международных договоров // Московский журнал международного права. 2000. № 3. С. 454-484.

ривает, он подлежит применению в России и в отсутствие его официального опубликования; ... »⁴³. Но в силу п. 6 Постановления Верховного Совета России от 22 мая 1992 г. № 2815-1 невозможно говорить о том, что раздел 2 (а) Учредительного Соглашения Международного валютного фонда вступил в силу для России в 1992 г.

Раздел 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда в российской правоприменительной практике

В практике российских судов по рассматриваемому вопросу (очень небогатой) все отмеченные выше моменты, с юридической точки зрения весьма важные, нередко игнорируются в силу отечественной традиции не обращать внимания на сложные вопросы регулирования отношений с иностранным элементом и применения в России правил международных договоров, а также стремления отдавать при их решении предпочтение соображениям целесообразности или удобства, а отнюдь не юридическим тонкостям.

Так, Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области в решении от 18 октября 1999 г. по делу № А56-24623/99⁴⁴, оставленном без изменения постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 28 декабря 1999 г. № А56-24623/99⁴⁵, признал Россию связанной обязательствами по разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда: *«Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области... рассмотрев в судебном заседании дело по иску ОАО «Карельский окатыш» к СЗРЦ ФС России по ВЭК[Северо-Западному региональному центру Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю] о признании недействительным решения, установил:*

Истец просит признать недействительным решение СЗРЦ ФС по ВЭК от 11.03.99 (в части п. 2).

Ответчик иск не признал, представил отзыв на иск и просил в иске отказать, т.к. истец нарушил валютное законодательство, проводил валютные операции, связанные с движением капитала без лицензии Центрального банка России.

⁴³ Там же. С. 472.

⁴⁴ Не опубликовано. Приводится по тексту, размещенному на Интернет-сайте <http://www.spb.arbitr.ru/ciws/printdoc?nd=780014260&nh=0&ssect=>).

⁴⁵ Не опубликовано.

Рассмотрев материалы дела, суд установил:

06.07.94 АО «Карельский окатыш» (Заказчик) заключило с фирмой «Arusa Industrieprodukte Import-Export» (исполнитель, Австрия) контракт № ВС/94-025/1.

Предметом контракта является обеспечение фирмой «Arusa» транспортно-экспедиторского обслуживания при перевозках железорудных окатышей, угля и др. грузов по территории России и других стран СНГ.

При исполнении контракта фирме «Arusa» было перечислено в виде предоплаты 1 млн. долларов США со счета ВО «Промсырьеимпорт» в «Инкомбанке», г. Москва, платежным поручением № 332 от 20.07.94 и 990 049,75 долларов США платежным поручением № 346 от 02.08.94; – 1 900 000 долларов США со счета АО «Карельский окатыш» в «Инкомбанке», г. Москва, платежное поручение без номера от 25.10.94.

Первого декабря 1994 года между Исполнителем и Заказчиком подписан акт об окончании работ, которым подтверждено, что Исполнитель доставил груз на сумму 3 855 527,4 долларов США, а Заказчик оплатил услуги по доставке в той же сумме.

Агентом по оказанию услуг от имени «Аруса» являлось АО «Бруквуд», г. Москва.

АО «Бруквуд» производило расчеты с железной дорогой за перевозку окатышей, принадлежащих истцу.

Ответчик полагает, что в результате оплаты фирмой «Аруса» в лице АО «Бруквуд» стоимости работ и услуг, произведенных железной дорогой на сумму 11 526 237 000 (неденоминированных) рублей на территории Российской Федерации было допущено нарушение валютного законодательства, т.к. данная валютная операция не отнесена п. 9 ст. 1 Закона РФ к текущим валютным операциям, является валютной операцией, связанной с движением капитала и требует наличия лицензии ЦБ РФ. В связи с тем, что истец такой лицензией не располагал, он допустил нарушение п. 2 ст. 6 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле». Сделка, заключенная истцом с фирмой «Аруса», является недействительной, а все полученное по сделке подлежит взысканию в доход государства.

Суд не может согласиться с выводами СЗРЦ о наличии нарушений истцом валютного законодательства.

Контракт № ВС/94-025/1 заключен истцом с иностранной фирмой и является в соответствии с ФЗ «О государственном регулировании

внешнеторговой деятельности» импортным контрактом. Услуги по контракту нерезидентом были оказаны, что подтверждается актом о выполнении услуг. Контракт не содержит условий, запрещающих ином фирме для выполнения контракта привлекать третьих лиц, поэтому то обстоятельство, что ином фирма привлекла для расчетов с железной дорогой в качестве агента АО «Бруквуд», не противоречит нормам международного права и гражданского законодательства РФ.

В соответствии с разделом II «Основных положений «О регулировании валютных операций на территории СССР» расчеты между юридическими лицами резидентами и нерезидентами осуществляются в свободно конвертируемой валюте либо в валюте РФ. Проведение резидентами текущих валютных операций не требует лицензии или разрешения Госбанка СССР (ЦБ РФ), если превышает 180 дней до даты фактического предоставления услуг.

Нарушений сроков осуществления валютных операций между истцом и фирмой «Аруса» орган валютного контроля не установил.

Кроме того, суд полагает, что при определении понятия «текущая валютная операция» орган валютного контроля не учитывает, что Россия приняла на себя обязательства, налагаемые на страны – члены Международного Валютного Фонда Статьей VIII Учредительного Соглашения (Устава), Международного Валютного Фонда (МВФ) и определяющие режим конвертируемости национальной валюты РФ по всем видам текущих валютных операций. Статья VIII Соглашения обязывает страну-участника не налагать ограничений на производство платежей и переводов по текущим международным операциям без утверждения Фондом.

Термин «текущие валютные операции» определяется статьей XXX «Статей Соглашения о Международном Валютном Фонде 1944 года».

Пунктом 1 данной статьи установлено, что под платежами по текущим валютным операциям понимаются платежи, которые производятся в целях, отличных от перевода капиталов и включают без ограничений все платежи, подлежащие выплате в связи с осуществлением внешней торговли, иной текущей деятельности, включая услуги, а также в связи с работой обычных краткосрочных банковских и кредитных механизмов.

Таким образом, международным договором расширено понятие текущих валютных операций по сравнению с Законом «О валютном регулировании и валютном контроле».

Присоединение РФ к Международному Валютному Фонду свидетельствует о согласии с принципами, целями и понятиями, на основании которых данная организация регулирует международные расчеты.

Таким образом, все виды текущих валютных операций по международным трансграничным платежам должны определяться по терминологии Соглашения.

Пунктом 1 ст. 5 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» установлено, что текущие валютные операции осуществляются резидентами без ограничений. Соответственно данное правило должно быть распространено на все валютные операции, отнесенные к разряду текущих международным договором.

На основании изложенного п. 2 решения СЗРЦ ФС по ВЭК от 11.03.99 № 20301063 подлежит признанию недействительным».

Кстати, нельзя не отметить, что приведенное выше решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области является единственным обнаруженным автором судебным актом, утверждающим о связанности России обязательствами по разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда. Между тем тот же самый Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа еще за два месяца до оставления без изменения приведенного выше решения Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области занял иную позицию и указал в постановлении от 25 октября 1999 г. № А56-3680/99⁴⁶: «Ссылку апелляционной инстанции на международный договор – Учредительное Соглашение (Устав) Международного валютного фонда (далее – Соглашение), согласно статье XXX которого расширено понятие текущих валютных операций по сравнению с Законом Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле», кассационная инстанция находит ошибочной.

Россия подписала статьи Соглашения 01.06.92. Пунктом 6 постановления Верховного Совета Российской Федерации «О вступлении Российской Федерации в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития» от 22.05.92 № 2815-1 установлено, что с даты вступления Российской Федерации в организации, указанные в пункте 1 Постановления, на территории Российской Федерации будут иметь

⁴⁶ Не опубликовано. Содержится в электронной справочной правовой системе «КонсультантПлюс», информационный банк «Северо-Западный Округ».

законную силу и действовать в полном объеме положения раздела 2 «б» статьи VIII, разделов со 2-го по 9-й включительно статьи IX и статьи XXI Соглашения Фонда.

Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению перехода к конвертируемости рубля» от 16.05.96 № 721 Россия приняла на себя обязательства, налагаемые на страны – члены Международного валютного фонда статьей VIII Соглашения и определяющие режим конвертируемости национальной валюты Российской Федерации по всем видам текущих валютных операций.

Термин «текущие операции» использован в статье I Соглашения, понятие «текущих операций» и их перечень даны в статье XXX Соглашения.

Таким образом, при отнесении валютных операций, совершенных АОЗТ «Вэнко», к числу текущих либо к операциям, связанным с движением капитала, руководствоваться положениями статьи XXX Соглашения, по мнению кассационной инстанции, не следует. В данном случае подлежит применению российское законодательство, в частности статья 1 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле»».

В постановлении от 20 ноября 2000 г. № А56-12968/00⁴⁷ этот же суд выразился еще более четко в отношении связанности России обязательствами по разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Фонда: «В кассационной жалобе ООО ТД «Лена» просит отменить судебные акты в части отказа в удовлетворении исковых требований о признании недействительными пунктов 1 и 2 решения Центра ВЭК от 11.05.2000 как принятых с нарушением норм материального права и удовлетворить иск. По мнению подателя жалобы, орган валютного контроля неправильно квалифицировал валютную операцию, поскольку переводы в иностранной валюте по внешнеэкономическим договорам не могут быть признаны незаконными действиями. Кроме того, ООО ТД «Лена» считает, что им не допущено нарушение положений Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» (далее – Закон о валютном регулировании); решение Центра ВЭК противоречит международному договору – Учредительному Соглашению (Уставу) Международного валютного фонда (статья XXX).

⁴⁷ Не опубликовано. Содержится в электронной справочной правовой системе «КонсультантПлюс», информационный банк «Северо-Западный Округ».

<...>

Вместе с тем кассационная инстанция отмечает, что ссылка подателя жалобы на статью XXX Учредительного Соглашения (Устава) Международного валютного фонда неправомерна, поскольку Российская Федерация к положениям названной статьи Соглашения не присоединилась и на территории Российской Федерации они не действуют. Кроме того, текст Соглашения (статьи I и XXX) в Российской Федерации официально не опубликован».

В постановлении от 23 июля 2001 г. № А26-1440/01-02-11/51⁴⁸ тот же суд был уже максимально краток: «Кроме того, суд при отнесении валютных операций к числу текущих/«капитальных» правильно руководствовался Законом о валютном регулировании, а не Учредительным Соглашением (Уставом) Международного валютного фонда»⁴⁹.

Далее, Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю как правоприменительный орган также не считала, что на Россию распространяются обязательства по разделу 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда: ее Северо-Западный региональный центр при рассмотрении в 1999 г. в Федеральном арбитражном суде Северо-Западного округа упоминавшегося выше дела № А56-3680/99 полагал, что «Закон Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле» № 3615-1 от 09.10.92, изданный до принятия Россией обязательств по международным договорам, в части понятия капитальных валютных операций не противоречит ограничениям, предусмотренным международными договорами. СЗРЦ ВЭК России также отмечает, что, по его мнению, в международном договоре речь идет только об оказании помощи в создании многосторонней системы расчетов по текущим валютным операциям между государствами, вступившими в МВФ, в устранении валютных ограничений, препятствующих росту мировой торговли, а также об оказании помощи данным государствам в совершенствовании их валютного законодательства». Правда, такая его позиция является в рассматриваемом аспекте очень невинной.

⁴⁸ Не опубликовано. Содержится в электронной справочной правовой системе «КонсультантПлюс», информационный банк «Северо-Западный Округ».

⁴⁹ Аналогичный вывод был сделан им и в постановлении от 23 июля 2001 г. № А26-1439/01-02-11/52 (не опубликовано. Содержится в электронной справочной правовой системе «КонсультантПлюс», информационный банк «Северо-Западный Округ»).

Вывод

Хотя Международный валютный фонд и полагает, что Россия связана, безусловно, обязательством по разделу 2 (а) ст. VIII его Учредительного Соглашения, с точки зрения российского права и с позиции российских органов власти это вряд ли так. Однако недвусмысленной такую позицию назвать сложно. Она, бесспорно, удобна для России с политической точки зрения, и в этом залог ее незыблемости в ближайшем и, возможно, даже отдаленном будущем. Пока цены на энергоносители высоки и российское валютное регулирование благодаря этому избавляется от запретов, о проблеме распространения на Россию раздела 2 (а) ст. VIII Учредительного Соглашения Международного валютного фонда никто и не будет вспоминать. Однако что будет, если в России опять вдруг станет актуальным призыв «Граждане, сдавайте валюту!»?