

На правах рукописи

Исх. № _____

от _____

ЦАРЁВ Илья Николаевич

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ
ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ КРИЗИСОВ
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

Специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва - 2016

Работа выполнена на кафедре прав человека и международного права
ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя».

Научный руководитель	кандидат юридических наук, доцент Коннов Валерий Анатольевич
Официальные оппоненты	Лабин Дмитрий Константинович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного права Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации Лившиц Илья Михайлович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права Всероссийской академии внешней торговли
Ведущая организация	Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

Защита состоится 13 октября 2016 г. в ___ часов ___ минут на заседании диссертационного совета Д 203.019.01 на базе ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» по адресу: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12, зал диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» (<http://www.mosu-mvd.com>).

Автореферат разослан «___» _____ 2016 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Ю.Ю. Кулакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 гражданско-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. Кривчикова, 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. Глиनावос, Д. Карро, П. Жюйара, М. Небро, Н. Верлорен ван Темаат, К. Сенг, В.Ф. Эбке 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 бюджетного дефицита государств-членов ЕС в контексте поддержания стабильности единой европейской валюты и финансовых рынков;
- определить основные характеристики ответственности государств-членов Европейского Союза за нарушение требований норм о бюджетном дефиците;
- 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 международно-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 отношений по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов;

- 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-

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 ответственности за нарушение бюджетной дисциплины;

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

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

4. 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.

5. 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 следующих условиях:

- финансирования государств-членов ЕС является временной экстренной мерой;

- финансирования на принципах возвратности и платности;

- финансирования в объемах, не предоставляющих государству существенных финансовых преимуществ перед другими государствами, не получающими помощь.

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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 ЕАЭС.

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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, раскрываются теоретические и методологические основы проведенного исследования и формулируются положения, выносимые на защиту, а также новизна, практическая и теоретическая значимость исследования; излагаются сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

В первой главе **«Теоретико-правовые аспекты урегулирования финансово-экономических кризисов»** проводится анализ формирования международно-правовой базы в сфере поддержания финансово-экономической стабильности, а также исследуются вопросы соотношения международно-правового и внутригосударственного регулирования вопросов предупреждения и преодоления кризисов.

В первом параграфе **«Становление и развитие международно-**

правовых норм в сфере урегулирования финансово-экономических кризисов» проводится исследование политических, правовых и экономических факторов, которые на разных этапах исторического развития сотрудничества государств обусловили формирование и развитие норм международного права, направленных на обеспечение финансово-экономической стабильности.

Автор полагает, что начало формирования международно-правовых основ сотрудничества по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов относится к периоду XX века. В частности, это было связано с созданием Международного Валютного Фонда, Организации экономического сотрудничества и развития, Международного Банка Реконструкции и Развития (далее МБРР) и Организации европейского экономического сотрудничества.

По мнению автора, первыми антикризисными мерами, выработанными и реализованными на основе положений уставов международных финансовых организаций, следует считать меры в рамках так называемого «Плана Маршалла» для послевоенной Германии и других европейских стран. При этом правовой основой для реализации соответствующих антикризисных мер служили внутригосударственные законодательные акты отдельных стран, а также решения МВФ и ОЭСР.

Важным этапом в формировании международно-правовой базы преодоления кризисов диссертант считает внесение поправок в Статьи соглашения МВФ, осуществленных на основе решений Ямайской валютной конференции 1976 г. Данные поправки усовершенствовали механизмы предоставления финансирования государствам-участникам для покрытия дефицита национального бюджета. В конце 80-х – начале 90-х годов XX века международно-правовое регулирование в сфере предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов было дополнено рядом решений МВФ, институализировавших специальные и экстренные механизмы выделения финансирования.

Таким образом, становление и развитие международно-правовых норм в области поддержания финансово-экономической стабильности на универсальном уровне происходило в основном в рамках соглашений и решений двух международных организаций – МВФ и МБРР. Именно данные организации сформировали международно-правовую основу оказания международной финансовой помощи, основные принципы и формы антикризисного регулирования, разработали и применили соответствующие меры на практике.

В рамках европейской экономической интеграции становление антикризисных норм происходило на основе статьи 104 Римского договора о функционировании ЕС (далее - ДФЕС) 1957 г., которая закрепляла обязанность государств-членов избегать превышения своей внешней и внутренней долговой нагрузки сверх установленных норм под контролем институтов ЕС. Автор отмечает, что специализированное регулирование обеспечения финансово-экономической стабильности в виде законодательства ЕС стало формироваться еще до юридического оформления Союза как такового. В частности, диссертантом анализируются положения Регламента поддержки платежного баланса, который был принят в 1988 г. Важным этапом стало также принятие в 1997 г. Пакта стабильности и роста - международного договора, предназначенного для совместного урегулирования и согласования экономической и бюджетной политики, создания механизмов поддержания стабильности взаимозависимых экономик государств-членов ЕС.

Автор отмечает, что к моменту начала мирового финансово-экономического кризиса в 2008 г. многие вопросы финансовой безопасности в ЕС не были решены. Диссертант проводит анализ основных из них (вопросы регулирования рынка деривативов, параметров дефицита бюджета и контроля за деятельностью финансовых институтов). Начатое реформирование финансово-правовой базы было призвано восполнить существовавшие пробелы, что вылилось как в изменения отдельных норм учредительных договоров, так и заключение новых многосторонних соглашений, принятие актов наднациональ-

ного права, институализировавших механизмы оказания финансовой помощи, а также меры по укреплению финансовой дисциплины ЕС.

Диссертант отмечает, что универсальный уровень регулирования в рассматриваемой сфере на протяжении последних десятилетий оставался определяющим в развитии региональных норм по вопросам предупреждения и преодоления кризисов, в том числе и для ЕС.

Во втором параграфе **«Предметная сфера международно-правового регулирования, направленного на предупреждение и преодоление финансово-экономических кризисов на современном этапе»** анализируются вопросы разграничения сферы действия норм международного и внутригосударственного права, норм наднационального права ЕС и права государств-членов ЕС в регулировании международных отношений по предупреждению и преодолению финансово-экономической нестабильности.

Автор анализирует различные доктринальные точки зрения на вопрос о соотношении международно-правового и внутригосударственного регулирования экономических отношений в контексте антикризисных мер. Анализ позволяет диссертанту выявить две фундаментальные закономерности: предметная сфера регулирования в области предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов касается, прежде всего, нормы международного финансового права как подотрасли международного экономического права, хотя и не ограничивается только ей; предметная сфера регулирования в данной области охватывает как вопросы оказания возмездной, так и безвозмездной финансово-экономической помощи.

Для международного права характерным является воздействие на финансовые отношения, которые касаются оказания помощи в виде финансовых кредитов, обеспечения бесперебойного финансирования в целях поддержания государственных бюджетов, а также рефинансирования внешней задолженности. Автор полагает, что действующие нормы международного права, закрепляющие правовые механизмы предупреждения и преодоления финансово-

экономических кризисов, ориентированы на оказание именно финансовой помощи, а не поддержку реального сектора экономики.

Исследуя вопросы разграничения права ЕС и государств-членов в рассматриваемой сфере, диссертант приходит к выводу о том, что наднациональные антикризисные нормы ЕС, будучи внутренним правом межгосударственного объединения, представляют собой один из инструментов (наряду с нормами, регулируемыми единое валютное, таможенное пространство, свободу движения капиталов), обеспечивающих экономический правопорядок в условиях европейской интеграции, а также реализацию заложенного в учредительных договорах принципа стабильности и эволюционного характера его формирования и изменения.

Наднациональное право ЕС касается вопросов предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов в рамках трех фундаментальных аспектов: поддержания финансовой дисциплины государств-членов; оказания финансовой помощи; формирования финансовых резервов. При этом наднациональные нормы отдельно регулируют антикризисные отношения в рамках Союза в целом, и в рамках еврозоны в частности. Основной массив норм закрепляет меры и предписания, касающиеся государств-членов зоны евро. При этом механизм выстроен гибко – другие государства могут добровольно принимать на себя правила, обязательные для зоны евро.

Автор также исследует вопрос о характере суверенных прав, которые государства, осуществляя сотрудничество в рассматриваемой сфере, передают финансовым органам ЕС.

Диссертант останавливается на анализе влияния рекомендательных международных актов на регулирование межгосударственных отношений в сфере предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов. Подчеркивается, что такие документы способствуют формированию понятийного аппарата, выступают в качестве основы для выработки и принятия международных договоров, а также нередко становятся дополнением и толкованием действующих норм международного права.

Вторая глава **«Правовые основы поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза и европейских финансовых рынков в контексте предупреждения финансово-экономических кризисов»** посвящена анализу полномочий органов и институтов ЕС в вопросах обеспечения финансово-бюджетной дисциплины, а также регулирования мер по снижению рисков на финансовых рынках и контролю за ними.

В первом параграфе **«Правовое положение субъектов поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза»** проводится анализ функций и полномочий органов ЕС, имеющих в соответствии с правовыми нормами полномочия по проведению антикризисной политики, принятию решений в отношении антикризисных мер.

Диссертант отмечает, что полномочия финансовых институтов ЕС в сфере поддержания стабильности и система соответствующих органов была существенно пересмотрена в условиях финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. В частности, созданная надзорная финансовая сеть ЕС в настоящее время включает: Европейский Совет по системным рискам, Европейское банковское управление, Европейское управление страхования и пенсионного обеспечения, Объединенный комитет Европейских надзорных органов; Европейское управление по ценным бумагам и рынкам, а также компетентные органы финансового надзора государств-членов. Автор анализирует антикризисные полномочия каждого из них, а также правовые аспекты взаимодействия указанных структур в целях предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов.

Анализ позволил автору констатировать, что в ходе реформ власти ЕС получили широкие полномочия в регулировании финансовых правоотношений на микроуровне, что привело к снижению полномочий национальных регулирующих органов государств-членов в части возможности принятия самостоятельных решений, особенно в условиях кризисных ситуаций. В настоящее время они в своей деятельности должны учитывать не только законодательство ЕС, но и решения и рекомендации наднациональных финансовых структур.

Фактически в данной сфере введены административные формы управления, когда любые решения и рекомендации, принятые на основе регламентов, становятся обязательными для конкретного регулирующего органа государства-члена.

Второй параграф **«Правовое регулирование вопросов обеспечения бюджетной дисциплины в контексте поддержания стабильности финансовой системы Европейского Союза»** посвящен анализу правовых норм ЕС, обеспечивающих контроль выполнения государствами-членами единых требований по допустимым уровням финансово-экономических показателей, а также вопросам ответственности за нарушение таких требований.

Автор отмечает, что современный правовой механизм предупреждения и преодоления кризисов в ЕС основан на достижении двух фундаментальных целей:

- необходимости обеспечения функционирования зоны евро таким образом, чтобы ее участники не получали существенных преимуществ от оказания финансовой помощи;
- стремления обезопасить бюджеты государств-членов от чрезмерной нагрузки путем включения норм о предельно допустимой величине дефицита.

Достижение второй цели в настоящее время имеет определяющее значение для всей системы антикризисного регулирования, и основано на выработке таких условий, при которых исключалась бы или снижалась опасность разбалансирования всей финансовой системы ЕС.

Диссертант подробно анализирует положения договорных и внедоговорных актов ЕС, направленных на поддержание финансовой дисциплины. Данные документы закрепляют два фундаментальных критерия финансового состояния государств-членов: объем дефицита государственного бюджета и совокупный объем национального долга. Оба показателя исчисляются в процентах к валовому внутреннему продукту. Выход за эти рамки свидетельствует об угрозе финансовой стабильности как конкретного государства-члена, так и Союза в целом. Помимо количественных показателей правом ЕС закреплен комплекс

мер, которые должны предпринимать государства в случае выхода за соответствующие показатели. В целом эти меры сводятся к двум группам - профилактическим и корректирующим.

В ходе реформирования финансового регулирования в 2009-2012 гг. были закреплены новые положения, дающие возможность институтам Союза обеспечивать выполнение государствами фискальных требований. В частности, они касаются усиления надзора институтов ЕС за финансовой политикой государств-членов и формирования правового поля для применения принудительных мер; разработки Пакта «Евро плюс» для усиления взаимодействия государств-членов зоны евро с государствами, не входящими в неё; создания специальных общеевропейских органов финансового контроля и финансового взаимодействия, в полномочия которых входит координация принятия решений национальными регуляторами; заключения государствами-членами Договора о стабильности, координации и управлении в Экономическом и Валютном союзе.

Новеллой законодательства ЕС в рассматриваемой сфере явилось закрепление положения о «коррекционном механизме» финансовых показателей государств-членов. Данный механизм автоматически вводится в действие, если констатированы значительные отклонения от среднесрочной цели или от устанавливаемых параметров, и при отсутствии возможности их скорректировать в рабочем порядке. Он включает в себя обязанность государства осуществлять меры, направленные на устранение этих отклонений в течение определенного срока. Также государства-члены обязаны закрепить правило бюджетного равновесия в национальных конституциях и текущем бюджетном законодательстве.

За нарушение правила бюджетного равновесия государство-член может быть привлечено к ответственности. До 2012 г. меры ответственности, применявшиеся к государствам, носили почти всегда административный характер, что неоднократно порождало их оспаривание в Суде ЕС. Новый порядок предусматривает, что государство, систематически нарушающее правило бюджетного равновесия, может быть привлечено к ответственности

Судом Европейского Союза. Диссертантом анализируются юридические аспекты разрешения Судом ЕС таких дел: основания; процедуры привлечения к ответственности; критерии, которым должен руководствоваться Суд ЕС, принимая решение о размере санкции.

На основе анализа действующих норм автор считает, что в настоящее время в ЕС юридически оформляется новое правовое пространство – антикризисное экономическое пространство ЕС.

Третий параграф **«Правовые нормы Европейского Союза, направленные на обеспечение стабильности европейских финансовых рынков»** содержит анализ реформированного после 2010 г. финансового законодательства ЕС в части деятельности кредитно-рейтинговых агентств, регулирования рынка производных финансовых инструментов, кризисного управления финансовыми учреждениями, а также регулирования в области предупреждения и предотвращения злоупотреблений на финансовых рынках.

Диссертант отмечает, что в ходе реформирования правовой системы ЕС в 2009-2013 гг. одни их наиболее значимых изменений были реализованы в сфере обеспечения стабильности финансовых рынков. Они коснулись различных сфер регулирования деятельности финансовых институтов, основным направлением чего стала унификация национального законодательства и передача части контрольных функций на наднациональный уровень.

Реформирование основ регулирования деятельности аудиторских компаний в целях повышения прозрачности их деятельности и персональной ответственности коснулось таких вопросов как общая специальная процедура регистрации для всех рейтинговых агентств, функционирующих на территории ЕС; новый механизм регулирования кредитных рейтингов, в котором используются рейтинги, присвоенные в странах третьего мира. Также, впервые было закреплено четкое определение кредитного рейтинга и предусмотрено, что рейтинговые агентства, находящиеся за пределами ЕС, могут осуществлять свою деятельность в ЕС, только в случае если они являются субъектами эквивалентной системы регулирования и надзора.

Реформирование основ регулирования рынка производных финансовых инструментов заключалось в принятии норм, которые обязали государства-члены осуществлять торговлю через центрального контрагента, который выступает в качестве посредника между продавцом и покупателем.

Реформирование основ регулирования уровня достаточности капитала и ликвидности финансовых учреждений – участников финансовых рынков было призвано решить две основные задачи: гармонизировать законодательство государств-членов в отношении требований, предъявляемых к капиталу кредитных учреждений, имеющих выход на международные рынки (а следовательно оказывающих влияние на стабильность банковской системы ЕС); повысить требования не только к кредитным организациям, инкорпорированным в ЕС, но и к тем, кто только работает на европейском рынке. Формами достижения таких целей стали более подробная правовая регламентация процесса секьюритизации активов, закрепление в нормативных актах правил исчисления уровня капитала и формирования банками собственных резервов.

Реформирование основ регулирования в области предупреждения и предотвращения злоупотреблений на финансовых рынках имеет особое значение, поскольку затрагивает не только финансовое законодательство ЕС, но и сферу сотрудничества правоохранительных органов. В частности, в настоящее время нормы наднационального права ЕС закрепляют унифицированное определение следующих преступлений: инсайдерские сделки, рекомендация или принуждение другого лица к участию в инсайдерских сделках, неправомерное разглашение информации и манипулирование рынком. Данные деяния, в соответствии с правом ЕС, должны рассматриваться государствами-членами в качестве уголовных преступлений, по крайней мере, когда они серьезны и совершены умышленно. Автором подробно исследуются правовые конструкции соответствующих деяний применительно к вопросам обеспечения финансовой стабильности.

Третья глава «Правовое регулирование оказания финансовой помощи субъектами поддержания финансово-экономической стабильности

государствам-членам Европейского Союза» посвящена анализу норм международных договоров и наднационального права ЕС, обеспечивающих функционирование системы оказания финансовой помощи, а также контроля за ее процедурами со стороны органов и институтов Европейского Союза.

В первом параграфе **«Европейский Стабилизационный Механизм (ЕСМ) и иные организационные формы оказания финансовой помощи в рамках Европейского Союза»** проводится анализ правового статуса и особенностей регулирования постоянных и временных механизмов оказания финансовой помощи государствам-членам ЕС.

Диссертантом исследуются правовые основы существующих в настоящее время механизмов финансовой помощи ЕС. В частности, в рамках ЕС были сформированы правовые основы функционирования двух видов механизмов оказания помощи: макрофинансовые стабилизационные механизмы ЕС и макрофинансовые стабилизационные механизмы государств-членов еврозоны.

Механизм помощи в целях урегулирования платежного баланса (BoP) предусматривает, что среднесрочная финансовая помощь должна быть предоставлена одному или нескольким государствам-членам, которые испытывают трудности баланса текущих платежей или движения капитала, либо находятся под серьезной угрозой возникновения таких трудностей. Субъектом, который выступает от имени ЕС в отношении с государством, которому оказывается финансовая помощь, является Европейская Комиссия. Механизм не исключает, что выделение средств может осуществляться параллельно и из ресурсов ЕС, и из ресурсов третьих стран, а также международных организаций. Данный механизм не имеет организационного выражения в виде постоянно действующего фонда, не имеет собственных органов управления, и фактически является продолжением одного из направлений деятельности Европейской Комиссии, выраженной в дополнительных полномочиях.

Европейский механизм финансовой стабильности (EFSM) не предусматривает создания постоянно действующего фонда, а также

специальных органов управления им. Средства привлекаются Европейской Комиссией по факту запроса со стороны государства и выделяются также на основе специальных решений. EFSM изначально создавался как временный финансово-правовой механизм экстренного реагирования. Автор отмечает, что в настоящее время де-факто произошла трансформация временного механизма стабилизации в постоянно действующий.

Европейский фонд финансовой стабильности (EFSF), в отличие от других механизмов поддержания стабильности, по своему правовому статусу является юридическим лицом, зарегистрированным в Люксембурге, совладельцами которого являются государства-члены зоны евро. Отношения регулируются в соответствии с нормами английского права. С созданием в 2012 г. Европейского стабилизационного механизма формальные основания для активной деятельности EFSF были исчерпаны.

Европейский стабилизационный механизм (ESM) был создан в соответствии с Договором от 23 января 2012 г. В Договоре нашли закрепление несколько фундаментальных аспектов деятельности ESM. Он является межправительственным учреждением Европейского Союза, созданным в соответствии с нормами международного права на основе договора.

Договором 2012 г. закрепляются источники финансирования деятельности. Помимо взносов, которые осуществляются государствами-участниками в уставный капитал, ресурсы могут быть привлечены путем выпуска финансовых инструментов. Договор о создании ESM предоставляет возможность государствам-членам, не являющимися участниками еврозоны, стать частью программы финансовой помощи, предназначенной для еврозоны. Договорные источники являются в настоящее время не единственными средствами регулирования деятельности ESM. Целый ряд внутренних правовых актов регламентирует различные стороны такой деятельности.

Диссертантом анализируются отдельные судебные процедуры, сопровождавшие создание ESM. В частности, решение Суда Европейского Союза от 27 ноября 2012 г., подтвердившее законность внесения изменений в статью 136

Договора о функционировании Европейского Союза, институализировавшее ESM.

Диссертант резюмирует, что право ЕС относит оказание финансовой помощи государствам-членам, в какой бы форме она не осуществлялась, в пределах каких бы пространств ЕС не реализовывалась, и кто бы не были участники данной деятельности, к сфере экономической, а не денежно-кредитной политики ЕС. Данное положение фактически расширяет компетенцию ЕС в вопросах оказания финансовой помощи государствам-членам, закрепляемую учредительными договорами.

Второй параграф **«Правовые процедуры и основания предоставления финансовой помощи»** посвящен анализу оснований и юридических процедур выделения финансирования государствам-членам ЕС в рамках существующих финансово-правовых механизмов.

На основе анализа процедур предоставления финансовой помощи в рамках ЕС автор приходит к выводу, что основаниями предоставления финансовой помощи в настоящее время являются: обращение государства; соответствие основания, указанного в обращении параметрам того или иного существующего механизма; решение субъектов, в ведении которых находятся средства. Диссертант отмечает, что в настоящее время полностью идентичных оснований для предоставления помощи как государствам-членам ЕС в целом, так и государствам-членам зоны евро, нет. Можно говорить о совокупности оснований, которые для каждого государства могут быть различны.

Все процедуры предоставления финансовой помощи можно разделить на два этапа: процедуры до принятия решения о выделении средств, и процедуры, реализуемые после принятия такого решения. В свою очередь второй этап, в зависимости от механизма, может иметь от двух до шести отдельных подэтапов. Автором анализируются данные этапы.

В частности, в качестве таковых выступают: оценка размеров необходимого финансирования; выдвигание условий предоставления финансирования; перевод предоставляемых средств на счета правительства или национального

банка государства-заемщика; контроль за выполнением государством условий предоставления помощи; корректировка условий предоставления помощи; возврат предоставленных средств в соответствии с условиями их выделения.

Из перечисленных выше подэтапов во всех действующих европейских механизмах предоставления финансовой помощи присутствуют только первый, третий и шестой. Остальные или являются факультативными (их может санкционировать субъект, в распоряжении которого находятся средства, а может отказаться от них), или закрепляются только отдельными правовыми актами, регулируемыми тот или иной механизм.

Третий параграф **«Контроль над использованием инструментов финансовой помощи»** посвящен анализу полномочий институтов и органов Европейского Союза по проверке эффективности и целевого использования государствами-членами средств, выделяемых в рамках существующих механизмов оказания помощи.

Диссертант отмечает, что в настоящее время нормами ЕС урегулирован ряд отношений, связанных с осуществлением контроля за использованием инструментов финансовой помощи. Наряду с нормами, регламентирующими статус различных организационных форм оказания помощи, процедуры и основания финансирования, нормы, закрепляющие контроль, являются составным элементом антикризисных механизмов ЕС, поскольку обеспечивают прозрачность и безопасность всех существующих в данной сфере отношений. В системе контроля задействованы: Европейская счетная палата как субъект непосредственного контроля; Европейский Парламент как субъект общего контроля; аудиторские органы при фондах и механизмах оказания помощи как субъекты непосредственного контроля.

Контроль, осуществляемый в рамках механизма урегулирования платежных балансов и EFSM, в настоящее время урегулирован наиболее полно. На оказание помощи в их рамках распространяются общие правовые правила контроля ЕС, в соответствии с которыми Европейская Комиссия отчитывается перед Европейским Парламентом. В системе контроля, осуществляемого в рамках

механизма урегулирования платежных балансов и EFSM, важную роль играет Европейский Парламент, в полномочия которого входит оценка соответствия практики функционирования механизмов правовым актам, на которых они основаны. При этом, также как и в отношении других объектов контроля, Парламент не имеет полномочий по корректировке деятельности механизмов, привлечения к ответственности.

В заключении сформулированы основные выводы и предложения по теме исследования, отражающие теоретическую и практическую значимость диссертации.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

В изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Царёв И.Н., Коннов В.А. Правовое обеспечение антикризисных экономических мер в Европейском Союзе // Теория и практика общественного развития. – 2014. - №10 – С. 158-161 (0,3 / 0,2 пл.).

2. Царёв И.Н. Становление и развитие международно-правового регулирования в области предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов // Вестник Московского Университета МВД России. – 2014. – №11 – С. 168-171 (0,5 пл.).

3. Царёв И.Н. Правовые основы поддержания стабильности европейских финансовых рынков: новации законодательства Европейского Союза в области противодействия злоупотреблениям на финансовых рынках // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. - №1 – С. 88-90 (0,4 пл.).

4. Царёв И.Н. К вопросу о разграничении сферы действия норм международного и внутригосударственного права в части урегулирования государственных финансово-экономических кризисов // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. - №1 – С. 263-265 (0,4 пл.)

5. Коннов В.А., Царёв И.Н. Правовые аспекты международного сотрудничества в сфере противодействия правонарушениям на финансовых рынках (региональный уровень) // Алтайский юридический вестник. Научный журнал Барнаульского юридического института МВД России. – 2016. -№2 – С. 39-44 (0,3 / 0,2 пл.)

Царёв Илья Николаевич

Правовые основы урегулирования финансово-экономических кризисов в
Европейском Союзе

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписан в печать «__» _____ 2016 г. Формат 60x90 1/16. Объем
3,1 усл. печ. л.

Тираж 100 экз.

Заказ № _____