

А.В. Гришин

Главный специалист-эксперт (государственный регистратор) Управления Росреестра по Москве, аспирант кафедры международного права факультета права Государственного Университета — Высшей школы экономики

Экономический и валютный союз в период мирового экономического кризиса: правовой аспект

Мировой экономический кризис сегодня представляет собой одну из главных тем не только в средствах массовой информации, но и в академической среде. Поиск выхода из сложившейся ситуации, минимизация потерь, перспективы развития — все эти аспекты вызывают живой интерес и находятся в центре внимания. Наибольший интерес мировой экономический кризис вызывает в контексте сложных межгосударственных организаций, таких как Европейский Союз (далее — ЕС). Экономический и валютный союз (далее — ЭВС) — одна из ключевых составляющих европейской интеграции — в мае 2008 г. отметил свое десятилетие. В течение этих десяти лет, несмотря на некоторые трудности в становлении, ЭВС показывал положительную динамику развития. Мировой экономический кризис является сегодня, пожалуй, самым серьезным экзаменом для стабильности и будущего ЭВС (и ЕС в целом).

Вопрос функционирования ЭВС в период экономического кризиса становится еще более интересным и в определенной мере интригующим в свете расширения ЕС за счет вступления в него в 2004 и 2007 гг. новых государств преимущественно из Центральной и Восточной Европы. Несмотря на декларируемую сплоченность на европейском пространстве, определенное противопоставление «старых» и «новых» членов ЕС вполне очевидно. Тем более актуальной становится деятельность Чешской Республики на посту страны-президента в Европейском совете в первой половине 2009 г. Правительство Чехии развило бурную деятельность в экономической и финансовой сферах, направленную на поиск способов выхода из сложившейся кризисной ситуации. Чехия, будучи одним из «новых» участников европейской интеграции, не замалчивала проблемы противопоставления «старых» и «новых» членов ЕС и обращала внимание государств на необходимость соблюдения достигнутых в рамках ЕС договоренностей.

Экономический кризис позволяет рассмотреть в новом свете проблему институционального устройства экономической составляющей ЭВС, точнее, вопрос отсутствия в экономической сфере ЕС органа, аналогичного Европейскому Центральному банку (ЕЦБ). 27 государств ЕС, 16 государств Еврозоны, различный уровень экономического развития и бюджетной, финансовой дисциплины в данных государствах — эти факторы в период кризиса вносят ЕС в группу риска и при самом мрачном сценарии могут поставить под сомнение стабильность Союза. Противопоставление «старых» и «новых» членов ЕС, нежелание «локомотивов»

ЕС (Франция, Германия) в стремлении выйти из кризиса принимать во внимание проблемы более «слабых» соседей, ведение протекционистской политики не способствуют становлению стабильности в ЕС. Поможет ли создание института, подобного ЕЦБ, более эффективно координировать экономическую политику и сгладить имеющиеся шероховатости?

Экономический кризис вносит большие коррективы в функционирование ЭВС и требует внесения изменений в действующие нормативные акты. Уже подвергаются пересмотру программы стабильности и роста конкретных государств, могут быть внесены изменения в Лиссабонскую программу¹. Кризис в очередной раз поднял вопрос о Пакте стабильности и роста, о необходимости его «ослабления» в кризисной ситуации. Если бы ратификация Лиссабонского договора от 17 декабря 2007 г., вносящего изменения в Договор о Европейском Союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество (далее — Лиссабонский договор), успешно завершилась в течение 2008 г.², то к 1 января 2009 г. Лиссабонский договор вступил бы в силу. Данное обстоятельство могло бы упростить процедуру принятия решений, «ускорить» деятельность институтов Сообщества. Однако в условиях кризиса институтам Сообщества из 27 стран предстоит действовать в соответствии с нормативными документами, разработанными для Сообщества 15 государств.

Экономический кризис стал причиной разработки новой системы контроля и координации финансового сектора как на макро-, так и на микроуровне. Новые европейские органы при удачном стечении обстоятельств должны начать функционировать уже в 2010 г.

«Европейское единство немыслимо без национальной ответственности»

Границы ЕС подверглись значительному расширению за счет вхождения в его состав в 2004 и 2007 гг. ряда государств Центральной и Восточной Европы³. «Старые» государства ЕС относились к расширению весьма осторожно, опасаясь, что Союз потеряет свою слаженность, дисциплину, социальные гарантии. «Новые» го-

¹ Лиссабонская стратегия (программа), принятая на Европейском совете в Лиссабоне в марте 2000 г., согласно которой ЕС поставил себе цель стать «самой конкурентоспособной и динамичной, построенной на науке экономикой в мире к 2010 году». Для достижения данной цели было решено рационализировать различные процессы по координации экономической политики и политики в сфере трудоустройства.

² Из всех государств ЕС только Ирландия, где для ратификации Лиссабонского договора потребовалось проведение референдума, 12 июня 2008 г. проголосовала против вступления в силу Лиссабонского договора. В июле 2009 г. премьер-министр Ирландии Брайан Коуэн объявил о проведении повторного референдума 2 октября 2009 г. Учитывая, что Ирландия в результате переговоров получила в отношении себя оговорки в части сохранения военного нейтралитета, суверенного права в регулировании налогов, решения сложных этических вопросов (например, вопроса об аборт), референдум в Ирландии поддержал Лиссабонский договор. По состоянию на 13 ноября 2009 г. ратификационные грамоты всех государств—членов ЕС переданы на хранение в депозитарий. Таким образом, Лиссабонский договор вступит в силу 1 декабря 2009 г.

³ См.: Договор между государствами—членами ЕС и Чешской Республикой, Эстонией, Кипром, Латвией, Литвой, Венгрией, Мальтой, Польшей, Словенией и Словакией о присоединении к ЕС, вступивший в силу 1 мая 2004 г. // Official Journal. 2003. L 236; Договор между государствами—членами ЕС и Болгарией и Румынией о присоединении к ЕС, вступивший в силу 1 января 2007 г. // Official Journal. 2005. L 157.

сударства, в свою очередь, опасались, что Союз в лице «старых» членов будет вести дискриминационную политику и действовать деспотически⁴.

Официальная политика ЕС отказывается в полной мере признать наличие проблемы противопоставления «старых» и «новых» членов ЕС, «богатых» и «бедных». Однако на практике такое противопоставление существует, и экономический кризис в еще большей степени обозначил данную проблему. Более того, кризис наглядно продемонстрировал две проблемы: попытки развитых государств без оглядки на договоренности ЕС ввести протекционистские или близкие к ним меры, с одной стороны, и желание не столь успешных соседей получить материальную помощь в обмен на сохранение лояльности нормам ЕС, с другой. Новые члены ЕС, экономика большинства которых оставляет желать лучшего, ждут от «старых» членов финансовой поддержки, которую те, в свою очередь, не спешат оказывать⁵. Противоречия усугубляются отчасти тем, что, не всегда получая желаемую финансовую поддержку в рамках ЕС, новые государства вынуждены вести бюджетную и фискальную политику в жестких рамках ЕС, что в период кризиса безусловно может восприниматься болезненно.

В определенной степени наиболее ярким примером этого могут являться события февраля-марта 2009 г., когда Франция заявила о финансовой поддержке своей автомобильной отрасли, а в дальнейшем перенесла производство завода Renault из Словении во Францию. Данные события повлекли за собой обвинения Франции в нарушении принципов общего рынка, принятые меры были названы протекционистскими, Европейская комиссия потребовала от Франции предоставить доказательства, что эти меры не носят протекционистского характера.

Опасения заключаются в том, что в период экономического кризиса введение протекционистских мер является большим соблазном для крупнейших экономик ЕС, что может повлечь еще больший разрыв между «старыми» и «новыми» членами ЕС. Протекционистские меры, вводимые каким бы то ни было правительством, подрывают основу европейской интеграции и обесценивают ключевые принципы единого европейского пространства. Несмотря на заявление Франции, что принятые в автомобильной отрасли меры не являются протекционизмом и находятся в рамках законодательства ЕС, Чешская Республика, которая в данное время являлась президентом Европейского совета, созвала внеочередное неофициальное собрание глав государств ЕС в Брюсселе (1 марта 2009 г.).

Во избежание закрепления опасных тенденций, ставящих под угрозу всю экономическую интеграцию в ЕС, Чехия указала на необходимость совместных действий в борьбе с кризисом, на недопустимость односторонних решений в данной сфере и потребовала от других государств поддержки данной линии. «Европа преодолет кризис только в том случае, если мы будем действовать вместе и сообща, придерживаясь права Сообщества. Мы не хотим новых разграничительных линий; мы не хотим Европу, разделенную на север-юг или восток-запад, проведение политики «сделай соседа нищим» недопустимо. Сохранение внутреннего рынка единым жизненно необходимо. Все попытки и меры по борьбе с кризисом в рамках ЕС должны проводиться в соответствии с принципом солидарности, но также необходимо, чтобы все участники демонстрировали ответственность»⁶. Премьер-министр

⁴ Speech by the Prime Minister of the Czech Republic Mirek Topolánek — Five Years of Success // Сайт Чешской Республики в качестве президента ЕС. URL: www.eu2009.cz (дата обращения — 30.04.2009).

⁵ Тем не менее, Латвия, Венгрия и Румыния получили финансовую поддержку от ЕС.

⁶ Statement by Mirek Topolánek ahead of the informal meeting of Heads of State and Government // Сайт Чешской Республики в качестве президента ЕС. URL: www.eu2009.cz (дата обращения — 30.03.2009).

Чехии также заявил, что протекционизм и несоблюдение правил конкуренции могут в длительной перспективе нанести экономике и политике больше вреда, чем кризис сам по себе.

«Европейское единство немыслимо без национальной ответственности», — эта фраза Мирека Тополанека, премьер-министра Чехии, наиболее точно и емко определяет векторы официальной экономической политики стран ЕС и Союза в целом в период кризиса и максимально соответствует требованиям европейского законодательства. В объединенном пресс-релизе, изданном по окончании неформальной встречи лидеров государств 1 марта 2009 г. в Брюсселе, лидеры государств подтвердили свою приверженность принципам единого рынка и свободной конкуренции и заявили, что противостоять кризису и преодолеть его необходимо совместно и сообща, координируя свои экономические политики⁷. Таким образом, можно ожидать, что любое государство будет воздерживаться от нарушений достигнутых в конституционных договорах ЕС соглашений, несмотря на тяжелое экономическое положение, т.е. действовать в контексте ст. 10 Договора, учреждающего Европейское сообщество (далее — Договор). Согласно ст. 10 государства-члены будут предпринимать все надлежащие меры для обеспечения выполнения обязательств, вытекающих из Договора или из действий, предпринятых институтами Сообщества; будут содействовать выполнению задач Сообщества; будут воздерживаться от любых мер, которые могли бы поставить под угрозу достижение целей данного Договора.

Институты Сообщества в лице Европейской комиссии и Совета Министров будут строго следить за соблюдением государствами ЕС принципов, установленных в ст. 2, 3, 4 Договора⁸. Надзор за соблюдением требований ст. 87 Договора о разрешенных случаях оказания государственной помощи участникам единого рынка может на какое-то время стать одним из важных направлений деятельности Европейской комиссии и Совета.

Таким образом, официальная позиция стран ЕС заключается в необходимости усиления координации экономических политик как ключевого способа выхода из кризиса. Она просто не могла сложиться иначе, слишком многое было достигнуто за годы интеграции, чтобы можно было пожертвовать этим для достижения сиюминутной выгоды. Однако на практике противоречия между странами сохраняются.

Альтернативные варианты выхода из экономического кризиса

Высказываются и иные мнения относительно способов выхода из кризиса. Один из наиболее ярких «евроскептиков», Президент Чехии Вацлав Клаус, выступая 20 марта 2009 г. перед Европейским парламентом, заявил, что европейская экономика слишком централизована, чересчур урегулирована, и необходима ее децентрализация: «Мы должны открыто сказать, что действующая экономическая система ЕС — это система подавленного рынка, система постоянно усиливающейся централизованно контролируемой экономики. Причина экономического кри-

⁷ Informal Meeting of Heads of State or Government of 1 March 2009 Joint Press Lines. Brussels, 1 March 2009 SN 1727/09 // Сайт Чешской Республики в качестве президента ЕС. URL: www.eu2009.cz (дата обращения — 30.03.2009).

⁸ Задачами Сообщества являются создание общего рынка, экономического и валютного союза путем сбалансированного и устойчивого развития экономической деятельности.

зиса не в свободном рынке, а наоборот, в политическом регулировании рынка»⁹. В одном из своих интервью Президент предложил обратный способ преодоления кризиса — дерегулирование, либерализация, устранение барьеров и ненужного, препятствующего законодательства ЕС: «Следующая Еврокомиссия вместо предложения новых правовых актов должна предложить, какие правовые акты и стандарты должны быть отменены»¹⁰.

Данное мнение прямо критикует и во многом противоречит праву ЕС, установленному Договорами о Европейском сообществе и Европейском Союзе. Предлагаемый Клаусом полный отказ от «массивного введения регулирования и гармонизации сверху» и либерализация предполагают практически полное исключение действия норм ст. 4 и ст. 98 Договора¹¹. Однако в то же самое время Клаус полностью не отрицает достигнутого успеха в интеграции и предлагает своего рода третий путь — единое экономическое пространство без сильной координации и централизации на европейском уровне. дерегулирование в контексте речи Клауса — это отмена положений Договора о тесной координации экономической политики и ослабление роли институтов и органов Сообщества в данном процессе. Предложенный Клаусом способ выхода из кризиса на практике представляется маловероятным, как противоречащий идее европейской интеграции и законодательству ЕС.

Экономический кризис и необходимость тесной экономической координации

Экономический кризис вновь поднимает вопрос о необходимости более тесной координации экономической политики и пресечения случаев введения односторонних мер, противоречащих праву ЕС. Фактически это вопрос о необходимости создания органа или института Сообщества, подобного Европейскому Центральному банку, но ответственного за регулирование экономической политики Сообщества. Однако создание такого органа является на данный момент утопичным по двум причинам.

Во-первых, создание такого органа, или института, прямо противоречит Договору. Договор не предусматривает ведение единой экономической политики, не выносит данную сферу на уровень Сообщества (по аналогии с валютной политикой). Более того, в ст. 98 Договора подчеркивается национальный характер проводимых экономических политик: государства-члены должны считать **свои** экономические

⁹ Речь Вацлава Клауса перед Европейским парламентом 20 марта 2009 г. // Сайт Президента Чехии. URL: www.klaus.cz (дата обращения — 30.03.2009).

¹⁰ Interview with the President of the Czech Republic Vaclav Klaus for the Sunday Times // Сайт Президента Чехии. URL: www.klaus.cz (дата обращения — 30.03.2009).

¹¹ Согласно ст. 4 Договора деятельность государств-членов и Сообщества включает принятие экономической политики, которая основана на тесной координации экономической политики государств-членов на внутреннем рынке и на определении общих задач и проводится в соответствии с принципом открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией. Эта деятельность государств-членов и Сообщества должна укрепить согласие относительно следующих руководящих принципов: стабильные цены, здоровое состояние государственных финансов и валюты, устойчивый платежный баланс.

Согласно ст. 98 Договора государства-члены должны считать свои экономические политики предметом общей заботы и координировать их в Совете. Для обеспечения более тесной координации экономических политик и постоянного сближения экономической деятельности государств-членов Совет должен на основании докладов, переданных Комиссией, отслеживать экономическое развитие в каждом из государств-членов и в Сообществе, а также соответствие экономических политик широким ориентирам, упомянутым в парагр. 2, и регулярно давать всестороннюю оценку.

политики предметом общей заботы и координировать их в Совете. Резолюция Европейского совета от 13 декабря 1997 г. подчеркивает: участники зоны евро будут вести единую валютную политику и поддерживать единый обменный курс, тогда как экономическая политика остается в сфере национальных полномочий¹². Даже наиболее свежий правовой документ ЕС — Лиссабонский договор не вносит в данный вопрос ничего кардинально нового.

Во-вторых, несмотря на преобладание в официальной политике ЕС тенденций к «европеизму» и «еще более тесному союзу»¹³, государства—члены ЕС фактически двигаются в данном направлении весьма взвешенно и осторожно. «Давайте не будем преуменьшать страхи граждан многих стран ЕС, которые опасаются, что их проблемы будут опять решаться где-то без их участия, и их возможность повлиять на эти решения будет крайне ограничена», — заявил Вацлав Клаус. Это заявление отражает фактические настроения во многих странах ЕС, и результаты ратификации Лиссабонского договора являются косвенным доказательством подобных опасений.

Подводя итоги, следует отметить, что государства ЕС в борьбе с экономическим кризисом придерживаются достигнутых соглашений в рамках Договоров, подтверждают свою приверженность принципам единого рынка и координации экономической политики. Отношения в ЕС как между «старыми» и «новыми» членами, так и в целом продолжают строиться на основе компромисса и в соответствии со ст. 10 Договора, учреждающего Европейское сообщество.

«Старое» и «новое» в борьбе с экономическим кризисом

Деятельность институтов ЕС (в первую очередь, Европейской комиссии) зачастую подвергается критике в государствах—членах ЕС. Экономический кризис как один из болезненных аспектов не стал исключением. Комиссия обвинялась либо в бездействии, либо в принятии мер, которые наносят еще больший вред государствам в условиях кризиса¹⁴. «Государства—члены ЕС остались наедине перед определением срочных мер, направленных на восстановление... Комиссия во многом стала лишь свидетелем инициатив государств-членов»¹⁵.

Однако, рассуждая о роли Комиссии и институтов ЕС в борьбе с экономическим кризисом, необходимо помнить, что в соответствии со ст. 98 Договора, учреждающего Европейское сообщество, экономическая политика находится в компетенции государств-членов. Это значительно сужает возможности Комиссии в разработке мер по борьбе с кризисом. Более того, фактическое усиление роли Комиссии в данной сфере и примерка Комиссией роли «экономического правительства» ЕС вызывают недовольство государств-членов. Таким образом, Комиссии отводится скорее роль «негативного» контроля, т.е. контроля за соблюдением законодательства ЕС при принятии тех или иных мер, направленных на устранение кризисной ситуации.

¹² Resolution of the European Council, of 13 December 1997, on economic policy coordination in stage 3 of economic and monetary union and on Articles 111 and 113 of the EC Treaty // Official Journal. 1998. С. 35.

¹³ Подразумевается политический союз, или, согласно Вацлаву Клаусу, создание в противовес сегодняшней «Европы государств» «государства Европы» («shift from “Europe of states” to “State of Europe”»).

¹⁴ В частности, речь идет о предложении Комиссии снизить тарифы в телекоммуникационной сфере, одной из немногих показывающей незначительный рост, что привело бы к значительным финансовым потерям.

¹⁵ *Gerard D. Managing the Financial Crisis in Europe: Why Competition Law is Part of the Solution, Not of the Problem* // URL: www.globalcompetitionpolicy.org (дата обращения — 20.05.2009).

На европейском уровне принимаются определенные общие антикризисные меры. Одной из наиболее заметных мер стало принятие Европейского плана действий по восстановлению экономики (European recovery action plan; далее — План¹⁶), который предусматривал скоординированный ответ экономическому кризису. Инициатива по данному вопросу была впервые озвучена Комиссией 28 октября 2008 г.; 26 ноября 2008 г. Комиссия представила План и призвала глав государств—членов ЕС принять его 11—12 декабря 2008 г. 12 декабря 2008 г. План был принят на заседании Европейского совета.

В Плате Комиссия отмечает, что, учитывая глубину экономического кризиса, ЕС необходим скоординированный подход, достаточно большой и амбициозный, способный восстановить уверенность потребителей и бизнеса. План учитывает различное экономическое положение и возможности государств ЕС, что делает необходимым политику координации — «надлежащим образом скоординированные усилия государств ЕС могут достигать различных целей параллельно»¹⁷.

План содержит как наиболее общие принципы борьбы с кризисом, так и более узкие меры в конкретных секторах экономической политики. Ключевые аспекты Плана — это оказание финансовой помощи в общем размере не менее 1,5% ВВП ЕС (порядка 200 млрд евро), усиление бюджетной и финансовой дисциплины и наиболее важный аспект — соблюдение Пакта стабильности и роста, а также принципов Лиссабонской стратегии.

План создает своего рода «коридор», согласованную систему действий, которые необходимо предпринять на уровне ЕС, и мероприятий, принимаемых каждым государством-членом в соответствии с его индивидуальными обстоятельствами¹⁸.

План представлен Комиссией в форме Коммюнике (Communication), которое не является юридически обязывающим документом и представляет собой объяснение Комиссией новых установок и ориентиров в конкретной сфере. План должен стать основой быстрых соглашений между государствами ЕС для восстановления европейской экономики¹⁹ и подразумевает издание институтами и органами Сообщества необходимых нормативных актов.

Пакт стабильности и роста²⁰ (особенно его «карающая» часть) в новых условиях, казалось бы, мог стать первой жертвой экономического кризиса. Государствам—

¹⁶ Communication from the Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan. COM(2008) 800 final // Документ опубликован не был. СПС «Eur-Lex»: <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁷ П. 1. Communication from the Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan. COM(2008) 800 final // Документ опубликован не был. СПС «Eur-Lex»: <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁸ П. 9. Council of the European Union Presidency Conclusion 11 and 12 December 2008 (17271/1/08REV 1) // Раздел «Документы» сайта Европейского совета. URL: <http://www.consilium.europa.eu> (дата обращения — 15.06.2009).

¹⁹ П. 4. Communication from the Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan. COM(2008) 800 final // Документ опубликован не был. СПС «Eur-Lex»: <http://eur-lex.europa.eu/>.

²⁰ Пакт стабильности и роста нацелен на достижение устойчивых государственных финансов как средства укрепления ценовой стабильности и устойчивого роста. Пакт состоит из Регламента Совета от 7 июля 1997 г. «Об ускорении введения процедуры контроля за чрезмерным дефицитом и разъяснении относящихся к этому вопросов» (1467/97/ЕС); Регламента Совета 1466/97/ЕС от 07.07.1997 г., цель которого — усилить надзор за соблюдением статей бюджета, координацией и экономическими политиками; Решения Европейского совета от 17 июня 1997 г. о Пакте стабильности и роста, в котором содержатся основные политические принципы его осуществления. Формально в функционировании Пакта выделяют «превентивную» часть, направленную на недопущение появления чрезмерного бюджетного дефицита, и «карающую» часть, наступающую вследствие неспособности государства соответствовать необходимым критериям, неспособности в установленный срок преодолеть имеющийся дефицит.

членам ЕС уже один раз удалось ослабить «путы» Пакта, и если новое неблагоприятное экономическое состояние продлится дольше предполагаемых сроков, не исключено второе реформирование Пакта. Тем не менее, в настоящее время принятый План потребовал соблюдения требований Пакта, в том числе процедуры чрезмерного бюджетного дефицита. Однако особое ударение было сделано на необходимости соблюдения так называемых «значимых факторов» (relevant factors)²¹.

Процедура чрезмерного бюджетного дефицита признана государствами—членами ЕС важным инструментом в достижении стабильности и в преодолении кризисных мер. В соответствии со ст. 104 Договора и соответствующими нормативными актами (по состоянию на май 2009 г.) введена процедура чрезмерного бюджетного дефицита в отношении Эстонии, Греции, Латвии, Франции, Ирландии. Комиссией подготовлен доклад о «неблагонадежной» финансовой ситуации в отношении Польши, Румынии, Литвы и Мальты.

Программы стабильности и программы конвергенции, которые составляют так называемую «превентивную» часть Пакта стабильности и роста, были представлены государствами Комиссии и Совету с учетом новых реалий, ряд из которых были признаны Комиссией не отвечающими интересам ЕС, о чем было сообщено Совету.

Таким образом, Пакт стабильности и роста остается важным стимулом финансовой дисциплины государств и одним из важных элементов Европейского плана восстановления.

Сообщество и органы финансового контроля: предложения Еврокомиссии

Если в перечисленных сферах борьба с экономическим кризисом продолжается в привычном русле, усиливаются или конкретизируются уже существующие правила и процедуры, то в сфере финансовых рынков в целях стабилизации экономики могут произойти весьма серьезные изменения.

Экономический кризис выявил слабые стороны европейской экономики: подверженность системным рискам, лавинообразному распространению кризисной ситуации, недостаточность финансового надзора как в системном плане, так и в конкретных случаях. Существующая система надзора доказала свою несостоятельность в предотвращении, управлении и разрешении кризиса. Для достижения целей стабильности и роста, установленных конституционными договорами и Лиссабонской стратегией, Комиссией была создана рабочая группа под председательством Жака де Ларозьера (Jacques de Larosière), которая к февралю 2009 г. подготовила соответствующий доклад²². Доклад анализирует основные причины финансового кризиса, определяет приоритетные сферы, нуждающиеся в изменении регулирования, предлагает реформы в сфере финансового надзора, предлагает некоторые меры для избежания серьезных кризисов в будущем.

²¹ Определение «значимых факторов» содержится в консолидированной версии Регламента Совета от 7 июля 1997 г. «Об ускорении введения процедуры контроля за чрезмерным дефицитом и разъяснении относящихся к этому вопросов» (1467/97/ЕС) // Official Journal. 1997. L 209.

²² The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière Report. Brussels, 25 February 2009 // Сайт Европейской Комиссии. Сист. требования: Adobe Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14527_en.pdf (дата обращения — 27.05.2009).

На базе данного доклада Комиссия 27 мая 2009 г. представила Коммюнике «Европейский финансовый надзор»²³, которое предлагает кардинальным образом изменить существующую систему в данной сфере. Главнейшей целью данного плана является усиление кооперации и координации между национальными надзорными органами. Создание новой системы потребует изменений в законодательстве, которые Комиссия обещает предпринять осенью 2009 г., чтобы в течение 2010 г. новая система начала функционировать. Комиссия уже предпринимает конкретные шаги на пути к построению новой системы и призывает Совет и другие институты Сообщества максимально поддержать данное начинание.

Предлагаемые изменения можно по праву назвать амбициозными. Существующая система финансового контроля и надзора разобщена — в соответствующих нормативных актах существует много изъятий и неточностей; макроэкономический анализ фрагментирован и осуществляется различными органами на различных уровнях. Комиссия предлагает выявить подобные акты и отменить их, создав единую систему стандартов (единую книгу правил). Стандарты должны иметь прямое применение на европейском уровне, на их базе должны действовать финансовые наблюдатели по всей Европе. Основными элементами новой системы должны стать Европейский совет по системным рискам (European Systemic Risk Council) и Европейская система финансовых наблюдателей (**European System of Financial Supervisors**), которая будет состоять из новых Европейских контролирующих органов (European Supervisory Authorities).

Комиссия предлагает образование Европейского совета по системным рискам (ЕССР) в качестве нового органа Сообщества, который призван контролировать появление рисков, угрожающих стабильности финансовой системы в целом, давать им оценку, обеспечивать раннее предупреждение таких рисков и при необходимости давать рекомендации по борьбе с ними. Для большей эффективности ЕССР может издавать предупреждения и рекомендации как общего характера, так и адресованные конкретному государству. Данные акты ЕССР будут содержать временной лимит для исполнения содержащихся в них предписаний. Такие акты должны направляться через Экофин²⁴ или новые Европейские контролирующие органы²⁵. ЕССР также будет уполномочен следить за соблюдением участниками финансового рынка данных предписаний. Предписания ЕССР не должны носить юридически обязывающего характера, однако по отношению к ним предполагается политика «действуй или объясни» (соответствующий адресат должен либо действовать согласно предписаниям, либо объяснить, почему он не исполняет их; в последнем случае каждое конкретное объяснение подвергается тщательному анализу).

ЕССР должен формироваться следующим образом: президент Европейского Центрального банка (председатель ЕССР), управляющие 27 национальных цен-

²³ The Commission Communication «European financial supervision» COM(2009) 252 final // Сайт Европейской Комиссии. Сист. требования: Adobe Acrobat Reader. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/C-2009_715_en.pdf (дата обращения — 27.05.2009).

²⁴ Экофин — Экономический и финансовый совет; собрание Совета ЕС в составе министров экономики и (или) финансов.

²⁵ Согласно п. 4.2 Коммюнике Комиссии «Европейский финансовый надзор» (The Commission Communication «European financial supervision» — COM(2009) 252 final) ими станут Европейский банковский орган (European Banking Authority — EBA), Европейский орган по страхованию и профессиональным пенсиям (European Insurance and Occupational Pensions Authority — EIOPA) и Европейский орган по ценным бумагам (European Securities Authority — ESA).

тральных банков, вице-президент ЕЦБ, председатели трех Европейских контролирующих органов, член Европейской комиссии. Предполагается наличие наблюдателей без права голоса — представитель национального надзорного органа, сопровождающий управляющего центрального банка, председатель Экономического и финансового комитета. ЕССР не будет иметь статуса юридического лица. Новая система должна быть полностью подотчетна Совету и Европейскому парламенту посредством предоставления специальных отчетов.

Подобная структура нового органа Сообщества уже подвергается критике. Так, ставится под вопрос целесообразность столь тесных отношений ЕССР с ЕЦБ. ЕССР должен быть независим от ЕЦБ, чтобы представлять интересы не только стран зоны евро, но и всего Сообщества. Совмещение президентом ЕЦБ руководящей должности в ЕССР будет ущербом для стран за пределами еврозоны²⁶.

Европейская система финансовых наблюдателей (ЕСФН) предполагает контроль на микроэкономическом уровне посредством надзора за отдельными финансовыми институтами. ЕСФН должен состоять из сети национальных финансовых наблюдателей, работающих совместно с новыми Европейскими контролирующими органами (далее также — ЕКО). Такие органы будут созданы путем трансформации существующих комитетов по банковскому надзору, страхованию и профессиональным пенсиям, ценным бумагам в Европейский банковский орган (European Banking Authority (EBA), Европейский орган по страхованию и профессиональным пенсиям (European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) и Европейский орган по ценным бумагам (European Securities Authority (ESA). Каждый из этих органов должен иметь статус юридического лица. Они призваны разрабатывать обязывающие технические стандарты в специфических сферах (на базе критериев, которые будут уточнены в законодательстве Сообщества) и составлять пояснительные руководства, которые соответствующие национальные органы будут применять при принятии частных решений.

Для полноценного функционирования европейское законодательство должно наделить данные органы полномочиями по осуществлению надлежащего контроля за исполнением субъектами рынка правил и принципов, установленных ЕСФН. Предполагается наделить Европейские контролирующие органы полномочиями:

- выносить решения по спорным вопросам, возникающим между национальными супервайзерами (первоначально организуется диалог между ними, и лишь при недостижении согласия ЕСФН в лице соответствующего органа может в качестве крайней меры принять решение об урегулировании конфликта);
- проводить расследования в случае несоответствия деятельности национальных наблюдателей законодательству Сообщества;
- выносить рекомендации по конкретным случаям, устанавливать срок их исполнения и при негативном эффекте сообщать Комиссии, которая может принять необходимое обязывающее решение.

Европейские контролирующие органы также будут наделены полномочиями по контролю и надзору за паневропейскими финансово-кредитными организациями посредством проверок и инспекций.

Европейским контролирующим органам отводится серьезная координирующая роль в кризисных ситуациях — они упрощают кооперацию и обмен информацией, что позволяет национальным органам принимать правильные решения.

²⁶ См., напр.: Материалы конференции Model European Union Conference (MEUC) «Combating the International Financial Crisis» 3—4 июля 2009 г. // Сист. Требования: Microsoft Word. URL: www.meuc.eu/documents/ss9_united_kingdom.doc (дата обращения — 30.07.2009).

Предполагается наделить эти органы правом применять некоторые срочные решения (меры), список которых должен быть четко определен законодательством Сообщества. Данные органы должны быть полностью независимы как от национальных властей, так и от европейских институтов, которые не должны вмешиваться в решения ЕКО. ЕКО будут полностью ответственны перед Советом, Европейским парламентом и Комиссией.

ЕСФН должна строиться на основе совместной и взаимоусиливающейся ответственности, комбинируя национальный надзор за компаниями и специальные задачи на европейском уровне. Целью ЕСФН является стимулирование развития гармоничных правил и согласованной практики в данной сфере. Система должна базироваться на принципах партнерства, гибкости и субсидиарности, уважения интересов государств—членов ЕС. Композиционно ЕСФН должна иметь следующую структуру:

- Управляющий комитет, состоящий из представителей трех европейских контролирующих органов и Комиссии;
- Европейские контролирующие органы, действующие через Совет контроллеров (супервайзеров) каждого ЕКО (включает председателя соответствующего европейского и национального надзорного органа, а также наблюдателей без права голоса — представителя Комиссии, представителя ЕССР, представителя соответствующего национального контролирующего органа);
- Производственный совет каждого ЕКО (включает представителя соответствующего национального контролирующего органа и Комиссии);
- национальные надзорные органы.

Два новых органа — ЕССР и ЕСФН — должны действовать в тесной координации и кооперации, взаимно помогать друг другу, обеспечивая плавное и успешное функционирование всей системы в целом.

Статус новых органов и их положения в системе органов Сообщества

По мнению Комиссии, создание новых органов финансового надзора не требует внесения изменений в Римский договор. Проанализировав все возможные способы легализации данных органов, Комиссия пришла к выводу, что ст. 95 Договора об учреждении Европейского сообщества содержит достаточно оснований для создания новых органов. Об этом сказано в п. 3.4, 4.4 Коммюнике Комиссии по финансовому надзору

Согласно ст. 94 Договора Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом и с Экономическим и социальным комитетом единогласно принимает директивы о сближении таких законов и правовых актов исполнительной власти государств-членов, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка. Статья 95 для достижения целей, установленных в ст. 14 Договора (меры по постепенному созданию внутреннего рынка), предоставляет Совету право, действуя в соответствии с процедурой ст. 251 и после консультации с Экономическим и социальным комитетом, принимать меры для сближения законодательных норм, положений и актов исполнительной власти государств-членов, которые имеют своей целью функционирование внутреннего рынка.

Очевидно, что ст. 95 Договора не содержит прямых указаний на возможность создания новых органов Сообщества и на первый взгляд весьма далека от подоб-

ного вопроса. Статья 308 Договора представляется более подходящей для обоснования правового статуса новых органов. Согласно данной статье, если в ходе функционирования общего рынка возникнет необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом принимает надлежащие меры на основе единогласия.

Комиссия, однако, считает иначе и подкрепляет свое мнение Решением Суда ЕС по делу C-217/04 от 24.05.2004 г. «Великобритания против Европейского парламента и Совета»²⁷. Великобритания обратилась в Суд с иском к институтам Сообщества об обосновании юридического базиса для создания Европейского агентства сетевой и информационной безопасности (European Network and Information Security Agency)²⁸. Великобритания не оспаривала самого факта создания Агентства, однако сомневалась в целесообразности применения ст. 95 Договора об учреждении Европейского сообщества, полагая ст. 308 более подходящей для данного вопроса. По мнению Великобритании, ст. 95 Договора призвана лишь гармонизировать национальное законодательство, а не создавать органы Сообщества и возлагать на них какие-либо полномочия. Если принимаемые в рамках ст. 95 меры приводят к результату, который мог быть достигнут при одновременном введении во всех государствах—членах ЕС идентичных правовых актов, то такие меры могут быть признаны гармонизирующими национальное законодательство. Если с помощью инструментов ст. 95 создаются нормы, находящиеся за пределами полномочий государств-членов, такие меры не могут быть признаны гармонизирующими. Великобритания настаивала, что даже если принимаемые созданным органом меры могут быть полезными для внутреннего рынка, такие меры все же не обязательно будут гармонизировать национальное законодательство в смысле положений ст. 95 Договора.

Совет, будучи ответчиком по делу, полагал, что сближение законодательств, установленное ст. 95, затрагивает не только национальные законы, но и нормативы или административные действия государств-членов. Издаваемые акты, по мнению Совета, совсем не обязательно должны содержать меры гармонизации как таковые, но могут быть посвящены мерам, которые способны упростить сближение законодательств. Ничто в ст. 95 Договора не противоречит возможности создания органа Сообщества с полномочием проведения экспертизы и предоставления экспертной оценки в сфере, которая является предметом мер по гармонизации законодательств. Статья 308 Договора возлагает на законодательство Сообщества только остаточную законодательную власть в областях, где действительная законодательная власть для достижения определенных целей не была приписана Сообществу.

Для целей данной статьи и определения правового статуса новых надзорных органов приведем решение суда в отношении правомерности применения ст. 95 Договора при создании нового органа Сообщества²⁹. Суд ЕС утверждает, что ст. 95 Договора может применяться, только если из соответствующего нормативного акта совершенно ясно и очевидно, что он направлен на улучшение условий функцио-

²⁷ Official Journal. 2004. С. 201.

²⁸ Агентство учреждено Регламентом Европейского парламента и Совета от 10.03.2004 (ЕС) № 460/2004. Агентство функционирует и в настоящее время и выполняет ряд функций (в том числе консультативных) в телекоммуникационной сфере.

²⁹ Решение Суда Европейского сообщества по делу C-217/04 от 24.05.2004 г. «Великобритания против Европейского парламента и Совета» // Official Journal. 2004. С. 201.

нирования внутреннего рынка. Используя термин «способы сближения», авторы Договора предоставили Сообществу право принимать решение, исходя из общего смысла и конкретных обстоятельств в области, в которой законодательство должно быть гармонизировано, и если метод сближения наиболее подходит для получения желаемого результата в областях со сложными техническими деталями. Ничто в ст. 95 не говорит о том, что ее адресатами являются только государства-члены. Законодательство позволяет создание органа Сообщества, ответственного за проведение процесса гармонизации в ситуациях, когда издание необязывающих мер, направленных на поддержание и установление определенных рамок в той или иной области, считается наиболее подходящим. Задачи, возлагаемые на такой орган, должны быть тесно связаны с содержанием актов, сближающих законодательство, инструкции и административные положения государств-членов. Так обычно происходит в случаях, когда созданный таким образом орган Сообщества оказывает услуги государственным властям и (или) операторам, которые затрагивают однообразное выполнение гармонизирующих мер и которые, вероятно, облегчат их применение.

Комиссия в Коммюнике по финансовому надзору в полной мере обосновала правомочность создания новых надзорных органов Сообщества. Задачи создаваемых органов направлены на улучшение функционирования внутреннего рынка, а их полномочия и цели (разработка обязывающих технических стандартов в специфических сферах на базе критериев, которые будут уточнены в законодательстве Сообщества; составление пояснительных руководств, которые соответствующие национальные органы будут применять при принятии частных решений) — на гармонизацию национального законодательства в данной сфере. Новые органы встанут в один ряд со специальными органами Сообщества, созданными на основании актов вторичного законодательства ЕС.

Предложение Комиссии в целом получило одобрение при его рассмотрении на заседании Совета в составе министров финансов (Люксембург, 9 июня 2009 г.)³⁰. Совет в составе глав государств и правительств 18—19 июня 2009 г. в Брюсселе³¹ одобрил создание Европейского правления по системным рискам (новое наименование Европейского совета по системным рискам — European Systemic Risk Board) и Европейской системы финансовых наблюдателей. К осени 2009 г. можно ожидать издания новых нормативных актов по данному вопросу, а также изменения уже существующих.

Следует отметить, что, несмотря на единичные «отступления» государств—членов ЕС от обязательств единого рынка в сторону протекционизма, главы государств (не без помощи европейских институтов) нашли в себе решимость продолжать политику в соответствии с ранее достигнутыми договоренностями. Невзирая на тяжелое кризисное положение, государства не изменили таким «столпам» Экономического и валютного союза, как Пакт стабильности и роста, процедура чрезвычайного бюджетного дефицита, принципы единого рынка. Хотя в начале кризиса (осенью 2008 г.) европейские институты демонстрировали некоторую медлительность, но уже к декабрю 2008 г. институты Сообщества проводили активные действия по оздоровлению экономики. Институты проявили определенную гибкость

³⁰ См.: Press Release 2948th Council meeting on Economic and Financial Affairs 10737/09 (presse 168) // Раздел «Документы» сайта Европейского совета. URL: <http://www.consilium.europa.eu> (дата обращения — 30.08.2009).

³¹ Presidency Conclusions, Brussels, 10 July 2009 11225/2/09REV 2 // Раздел «Документы» сайта Европейского совета. URL: <http://www.consilium.europa.eu> (дата обращения — 30.08.2009).

в новой ситуации (например, при определении наличия чрезмерного бюджетного дефицита внимательно изучаются все необходимые факторы и при необходимости государствам продлевается срок для разрешения их бюджетных проблем). ЕЦБ снижал процентные ставки и принял ряд других мер, Комиссия разработала План восстановления, а также предложила новую систему финансового надзора.

В настоящее время экономические показатели свидетельствуют если не об улучшении ситуации, то о ее постепенном возвращении «с точек исторического минимума»³².

Экономический кризис стал стимулом к пересмотру слабых сторон европейской интеграции. Новая система финансового надзора представляется весьма важным шагом в общей системе экономической и валютной координации и должна стать еще одной опорой Экономического и валютного союза и одним из шагов к еще более тесному союзу на Европейском континенте.

³² Economic Sentiment Continues in May to Recover from Historical Lows // Сайт Европейской Комиссии. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/thematic_articles/article15263_en.htm (дата обращения — 30.06.2009).