Царёв Илья Николаевич. Правовые основы урегулирования финансово-экономических кризисов в европейском союзе: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.10 / Царёв Илья Николаевич;[Место защиты: «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»], 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Теоретико-правовые аспекты урегулирования финансово-экономических кризисов 15**

1.1. Становление и развитие международно-правовых норм в сфере урегулирования финансово-экономических кризисов 15

1.2. Предметная сфера международно-правового регулирования, направленного на предупреждение и преодоление финансово-экономических кризисов на современном этапе .3

**Глава II. Правовые основы поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза и европейских финансовых рынков в контексте предупреждения финансово-экономических кризисов 54**

2.1. Правовое положение субъектов поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза .54

2.2. Обеспечение бюджетной дисциплины в контексте поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза .76

2.3. Правовые нормы Европейского Союза, направленные на обеспечение стабильности европейских финансовых рынков 95

**Глава III. Правовое регулирование оказания финансовой помощи государствам-членам Европейского Союза 125**

3.1. Европейский Стабилизационный Механизм (ESM), и иные организационные формы оказания финансовой помощи в рамках Европейского Союза .125

3.2. Правовые процедуры и основания предоставления финансовой помощи

3.3. Контроль над использованием инструментов финансовой помо-щи 172

Заключение .183

Список использованной литературы .

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В настоящее время в различных регионах мира широкое распространение получили кризисные явления в финансово-экономической сфере. В условиях кризиса позитивное сотрудничество государств, как правило, ослабевает, и ему на смену приходит отстаивание национальных интересов в экономической и финансовой сфере, часто за счет экономик других стран. На практике осуществление антикризисных экономических мер в одностороннем порядке, без координации с другими государствами, редко бывает эффективным, особенно если кризис носит глобальный и системный характер. Государства в целях преодоления неблагоприятных последствий глобальных, региональных и местных кризисов в финансовой, производственной, инфраструктурной и иных областях, затрагивающих экономические интересы различных стран, координируют свои действия для более эффективного противодействия общей проблеме.

Глобальный финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. ясно показал насколько мировая экономика и финансовая система в целом, а также региональные и внутригосударственные системы, уязвимы к неблагоприятным экономическим факторам. Кроме того, кризис показал несовершенство регулирования международных экономических отношений, связанных с обеспечением финансово-экономической стабильности. Наличие большого количества рекомендательных актов, при практически полном отсутствии международно-правовой базы, стало одним из факторов, не позволивших мировому сообществу адекватно и своевременно отреагировать на кризисные явления.

Для Европейского Союза (ЕС) проблема предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов является одной из наиболее острых в контексте последствий мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. Его разрушительное воздействие на финансовую систему и экономические показатели государств-членов ЕС сказываются и в 2015-2016 гг. Будучи интегрированным международным экономическим объединением, Европейский Союз

испытал весьма сильные дестабилизирующие факторы, поставившие под угрозу само существование единого экономического и финансового пространства. С момента окончания острой фазы кризиса в ЕС продолжается разработка и реализация экономических и финансовых мер, призванных предупредить финансовую нестабильность в будущем, а также снизить негативные последствия прошедшего кризиса.

Вслед за разрабатываемыми мерами происходит их юридическое оформление. В последние годы правотворчество ЕС по вопросам предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов вошло в активную фазу, что привело к формированию в праве ЕС целого комплекса новых правовых норм, направленных на поддержание стабильности, обеспечивающих создание и использование специальных фондов стабилизации, снижение рисков возникновения кризисов. Данные правовые нормы включаются в систему регулирования экономических отношений внутри Европейского Союза и в рамках зоны евро, усложняя и дополняя ее, формируя новые подходы к правовому воздействию на соответствующие отношения.

Исследование правового регулирования отношений по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов в ЕС представляет значительный интерес. Это обусловлено, во-первых, формированием целостного представления о правовых механизмах антикризисного регулирования ЕС, которые сложились под влиянием последствий мирового финансово-экономического кризиса. Во-вторых, необходимостью исследования правового опыта регулирования соответствующих отношений в ЕС в условиях схожих процессов, в которые вовлечена Российская Федерация в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). В-третьих, необходимостью учета законодательства ЕС по вопросам поддержания финансовой стабильности и урегулирования финансово-экономических кризисов при заключении договоров Российской Федерации и ЕС в сфере экономического сотрудничества.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Непосредственный вклад в исследование проблем международно-правового регулирования

отношений по предупреждению и преодолению финансово-экономических  
кризисов был осуществлен такими отечественными учеными-

международниками как В.А Беккер, Г.М. Вельяминов, В.А. Коннов, В.М. Шумилов, Ю.В. Шумилов и др.

Важные теоретические аспекты, касающиеся исследуемой проблематики, поднимались в работах авторов, специализирующихся в вопросах правового регулирования экономических отношений в рамках Европейского Союза. К ним следует отнести: А.Х. Абашидзе, Н.А. Ефремову, П.А. Калиниченко, А.Я. Капустина, С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина и др.

Научные ориентиры исследуемой проблематики заложены в работах таких отечественных авторов – специалистов в области международного экономического права, международного частного права, а также регулирования гра-жданско-правовых отношений, как В.В. Безбах, Д.К. Бекяшев, П.Н. Бирюков, А.Г. Богатырев, М.М. Богуславский, Д.К. Лабин, А.А. Ковалев, Э.С. Кривчико-ва, Ю.М. Колосов и др.

В 2009-2014 гг. активные исследования в области проблематики, связанной с регулированием антикризисных экономических отношений, проводятся в зарубежных странах, что привело к появлению ряда фундаментальных работ зарубежных авторов, среди которых: М. Беланже, Я. Байсенбендер, Й. Глина-вос, Д. Карро, П. Жюйара, М. Небро, Н. Верлорен ван Темаат, К. Сенг, В.Ф. Эб-ке и др.

**Целью диссертационного исследования** является выявление объективных закономерностей функционирования современных правовых механизмов поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза и европейских финансовых рынков, предоставления финансовой помощи государствам-членам Европейского Союза.

Поставленная цель требует решения следующих **исследовательских задач**:

- определить понятие, виды и причины возникновения государственных

экономических и финансовых кризисов;

исследовать различные исторические модели международно-правового регулирования предотвращения экономических и финансовых кризисов;

определить сферы международно-правового и внутригосударственного регулирования предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов;

выявить особенности правового положения субъектов поддержания стабильности европейских финансовых рынков;

- раскрыть специфику правового регулирования вопросов уровня бюд  
жетного дефицита государств-членов ЕС в контексте поддержания стабильно  
сти единой европейской валюты и финансовых рынков;

- определить основные характеристики ответственности государств-  
членов Европейского Союза за нарушение требований норм о бюджетном де  
фиците;

выявить особенности правового статуса фондов финансовой помощи и источников их формирования;

сформулировать пути преодоления проблем развития законодательства Европейского Союза в сфере предоставления финансовой помощи.

**Объектом исследования** являются правовые отношения, складывающиеся в рамках Европейского Союза по поводу урегулирования финансово-экономических кризисов.

**Предметом исследования** являются международные двусторонние и многосторонние соглашения, обеспечивающие экономическое сотрудничество государств-членов ЕС, а также нормы наднационального права1 Европейского Союза в сфере регулирования финансово-экономических отношений.

**Методологическая основа исследования.** В качестве общей методологической основы исследования использованы современные научные методы

1 Термин «наднациональное право» в отношении правовых актов Европейского Союза не имеет общего признания в отечественной научной литературе. Часть исследователей, к примеру М.Л. Энтин, придерживаются мнения, что данные акты следует рассматривать как «законодательство Европейского Союза». В данной работе мы будем исходить из понятийного аппарата, применяемого в работах С.Ю. Кашкина (МГЮА (университет)), который оперирует термином «наднациональное право».

(общие, частные, специальные), в том числе анализ, дедукция, индукция, обобщение, аналогия, системный, логический, сравнительного правоведения, формально-юридический, структурный анализ.

**Научная новизна диссертации** определяется её целями и задачами, и заключается в том, что данная работа дополняет теоретическую базу отечественных исследований в области международного экономического права в части, касающейся выявления закономерностей функционирования и реализации международно-правовых антикризисных механизмов. Кроме того, настоящее исследование раскрывает закономерности функционирования правовых механизмов Европейского Союза, направленных на предупреждение и преодоление финансово-экономических кризисов.

В частности, в ходе исследования были достигнуты следующие научные результаты, имеющие элементы новизны:

- осуществлена периодизация истории становления и развития междуна  
родно-правовых норм, регулирующих межгосударственное сотрудничество по  
предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов;

- выявлены пределы регулирования нормами международного права,  
наднационального права ЕС и внутреннего права государств-членов ЕС отно  
шений по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризи  
сов;

уточнен статус субъектов, ответственных за поддержание стабильности финансовой системы Европейского Союза с учетом изменений, внесенных наднациональными актами ЕС после 2009 г.;

определены формы и способы правового регулирования в сфере обеспечения бюджетной дисциплины Европейского Союза, а также поддержания стабильности европейских финансовых рынков в контексте механизма автоматического реагирования государств на угрозы национальной экономике;

- сформулирована авторская классификация европейских механизмов

оказания финансовой помощи в соответствии с особенностями их правового

регулирования, субъектным составом и сферой действия;

выявлены сходства и различия в правовом регулировании оказания финансовой помощи в рамках Европейского Союза и в рамках ЕАЭС в контексте процедур, оснований выделения финансирования и обеспечения его целевого использования;

выявлены и раскрыты особенности правоотношений в сфере выделения финансовой помощи государствам-членам Европейского Союза, в контексте соотношения прав и обязанностей их участников, а также соотношения обязательств, вытекающих из правовых актов, регулирующих деятельность европейских финансовых органов.

**На защиту выносятся** следующие положения и выводы:

1. Наиболее общей закономерностью формирования международно-правовой базы сотрудничества государств по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов является то, что правовые акты универсальных международных финансовых организаций явились основой регулирования в данной сфере, и способствовали формированию правовой базы региональных международных организаций, а также правовых основ двустороннего сотрудничества.
2. В настоящее время не существует четкого разграничения сфер международно-правового и внутригосударственного регулирования отношений по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов. Вместе с тем, международным правом в основном регулируются отношения финансового характера (оказание финансовой помощи, международная стандартизация, формирование финансовых резервов), которые способствуют принятию необходимых антикризисных мер финансового, экономического и социального характера на внутригосударственном уровне.
3. В современных условиях система регулирования отношений в сфере соблюдения бюджетной дисциплины в Европейском Союзе представлена следующими элементами:

- правовыми средствами автоматического реагирования государств-  
членов ЕС на превышение предельных показателей дефицита бюджета и госу-  
8

дарственного долга по отношению к ВВП страны путем включения в национальное законодательство одинаковых правил о таком реагировании (корректирующий механизм);

- правовым механизмом привлечения государств-членов ЕС к ответст  
венности за нарушение бюджетной дисциплины;

- возможностью участия в правовых механизмах поддержания бюджетно  
го равновесия государств, не являющихся членами зоны евро, а также госу  
дарств, с которыми ЕС заключает соглашения об ассоциации;

- системой контрольных органов ЕС за исполнением государствами-  
членами «правила бюджетного равновесия».

1. В результате реформы финансового регулирования в Европейском Союзе в 2009-2013 гг. сформировалась новая сфера компетенции Европейского Союза, связанная с предупреждением финансово-экономических кризисов. К данной сфере можно отнести вопросы установления ответственности за злоупотребления на финансовых рынках и осуществления участниками организованных торгов коротких продаж без покрытия, а также вопросы деятельности рейтинговых агентств на территории государств-членов ЕС. Данные сферы компетенции ЕС следует рассматривать как элемент правового механизма функционирования Валютного союза и финансового рынка.
2. Правовыми средствами наднационального регулирования в области поддержания стабильности европейских финансовых рынков в настоящее время выступают: установление для национальных властей обязанности ограничивать деятельность участников рынка в части совершаемых ими отдельных финансовых операций; закрепление унифицированного понятийного аппарата в соответствующей области; установление основ ответственности за злоупотребления физических и юридических лиц на финансовых рынках; формирование единых требований в отношении собственного капитала кредитных организаций, инкорпорированных в ЕС или осуществляющих бизнес на его территории в виде филиалов или дочерних компаний.

6. Право Европейского Союза предусматривает создание механизмов  
оказания финансовой помощи в различных формах: в форме государственно-  
частного партнерства, взаимной помощи на основе двусторонних соглашений  
государств-членов, а также поддержки Европейским Союзом государств-  
членов. При этом последняя форма может быть реализована только при сле  
дующих условиях:

финансирования государств-членов ЕС является временной экстренной мерой;

финансирования на принципах возвратности и платности;

- финансирования в объемах, не предоставляющих государству сущест  
венных финансовых преимуществ перед другими государствами, не получаю  
щими помощь.

1. В праве Европейского Союза оказание финансовой помощи государствам-членам относится к регулированию экономической, а не денежно-кредитной политики Европейского Союза. Данное положение фактически расширяет компетенцию Европейского Союза в вопросах оказания финансовой помощи государствам-членам, закрепляемую ДЕС и ДФЕС.
2. Все правовые акты ЕС, регулирующие выделение финансовой помощи государствам-членам, закрепляют право на её получение, но не устанавливают обязанности субъектов, в управлении которых находятся соответствующие средства, предоставлять такое финансирование. Данный вид правоотношений не является сбалансированным, и возникает лишь в случае принятия одним из субъектов решения о предоставлении помощи.
3. Юридическими основаниями предоставления финансовой помощи государствам-членам ЕС выступают: официальное обращение государств в виде формализованного акта, установленного антикризисными нормами ЕС; соответствие основания, указанного в обращении, параметрам существующего механизма; решение субъектов, в ведении которых находятся средства.
4. Механизм EFSM характеризуется сложным характером правоотношений. Это касается особенностей обязательств по обслуживанию выделяемых

кредитов. Европейская Комиссия выступает одновременно и заемщиком, привлекающим средства на международных рынках для конкретной программы финансирования, и кредитором, предоставляющим эти средства в качестве кредита государству-члену. При этом Комиссия и ЕС в целом не становятся ответственными за обслуживание займа перед внешними кредиторами, делегируя на основе кредитного соглашения эту обязанность государству-члену ЕС, запросившему помощь.

**Нормативно-правовую основу исследования** составляют международные договоры, заключенные в рамках Европейского Союза по вопросам сотрудничества в финансовой сфере. Также нормативно-правовой основой явились акты наднационального права Европейского Союза, закрепляющие полномочия отдельных органов ЕС в сфере предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов.

**Научно-практическая значимость** диссертационного исследования состоит в том, что основные положения и выводы, сформулированные в результате его проведения, призваны содействовать развитию международно-правового регулирования в области предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов в рамках Евразийского экономического союза, имеющего много сходных с Европейским Союзом механизмов сотрудничества. Материалы диссертации могут стать основой для разработки научно обоснованных изменений в действующие международно-правовые акты в части формирования понятийного аппарата, форм и направлений сотрудничества по противодействию финансово-экономической нестабильности государств-членов ЕА-ЭС.

Материалы исследования могут использоваться в качестве дополнения теоретической базы учебного процесса в высших учебных заведениях Российской Федерации при преподавании дисциплин «Международное право», «Международное экономическое право», «Право Европейского Союза», а также в практической деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Банка

России, а также Министерства внутренних дел Российской Федерации в части опыта сотрудничества государств-членов ЕС по вопросам противодействия правонарушениям на финансовых рынках в целях поддержания финансово-экономической стабильности.

**Апробация результатов исследования.** Теоретические результаты диссертационного исследования изложены в научных работах автора. Результаты исследования внедрены в учебный процесс факультета финансов и банковского дела Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в виде курса фондовых лекций по дисциплине «Международное экономическое право».

**Структура диссертации** обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованных нормативных источников и литературы. Основные выводы представлены по параграфам и в заключении.

## Предметная сфера международно-правового регулирования, направленного на предупреждение и преодоление финансово-экономических кризисов на современном этапе

Кроме того, подтверждением несформированности международно-правовой базы предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов может служить то, что в период острой фазы мирового экономического кризиса 1929-1934 гг. государства самостоятельно выходили из сложившейся ситуации, не оказывали друг другу помощь и не заключали соответствующих договоров. Правовой и экономический изоляционизм данного периода был вызван во многом тем, что к началу кризиса не существовало каких-либо существенных и подкрепленных правовыми актами договоренностей о взаимной поддержке и помощи, равно как отсутствовала институциональная составляющая сотрудничества в исследуемой сфере – сфере обеспечения финансово-экономической стабильности.

Вместе с тем, уже в начале ХХ века были заключены отдельные международные договоры, которые, не касаясь напрямую вопросов урегулирования финансово-экономических кризисов, тем не менее, закладывали фундамент, общие основы международно-правового регулирования в данной сфере. К таким актам, в частности, можно отнести Конвенцию об ограничении в применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам от 18 октября 1907 г.1 В соответствии с данным документом, который в большей степени можно отнести к источникам международного гуманитарного права, государства отказываются от применения вооруженной силы в процессе истребования долгов с иностранного государства. При этом в договоре закрепляется исключение из данного правила, в соответствии с которым, когда государство-должник отвергает, а равно оставляет без ответа предложения о проведении третейского разбирательства, уклоняется от исполнения решения, принятого в ходе такого разбирательства, государство-кредитор имеет право применять силу для взыскания долгов. Данные положения заложили основу несилового урегулирования государственной задолженности, в том числе в условиях государственных финансово-экономических кризисов. Являясь международно-правовым актом, формирующим, с одной стороны, правовую базу международного гуманитарного права, данная конвенция имеет важнейшее значение для всей современной системы международно-правового регулирования экономических отношений. В настоящее время практически ни одна ситуация с урегулированием внешнего долга не разрешается с помощью вооруженной силы, что можно считать одним из элементов цивилизованного регулирования отношений в рассматриваемой сфере.

Формирование более полной и предметно ориентированной договорной международно-правовой основы предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов начинается с момента создания новых международных финансовых институтов после Второй мировой войны. В частности, это относится к созданию Международного Валютного Фонда (International Monetary Fund, далее – МВФ), Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) и Международного Банка Реконструкции и Развития (далее МБРР). Уставные документы данных организаций предусматривали решение задач, направленных на снижение рисков кризисных явлений, порождаемых чрезмерным бюджетным дефицитом и неспособностью государства рефинансировать свои прежние заимствования. В частности, в Статьях Соглашения МВФ 1944 г. (п. v ст. I) отмечается, что задачей организации является обеспечение государствам-членам возможности исправления диспропорций в их платежных балансах за счет временного предоставления общих ресурсов Фонда без применения мер, которые могут нанести ущерб благосостоянию на национальном или международном уровне1. Конвенция о создании Организации европейского экономического сотрудничества 1948 г. (ст. 7) обязывала каждую из договаривающихся сторон предотвращать или противодействовать опасности инфляции, принимать меры для поддержания стабильности своей валюты и своего внутреннего финансового положения2.

Формы деятельности и цели МВФ, ОЭСР и МБРР были различны. Преимущественная роль МВФ в международном антикризисном регулировании сводилась к выделению финансирования государствам-членам на принципах возвратности и платности, т.е. на основных принципах кредитования и функционирования банковской системы. Таким образом, роль МВФ в регулировании отношений по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов изначально была определена формированием резервной ликвидности для покрытия дефицита государственного бюджета, а также ее предоставлением государствам-членам как в условиях кризисных явлений, так и в условиях финансово-экономической стабильности. Статьи соглашения МВФ 1944 г. с последующими дополнениями и изменениями не закрепляли изначально, и не закрепляют в настоящее время разделения целей финансирования, в связи с чем можно утверждать, что данный международ-1 ный механизм не является в полной мере механизмом международного антикризисного регулирования, а является инструментом более широкого финансово-экономического сотрудничества государств.

По сравнению с МВФ, деятельность МБРР предполагала большей частью кредитование и оказание безвозмездной помощи государствам, чьё экономическое положение является крайне сложным. ОЭСР формировала условия для развития реального сектора - свободных и конкурентных рынков товаров и услуг. Не смотря на явные различия в целях и задачах организаций, именно их деятельность способствовала становлению и развитию международно-правовых норм, направленных на предотвращение финансово-экономической нестабильности, а также практики их реализации.

Первыми антикризисными мерами, выработанными и реализованными на основе положений уставов двух указанных выше организаций, явились меры в рамках так называемого «Плана Маршалла» для послевоенной Германии и других европейских стран. Реализация данных мер, направленных на восстановление экономики этих стран, осуществлялась как в рамках реального сектора, так и в рамках сектора финансовых услуг. В любом случае указанные меры касались выделения средств из международных источников как на основе возвратности и платности, так и на безвозмездной основе. С правовой точки зрения основой для реализации антикризисных мер служили внутригосударственные законодательные акты отдельных стран (к примеру, Закон США о европейском восстановлении от 2 апреля 1948 г1.), акты МВФ и ОЭСР. Таким образом, международно-правовое антикризисное регулирование являлось в данной ситуации лишь одним из многих элементов и форм регулирования, основанных на сочетании применения внутригосударственных и международных норм.

## Обеспечение бюджетной дисциплины в контексте поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза

Внутренняя структура типична для всех других органов ЕС, и включает в себя такие элементы как председателя, исполнительного директора, совет директоров, и наблюдательный совет, члены которого должны пройти процедуру одобрения в Европейском Парламенте по представлению Комиссии. Члены руководящих структур EBA, в соответствии с Регламентом, должны быть профессионалами в сфере банковского управления, иметь опыт работы в данной области.

Полномочия по поддержанию стабильности банковской системы, которыми наделено Управление, реализуются по нескольким направлениям:

1. Нормотворческое направление. В рамках данного направления EBA разрабатывает проекты нормативных технических стандартов банковской деятельности, разрабатывает проекты применения технических норм в конкретных случаях, а также руководящие принципы. Следует отметить, что к данным нормативным актам предъявляются строгие требования, позволяющие исключить вмешательство Управления в нормотворческую компетенцию других органов и институтов ЕС. В частности, ст. 10 закрепляет, что нормативные технические стандарты должны быть техническими, и не подразумевать стратегических решений и не должны определять общую политику в сфере регулирования банковской системы. При этом разработка стандартов не предполагает, что EBA самостоятельно принимает решения об их введении. Данные стандарты в порядке делегированных полномочий, предусмотренных ст. 290 ДФЕС, утверждаются впоследствии Европейской Комиссией в виде ее решений, либо регламентами. Содержание разрабатываемых EBA проектов заключается в единообразных требованиях к кредитным организациям в части раскрытия информации, учета операций, защиты интересов клиентов и т.д. По сути, это процесс унификации требований к кредитным организациям на всем пространстве ЕС. Таким образом, реализуя данное направление деятельности, Управление фактически выступает экспертным органом, призванным на профессиональной основе обеспечивать техническую нормативную базу для банковской системы ЕС.

2. Принятие индивидуальных решений. Данное направление регла ментировано ст.ст. 17-19 Регламента № 1093/2010. Во-первых, оно заключается в праве Управления осуществлять расследования предполагаемого нарушения или неприменения права ЕС в сфере регулирования банковских отношений вне кризисных условий. Такое расследование орган может возбуждать по просьбе одного или нескольких компетентных органов ЕС, Европейского Парламента, Совета ЕС, Европейской Комиссии, банковской группы, или по своей собственной инициативе. Предметом расследования могут стать такие нарушение права ЕС, которые выражаются в неисполнении национальным регулятором какого-либо государства-члена обязанности по реализации на своей территории единых нормативных технических стандартов. В случае возбуждения расследования национальному регулятору вменяется в обязанность без промедления представить Управлению всю информацию, которую оно сочтет необходимой для его проведения, в том числе о действиях, при 65

менявшихся или не применявшихся в соответствии с правом ЕС. По результатам расследования EBA может разработать рекомендации для соответствующего регулятора с изложением мер, необходимых для соблюдения права ЕС в сфере регулирования банковской деятельности. Несмотря на то, что результаты расследования оформляются в виде рекомендаций, они в сущности имеют обязательное значение для национальных органов. Трансформация рекомендательного акта в обязательный происходит при участии Комиссии. Если национальный регулирующий орган в течение 1 месяца с момента представления ему рекомендаций не реализует их путем вынесения собственных решений или изменения нормативной базы, то материалы расследования передаются в Европейскую Комиссию. Последняя имеет право запросить государство-член о причинах невыполнения рекомендаций с аргументацией. Если таковые Комиссией будут сочтены неубедительными в качестве причин неисполнения нормативных технических стандартов, то Комиссия уже своим решением имеет право обязать государство принять меры по приведению своего внутреннего правоприменения в соответствие с актами ЕС. Таким образом, результаты расследования проводимого EBA в отношении неисполнения унифицированных стандартов банковской деятельности могут стать основанием для вынесения обязывающего решения.

Кроме указанных выше полномочий, реализуемых Управлением по направлению принятия индивидуальных решений, предусмотрены полномочия в кризисных ситуациях. В соответствии со ст. 18 Регламента, в случае неблагоприятного развития событий, которые могут реально поставить под угрозу упорядоченное функционирование, целостность или стабильность всей или части финансовой системы в ЕС, EBA может получить от Комиссии полномочия и право координировать любые действия, предпринимаемые соответствующими компетентными контролирующими органами государств-членов.

Для того, чтобы быть в состоянии выполнить эту посредническую и координирующую роль, данный орган ЕС должен быть полностью информи 66

рован о любых изменениях в развитии кризисной ситуации (государства обязаны в связи с этим предоставлять объективную, полную информацию), а также его представители должны быть приглашены для участия в качестве наблюдателя в работе национальных регуляторов. Также в кризисных условиях EBA становится посредником в отношениях между Европейской Комиссией и ЕЦБ и национальными регуляторами в банковской сфере.

## Правовые нормы Европейского Союза, направленные на обеспечение стабильности европейских финансовых рынков

Основной аспект данного предложения заключается в том, что торговля деривативами должна осуществляться через центрального контрагента (Central Counterparty – ССР), который выступает в качестве посредника между продавцом и покупателем. Центральный контрагент осуществляет функцию клиринговой палаты, выступая, с точки зрения права, покупателем для продавца и продавцом для покупателя, при этом они никак не связаны между собой. Назначение центрального контрагента – повышение прозрачности и снижение риска контрагентов. Центральный клиринг является обязательным только для деривативов, которые достаточно стандартизированы. Определение того, какие производные финансовые инструменты должны проходить клиринг, а какие нет, не может быть оставлено на усмотрение государств-членов, поскольку это приведет к разному и непоследовательному применению данного правила на всей территории ЕС. В этой связи нужно установить унифицированный процесс на уровне всего ЕС, с целью определения какие внебиржевые деривативы должны подвергаться обязательной процедуре клиринга. Таким образом, ряд общих критериев, перечисленных в предложении, позволяют ESMA определять какие из внебиржевых производных финансовых инструментов должны проходить централизованную очистку, а какие нет. Деривативы не прошедшие очистку через центрального контрагента, не запрещены, но к торговле ими предъявляются дополнительные требования, такие как удержание дополнительного капитала.

Также согласно проекту EMIR, о всех внебиржевых (деривативных) сделках, необходимо предоставлять информацию в торговый репозиторий, который выступает в качестве главного центра хранения и обработки данных по деривативам и контролируется ESMA. Данные репозитории, должны предоставлять необходимую информацию надзорным органам и публиковать отчеты о собранных данных по внебиржевым сделкам. Центральные контрагенты и торговые репозитории государств не входящих в состав ЕС, могут быть допущены к совершению деривативных сделок, лишь в том случае, если в их государстве функционирует подобная правовая и надзорная система, эквивалентная той, которая действует в ЕС. Кроме того, будет необходимо заключить международное соглашение межу ЕС и государством не входящим в его состав. Центральные контрагенты будут играть системно важную роль в будущей торговле внебиржевыми производными финансовыми инструментами. Нужно отметить, что несмотря на то, что центральные контрагенты имеют первостепенное значение в вопросах снижения риска торговли дери-вативами, они могут фактически привести к противоположному результату, если управляются не должным образом. По этой причине Комиссия изложила условия работы клиринговых контрагентов, которые включили требования к капиталу и доступа к ликвидности.

Данный проект окончательно стал нормативным правовым актом 4 июля 2012 г., когда он обрел форму Регламента №648/2012 «О внебиржевых финансовых деривативах, центральных контрагентах и торговых репозито-риях»1. Документ вступил в силу в августе 2012 г., за исключением отдельных положений, после того, как Европейский Центральный Банк дал положительное заключение по ранее разработанному проекту Регламента, указав на то, что предложенные нормы опираются на общие положения законодательства ЕС, и будут носить специальный характер.

В пояснительной записке к Регламенту, Комиссия отметила, что глобальный финансово-экономический кризис сделал производные финансовые инструменты очень важным объектом правового регулирования. Принятию нынешнего Регламента, предшествовала системная работа, которая нашла отражение в публикации докладов Комиссии о роли деривативов в глобальном финансовом кризисе, грянувшим в 2008 г., а также рисках и выгодах рынка производных финансовых инструментов. Чуть позже Европейская ко миссия опубликовала еще один доклад, в котором содержался план действий по повышению прозрачности рынка деривативов, обеспечению его правового регулирования и снижению операционных рисков. Регламент объединил в себе все предложения Комиссии, а также нормы ст. 114 ДЕС и является наиболее полным источником права в этой сфере.

Заключительным шагом стало принятие девяти технических стандартов 20 декабря 2012 г., дополняющих Регламент № 648/2012 по вопросам обязательного клиринга и отчетности по проводимым сделкам (далее - Регламент № 648/2012)1. Положения данных стандартов носят общеобязательный характер для всех государств-членов. Предусмотренный Регламентом и техническими стандартами механизм клиринга и предоставления информации по внебиржевым сделкам, начал свое функционирование с 1 января 2014 гг. Однако практика применения показала, что многие вопросы регулирования оказались неучтенными и порождают проблемы при реализации. В частности, одной из проблем явилось то, что внебиржевые деривативы отдельные операторы рынка научились «маскировать» под простые финансовые операции, которые каждая по отдельности не подпадают под новые правила. Таким образом, отпадает необходимость совершения таких сделок через Центрального контрагента, что в свою очередь порождает непрозрачность рынка – т.е. не достигается цель, ради которой разрабатывались изменения в законодательство ЕС. В настоящее время прорабатывается вопрос о внесении дополнительных изменений, которые позволили бы распространить действие правовых норм о внебиржевых деривативах на простые финансовые операции, которые объединены единой экономической целью, и единым замыслом исполнения.

## Правовые процедуры и основания предоставления финансовой помощи

Правовые процедуры предоставления помощи в рамках экстерриториального механизма предоставления помощи государствам, не являющимся членами ЕС. Государство, нуждающееся в макрофинансовой помощи, должно направить официальный письменный запрос в Европейскую Комиссию, после чего он должен быть передан в специальный комитет, состоящий из представителей государств-членов, и находится под председательством представителя Европейской Комиссии, который, тем не менее, не принимает участия в голосовании комитета. В случае если результат голосования комитета был положительным, Комиссия совместно с государством-просителем, переходит к процедуре разработки меморандума о взаимопонимании, в котором содержаться все необходимые акты реализации программы (политические процедуры и сроки оказания помощи). Необходимые требования для учреждения механизма макрофинансовой помощи государству, не являющемуся членом ЕС, определены пятью «генвальскими принципами», утвержденными в 1995 г. Советом по экономическим и финансовым вопросам (Economic and Financial Affairs Council – ECOFIN)1:

1. Принцип исключительного характера. Программа должна быть прекращена, как только государство-получатель может рассчитывать на финансирование из других международных финансовых институтов или частного капитала.

2. Принцип направленности. Данный вид помощи, предоставляется политически важным для ЕС государствам, которые в полной мере уважают демократию, верховенство закона и права человека.

3. Принцип комплементарности (взаимодополняемости). Помощь оказывается по остаточному принципу, в том случае, если на данный момент существует недостаточность внешнего финансирования по программам международной финансовой помощи.

4. Принцип политической обусловленности. Предоставление помощи, обуславливается соблюдением государством-получателем определенных макроэкономических показателей и критериев структурной перестройки.

5. Принцип финансовой дисциплины. Средства, предоставляемые в рамках макрофинансовой помощи, должны соответствовать годовому потолку бюджета ЕС.

В течение всего периода оказания помощи, Комиссия должна информировать Европейский Парламент и Совет ЕС о развитии событий, представ 166 ляя им соответствующие документы. Кроме того, ежегодные ассигнования средств должны быть одобрены со стороны бюджетных властей, в пределах ранее согласованных объемов.

Механизм макрофинансовой помощи (ММП) для государства может быть запущен только в том случае, если программа МВФ или Всемирного банка уже активно работает для этого же государства и в этот же период времени1. Поддержка в рамках ММП осуществляется в форме займов, грантов/контрактов, или в сочетании того и другого. Опыт функционирования ММП показал, что большинство предоставленных финансовых средств (86% от общего объема средств за все время) с 1990 г., было выделено в форме займов, но в 2000 г. было увеличено количество выдаваемых грантов и в период с 2000 г. по 2004 г., они составили 47% от всей макрофинансовой помощи2.

В случае если финансовая помощь оказывается в форме займа, Комиссия имеет право заимствовать необходимые для этого средства на рынках капитала или у финансовых учреждений от имени Европейского Союза и после этого ссудить их государству-бенефициару. Все операции должны быть выражены в евро, и не должны подвергать ЕС никаким рискам, связанным с изменением сроков погашения или валютным и процентным рискам. Все выплаты осуществляются после решения Комитета, в соответствии с прогрессом государства и должны быть депонированы в национальном центральном банке бенефициара. Общий надзор за реализацией меморандума о взаимопонимании возлагается на Европейскую Комиссию, которая может проводить выборочные проверки для установления выполнения поставленных задач и формулирования дополнительных рекомендаций для улучшения эффективности предпринимаемых в будущем действий. Если условия, относящиеся к

ММП, не выполняются, Комиссия может временно приостановить, уменьшить размер или вовсе отменить выплаты. Наконец, все расходы, связанные с привлечением, выделением и управлением финансовыми средствами, ложатся на государство-получателя.

Последним примером реализации антикризисной помощи в рамках ММП явилось предоставление помощи Украине в 2014 г. В свете политических событий в начале 2014 г. украинская экономика стала весьма уязвима с точки зрения дефицита бюджета и возможности обслуживания прежних заимствований. Пришедшее к власти неконституционным путем правительство Украины 19 марта обратилось к Европейской Комиссии с обращением о выделении кредита на сумму до 1 млрд. евро в порядке реализации механизма ММП

Решение о выделении средств было принято Советом ЕС в соотвествии с порядком, предусмотренным неправовым документом под названием «Примерное положение о макрофинансовой помощи третьим странам» (см. выше) 14 апреля 2014 г1. Заключение Меморандума о взаимопонимании и кредитного соглашения осуществлены в мае 2014 г2., а первая выплата в рамках этого пакета в размере 500 млн. евро состоялась 17 июня 2014 г.

В меморандуме о взаимопонимании закрепляется, что дальнейшая реализация программы помощи Украине зависит от непрерывного удовлетворительного осуществления программы структурных экономических реформ, которая поддерживается МВФ, и реализации в конкретные временные рамки экономической политики и финансовых условий, согласованных в данном документе. Условия, выдвинутые Украине в меморандуме, можно разделить на четыре тематические области: реформы в области государственных фи-1 См.: Implementing Regulation (EU) No 208/2014 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine. Official Journal of the European Union. L 111. P. 33. нансов, реформы управления и противодействия коррупции, реформы в сфере торговли и налогообложения, реформы финансового и энергетического секторов экономики. Выплаты также будут зависеть от выполнения политических условий предоставления ЕС помощи. К ним в документе отнесено уважение эффективных демократических механизмов, в том числе многопартийной парламентской системы, верховенства закона и уважения прав человека.