

ВЛИЯНИЕ ДОГОВОРА О ЕАЭС НА ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВАЛЮТНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные и абсолютно новые для постсоветского пространства, важные для экономики предпосылки появления Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС) и его влияние на состояние и перспективы национального правового регулирования валютной политики государств, входящих в ЕАЭС.

Ключевые слова: валютная политика, правовое регулирование, международное право.

Аңдатпа

Мақалада кеңестен кейінгі кеңістік, экономика үшін өзекті және мүлдем жаңа, Еуразиялық экономикалық одақ туралы Шарттың пайда болу алғышарттары және оның ЕАЭО-қа кіретін мемлекеттердің валюта саясатын ұлттық құқықтық реттеудің жай-күйі мен келешегіне ықпалы қарастырылады.

Тірек сөздер: валюта саясаты, құқықтық реттеу, халықаралық құқық.

Abstract

The article describes the current and brand new for post-Soviet space, important for the economy of the prerequisites for a Treaty on the Eurasian Economic Union (hereinafter - the Agreement on the EAEC) and its impact on the state and prospects of legal regulation of the national currency policy states of the EAEC.

Key words: monetary policy, regulation, international law.

Актуальность темы настоящей статьи не вызовет сомнений ни у специалистов-правоведов, ни у экономистов, работающих в валютно-финансовой области, ни у обычных пользователей услугами данной сферы. Потому что речь пойдет о будущем таких понятий, как «устойчивость валюты», «стабильность валютного регулирования», «валютные ограничения», «внешнеэкономическая деятельность» и т. п. Как ни странно, тем не менее, публикации по такой острой теме не назовешь многочисленными. Сказывается специфика отношений или что-то еще?

Для Беларуси остроту актуальности темы настоящей статьи можно обнаружить уже в ч. 2 ст. 132 Конституции Республики Беларусь, в которой констатируется, что «...на территории Республики Беларусь проводится единая бюджетно-финансовая, налоговая, денежно-кредитная, валютная политика» [1].

В Конституции Российской Федерации [2] нет подобных правовых норм. Однако требование к единству финансовой политики можно обнаружить и в Российской Федерации с помощью соответствующего толкования. Согласно ст. 71 Конституции РФ исключительно в ведении Российской Федерации находятся: установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки. Причем, в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ [3], «...конституционно-правовое содержание полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию не сводится лишь к нормативно-правовому регулированию финансовых отношений и закреплению на этой основе финансово-правового статуса субъектов соответствующих отношений. Финансовое регулирование коррелирует с также отнесенным к ведению Российской Федерации установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации и проведением единой финансовой политики».

То есть федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. Отсюда следует, что нормы права, в том

числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле.

В Конституции Республики Казахстан [4] нет прямых правовых норм о какой-либо единой валютной или финансовой политике. К сожалению, что-то сказать о нормах конституций Республики Армения и Кыргызской Республики пока не представляется возможным. Судя по тому, что Армения и Киргизия практически уже стали членами Союза, их законодательство также будет приведено в необходимое соответствие.

Нужно также учитывать, что в каждом из упомянутых государств действуют схожие не только по названию, но и по существу, постоянно актуализируемые законы, посвященные регулированию широкого круга валютных и финансовых отношений.

Так, в Беларуси действует Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» [5]. В РФ – Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» [6]. Кстати, в его преамбуле прямо указывается на цель данного Закона РФ: «...обеспечение реализации единой государственной валютной политики, а также устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации как факторов прогрессивного развития национальной экономики и международного экономического сотрудничества». В Республике Казахстан – Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» [7], который целью валютного регулирования устанавливает «...содействие государственной политике по достижению устойчивого экономического роста и обеспечению экономической безопасности» (ст. 4).

Но, независимо от уровня правового регулирования, для каждого из государств – участников ЕАЭС вопросы экономической, валютной, финансовой, в т. ч. внешнеэкономической безопасности, валютного регулирования, не могут быть безразличными. По большому счету от политики любого государства в означенных сферах во многом зависит его суверенитет, как валютно-финансовый, так и государственный.

В белорусском Законе [5] в преамбуле об этом указано: «...настоящий Закон устанавливает основы валютного регулирования и валютного контроля в целях обеспечения стабильности платежного баланса и белорусского рубля, экономической безопасности, поддержания устойчивого экономического роста и развития международного сотрудничества Республики Беларусь».

Прежде чем анализировать столь значимые для общества и государства проблемы, необходимо определиться, что мы будем понимать под исследуемыми терминами: «валютная политика», «финансовая политика» и т. д.

Валютная политика в одном из словарей определяется как «...совокупность экономических, правовых и организационных мер и форм, осуществляемых государственными органами, центральными банковскими и финансовыми учреждениями, международными валютно-финансовыми организациями в области валютных отношений» [8]. В другом – «...валютная политика – составная часть экономической политики государства и внешнеэкономической политики, представляющая линию действий государства внутри и вне страны, проводимую посредством воздействия на валюту, валютный курс, валютные операции» [9]. При этом основными инструментами валютной политики называются: валютная интервенция, валютные ограничения, валютные резервы, валютное субсидирование, валютные паритеты. Валютная политика в рамках каждой страны проводится ее правительством, национальным банком, центральными финансовыми органами. В мировом масштабе валютная политика проводится международными валютно-финансовыми организациями (Международный валютный фонд, международные банки) [6].

Нетрудно заметить, что приведенные словарные дефиниции валютной политики существенно различаются по своей формулировке и методологии. Первая рассматривает валютную политику как комплексное явление, включающее в себя не только экономические рычаги влияния, но и правовые механизмы, организационные меры и формы, осуществляемые национальными и международными организациями. Вторая же дефиниция валютной политики ограничивается рассмотрением ее только в качестве составной части экономической политики. Конечно, все это условно. Потому что государственная экономическая политика представляет собой некую совокупность мер,

проводимых государством в сфере производства, распределения, обмена, потребления, накопления, экспорта, импорта. Состоит она из бюджетной, структурной, инвестиционной, ценовой, финансово-кредитной, внешнеэкономической, социальной, институциональной политики, а также политики в области труда и занятости. И в перечисленных областях без правовых регуляторов невозможно обойтись.

Возможно, к сожалению, определения понятия «валютная политика», закреплённого в каком-либо нормативно-правовом акте, найти не удалось. Почему к сожалению? Потому что были юридическая определенность и представление, что входит в это понятие. Почему возможно? Потому что сам термин «политика», в том числе в отношении понятия «валютная политика», требует гибкого подхода. Главное, чтобы валютная политика проводилась не в ущерб государству и его суверенитету. Поэтому закрепление в правовых актах хотя бы рамочных ориентиров валютной политики представляется необходимым.

То же самое можно говорить и в отношении термина «финансовая политика». Упомянутые выше словари дефинируют данное понятие следующим образом: «...финансовая политика – политика государства, правительства в отношении использования государственных финансовых ресурсов, регулирования доходов и расходов, формирования и исполнения государственного бюджета, налогового регулирования управления денежным обращением, воздействия на курс национальной валюты» [9].

Указанные выше национальные законы содержат общие правовые нормы о приоритете правил международных договоров [5, ст. 3; 6, ст. 4; 7, ст. 2] в отношении валютной политики и валютного регулирования. Кроме того, общие нормы о верховенстве принципов международного права имеются и в конституциях указанных государств. Кстати, в настоящее время вполне обоснованно и все громче звучат предложения об осторожном отношении к слепому копированию принципов международного права без учета национальных особенностей, менталитета, обычаев и т. п.

Тем не менее, названная выше правовая база позволила на разных этапах развития межгосударственных образований на постсоветском пространстве ставить вопросы о сближении правового регулирования в такой деликатной сфере, как валютная и финансовая политика.

И Договор о ЕАЭС [10] в этом смысле не является первым. На пути к данному Договору [10] можно обнаружить несколько этапов, оформленных международными договорами. Сам факт присутствия этих этапов с международными договорами и различное количество государств, в них участвующих, разница в подходе к их подписанию и ратификации, свидетельствуют о наличии объективных и субъективных факторов, заслуживающих внимания. В том числе с позиции права.

Еще в 1992 году 9 государств – Республика Беларусь, Республика Армения, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан – в Бишкеке заключили Соглашение о единой денежной системе и согласованной денежно-кредитной и валютной политике государств, сохранивших рубль в качестве законного платежного средства [11]. Оно утратило силу в соответствии с решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 02.04.1999 г. [12]. Но свою роль сыграло. В силу ст. 2 данного Соглашения Стороны приняли на себя ответственность за поддержание устойчивости рубля и, исходя из этого, координируют свою бюджетную, налоговую, денежно-кредитную и валютную политику.

Далее, в 2004 году, была утверждена Концепция сотрудничества и координации деятельности государств – участников Содружества в валютной сфере [13] (далее – Концепция). Уместно будет напомнить, что в качестве обоснования необходимости проведения согласованной валютной политики в указанном международном договоре (Концепции) указывались следующие обстоятельства:

- возрастание эффективности торгово-экономического сотрудничества;
- расширение инвестиционного сотрудничества;
- увеличение объемов взаимной торговли;
- поддержание устойчивого экономического роста, уровня занятости и повышения доходов населения;

- обеспечение непротиворечивости подходов и методов в области валютного регулирования;
- взаимная выгодность осуществления мер и недопущения ущерба экономическим интересам каждого из государств Содружества;
- поиск путей постепенного взаимного сближения их валютных систем;
- создание для хозяйствующих субъектов возможности выработки линии поведения на перспективу;
- уменьшение их рисков;
- формирование условий для совершенствования системы межгосударственных платежей и прозрачности общего финансового пространства государств Содружества.

Концепция называла также конкретные принципы (добровольность, эволюционность, сбалансированность, разносторонний подход), цели (полная конвертируемость национальных валют, регулярные котировки курсов национальных валют, координация политики валютного курса и др.), направления, механизм реализации и основные этапы согласования валютной политики. В настоящее время, т. е. в 2015 году, Концепция предполагала, что ее участники будут находиться на заключительном этапе ее исполнения. Здесь должны были получить реализацию, в частности, такие мероприятия, как:

- установление на основе макроэкономического анализа оптимальных валютных режимов;
- разработка и запуск механизма координации валютной политики в государствах – участниках СНГ;
- выработка общих направлений проведения валютных интервенций для поддержания валютных курсов государств – участников СНГ;
- переход к коллективному принятию решений в части валютной и финансово-экономической, в том числе ценовой, политики государств – участников СНГ;
- сужение пределов колебаний курсов национальных валют;
- введение процедур координации бюджетной политики с указанием направлений развития и среднесрочных ориентиров, а также согласованного регулирования валютных отношений;

– достижение договоренности о валюте коллективного пользования, которая в перспективе станет как международным платежным средством, так и резервной валютой.

Интересна «правовая судьба» данной Концепции. Она зарегистрирована в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 18 января 2005 г. № 3/1670. Но указано, что документ опубликован не был. В Российской Федерации и Казахстане данная Концепция не была даже зарегистрирована в соответствующих правовых поисковых системах. Тем не менее, в другом международном договоре [14] имеется ссылка на эту Концепцию.

В 2010 году тремя государствами (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация) было заключено Соглашение о согласованных принципах валютной политики [15]. История повторяется: указывается, что документ опубликован не был. Но имеется Закон Республики Беларусь о ратификации этого соглашения [16]. В Казахстане оно ратифицировано в 2011 году, т. е. через полгода после заключения [17]. Имеется и Закон РФ о его ратификации [18] спустя два года после подписания.

В качестве основных согласованных принципов валютной политики в Соглашении названы следующие:

- 1) гармонизация и сближение подходов к формированию и проведению валютной политики поэтапно и в том объеме, в каком это соответствует сложившимся макроэкономическим потребностям интеграционного сотрудничества;
- 2) создание необходимых организационно-правовых условий на национальном и межгосударственном уровнях для развития интеграционных процессов в валютной сфере, координации и согласования валютной политики;
- 3) воздержание от действий в валютной сфере, которые могут негативно повлиять на развитие интеграционных процессов, а в случае их вынужденного применения стремиться минимизировать последствия таких действий;
- 4) проведение экономической политики, направленной на повышение доверия к национальным валютам Сторон как на внутреннем валютном рынке каждого

государства – участника настоящего Соглашения, так и на международных валютных рынках (ст. 2).

Принимались и иные международные договоры в отношении валютной политики на уровне правительств, национальных (центральных) банков.

Анализируя содержание Договора о ЕАЭС, можно заметить, что данный Договор имеет понятный для государств и приемлемый ими преемственный характер по отношению к ранее подписанным международным договорам в отношении валютной политики. Например, одним из принципов валютной политики в Договоре о ЕАЭС называется поэтапное осуществление гармонизации и сближения подходов к формированию и проведению валютной политики в том объеме, в каком это соответствует сложившимся макроэкономическим потребностям интеграционного сотрудничества. Сохранены в качестве принципов новой валютной политики и такие: неприменение действий в валютной сфере, которые могут негативно повлиять на развитие интеграционных процессов, а в случае их вынужденного применения – минимизация последствий таких действий; проведение экономической политики, направленной на повышение доверия к национальным валютам государств-членов, как на внутреннем валютном рынке каждого государства-члена, так и на международных валютных рынках.

Однако Договор о ЕАЭС включает и достаточно много новелл в смысле содержания и правового регулирования валютной политики.

Во-первых, значительно расширены цели согласованной валютной политики, что должно послужить в том числе стимулирующим фактором для государств-участников и возможных новых участников Договора. Целями валютной политики сейчас названы: углубление экономической интеграции, развитие сотрудничества в валютно-финансовой сфере, обеспечение свободного движения товаров, услуг и капитала на территориях государств-членов, повышение роли национальных валют государств-членов во внешнеторговых и инвестиционных операциях, а также обеспечение взаимной конвертируемости указанных валют.

Во-вторых, некоторые принципы получили новое содержание и целенаправленность. Среди них принцип создания необходимых организационно-правовых условий на национальном и межгосударственном уровнях для развития интеграционных процессов в валютной сфере, координации и согласования валютной политики. При сохранении уровня и статуса тех правовых актов, которыми должны закрепляться новеллы: международные договоры в рамках Союза.

В-третьих, в качестве приложения к Договору о ЕАЭС (Приложение № 15), т. е. неотъемлемой части самого Договора, предложена система конкретных мер, направленных на проведение согласованной валютной политики. Достоинство этой системы мер состоит в том, что она включает в себя: и дефиниции понятий, и сами меры, проводимые государствами-членами по согласованию валютной политики, в т. ч.

- по сближению законодательства и принятию мер либерализации;
- по взаимодействию уполномоченных органов валютного контроля;
- по обмену информацией в этой сфере;

по определению исчерпывающего перечня оснований для введения валютных ограничений государствами-членами на срок не более одного года.

В-четвертых, координация курсовой политики, как одного из основных элементов валютной политики, будет осуществляться отдельным органом, в состав которого входят руководители национальных (центральных) банков государств-членов и порядок деятельности которого определяется также международным договором в рамках Союза.

Исходя из норм Договора о ЕАЭС, его участники-государства взяли на себя обязательства по:

1) координации политики обменного курса национальных валют для обеспечения расширения использования национальных валют государств-членов во взаимных расчетах резидентов государств-членов;

2) обеспечению конвертируемости национальных валют по текущим и капитальным статьям платежного баланса без ограничений;

3) созданию условий для обеспечения прямых взаимных котировок национальных валют государств-членов;

4) обеспечению проведения взаимных расчетов между резидентами государств-членов в национальных валютах государств-членов;

5) совершенствованию механизма платежно-расчетных отношений между государствами-членами на базе расширения использования национальных валют во взаимных расчетах между резидентами государств-членов;

6) недопущению множественности официальных обменных курсов национальных валют, препятствующей взаимной торговле между резидентами государств-членов;

7) установлению национальными (центральными) банками государств-членов официальных курсов национальных валют государств-членов на основе курсов, сложившихся на биржевом рынке, либо на основе кросс-курсов национальных валют государств-членов к доллару США и другие.

Не менее ответственные обязательства взяты и в целях сближения законодательства государств-членов, регулирующего валютные правоотношения:

1) обеспечение постепенного устранения валютных ограничений в отношении валютных операций и открытия или ведения счетов резидентами государств-членов в банках, расположенных на территориях государств-членов;

2) определение согласованных подходов к порядку открытия или ведения счетов резидентов третьих стран в банках, расположенных на территориях государств-членов, а также счетов резидентов государств-членов в банках, расположенных на территориях третьих стран;

3) выработка подходов к требованию репатриации резидентами государств-членов денежных средств, подлежащих обязательному перечислению на их банковские счета, исходя из принципа сохранения национального суверенитета в отношении;

4) определение перечня валютных операций, осуществляемых между резидентами государств-членов, в отношении которых не применяются валютные ограничения;

5) определение необходимого объема прав и обязанностей резидентов государств-членов при осуществлении валютных операций, включая права на осуществление расчетов без использования банковских счетов в банках, расположенных на территории государств-членов;

6) обеспечение гармонизации требований по репатриации резидентами государств-членов денежных средств, подлежащих обязательному зачислению на их банковские счета;

7) обеспечение свободного перемещения резидентами и нерезидентами государств-членов наличных денежных средств и денежных инструментов в пределах таможенной территории Союза;

8) обеспечение гармонизации требований к учету и контролю валютных операций;

9) обеспечение гармонизации норм об ответственности за нарушение валютного законодательства государств-членов.

Следует также обратить внимание на императивный, а не диспозитивный характер указанных правовых норм. Даже не вдаваясь в подробности существующего правового регулирования перечисленных направлений в государствах – членах Союза, понятно, что работа предстоит колоссальная. В том числе и юристам по подготовке массива проектов нормативных правовых актов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 05.01.1999, № 1, 1/0.

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

3 Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца

двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2004, № 27, ст. 2803.

4 Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217.

5 О валютном регулировании и валютном контроле: Закон Республики Беларусь от 22.07.2003 № 226-З (ред. от 12.07.2013) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 04.08.2003, № 85, 2/978.

6 О валютном регулировании и валютном контроле: Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 04.11.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собрание законодательства РФ, 15.12.2003, № 50, ст. 4859.

7 Закон Республики Казахстан от 13 июня 2005 года № 57 «О валютном регулировании и валютном контроле» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2005 г., № 11, ст. 38 (вышли из печати: 25.07.2005 г.). Последние изменения внесены в январе 2015 года.

8 Гавериленко В. Г. Капитал. Энциклопедический словарь // Право и экономика, 2009.

9 Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь // (ИНФРА-М, 2006).

10 Договор о Евразийском экономическом союзе (вместе с Приложениями 1 - 33) (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 10.10.2014) // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 24.10.2014, 3/3050, официальный сайт Евразийской экономической комиссии, 05.06.2014.

11 Соглашение о единой денежной системе и согласованной денежно-кредитной и валютной политике государств, сохранивших рубль в качестве законного платежного средства (Заключено в г. Бишкеке 09.10.1992) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, № 7, 1992.

12 О совершенствовании и реформировании структуры органов Содружества Независимых Государств (Принято в г. Москве 02.04.1999): Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, № 1(31), 1999.

13 О Концепции сотрудничества и координации деятельности государств – участников Содружества в валютной сфере (Принято в г. Астане 15.09.2004): Решение Совета глав правительств Содружества Независимых Государств // Документ опубликован не был. Зарегистрировано в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь 18 января 2005 г. № 3/1670.

14 Соглашение об основных принципах политики в области валютного регулирования и валютного контроля в государствах – участниках СНГ (5 участников: Республика Беларусь, Республика Армения, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан). Это соглашение ратифицировано Российской Федерацией (О ратификации Соглашения об основных принципах политики в области валютного регулирования и валютного контроля в государствах – участниках СНГ: Федеральный закон от 30.12.2012 № 300-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7625).

15 Соглашение о согласованных принципах валютной политики (Заключено в г. Москве 09.12.2010) // Документ опубликован не был. В соответствии с Приложением № 33 к Договору о ЕАЭС данное соглашение утратило силу.

16 О ратификации Соглашения о согласованных принципах валютной политики: Закон Республики Беларусь от 28.12.2010 № 212-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 31.12.2010, № 312, 2/1758.

17 О ратификации Соглашения о согласованных принципах валютной политики: Закон Республики Казахстан от 24 мая 2011 года № 439-IV // Ведомости Парламента РК, 2011 г., № 9 (2586), ст. 80.

18 О ратификации Соглашения об основных принципах политики в области валютного регулирования и валютного контроля в государствах – участниках СНГ: Федеральный закон от 30.12.2012 № 300-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7625.

Дата поступления статьи в редакцию 30.04.2015