

**Коннов Валерий Анатольевич**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры регулирования  
финансово-кредитной деятельности  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

**Царев Илья Николаевич**

соискатель кафедры прав человека  
и международного права  
Московского университета  
Министерства внутренних дел России

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АНТИКРИЗИСНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕР В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

### **Аннотация:**

*В статье проводится анализ правовых актов Европейского союза, обеспечивающих реализацию организационных и экономических мер по поддержанию финансово-экономической стабильности. Рассматриваются формы правового регулирования антикризисных мер, особенности прав и обязанностей субъектов, реализующих данные меры, а также вопросы ответственности государств-членов ЕС за неисполнение антикризисных обязательств.*

### **Ключевые слова:**

*международное экономическое право; институт антикризисных мер в международном экономическом праве; Европейский союз; регулирование финансово-экономических кризисов; международные экономические организации.*

**Konnov Valeriy Anatolyevich**

PhD in Law, Assistant Professor,  
Subdepartment for Regulation of  
Financial and Credit Activities,  
Russian Presidential Academy of  
National Economy and Public Administration

**Tsarev Ilya Nikolaevich**

PhD applicant, Human Rights  
and International Law Subdepartment,  
Moscow University of  
the Russian Ministry of Internal Affairs

## **LEGAL SUPPORT OF ANTI-RECESSIONARY ECONOMIC MEASURES IN THE EUROPEAN UNION**

### **Summary:**

*This article analyzes the European Union's legislation ensuring the implementation of organizational and economic measures aimed at the maintenance of financial and economic stability. The authors describe forms of legal regulation of anti-recessionary measures, peculiarities of rights and duties of subjects of these measures, and issues of the liability of the EU member states for failure to fulfill the anti-recessionary obligations.*

### **Keywords:**

*international economic law, institution of anti-recessionary measures in international economic law, the European Union, resolution of financial and economic crises, international economic organizations.*

В ходе финансово-экономического кризиса, охватившего в 2008–2009 гг. различные регионы мира, многими государствами были предприняты экстренные внутренние меры по поддержанию стабильности национальных финансовых систем. В то же время остро встал вопрос о международной координации усилий в данной сфере. На этом фоне в течение последних четырех лет на универсальном и региональном уровне было введено в действие множество актов договорного и внедоговорного характера, призванных обеспечить сотрудничество государств по предупреждению и преодолению кризисов.

Среди региональных межгосударственных объединений наиболее широкая правовая база была создана в рамках Европейского союза, единое экономическое и финансовое пространство которого оказалось весьма уязвимым к проблемам отдельных государств-членов. В рамках настоящей статьи мы проанализируем современное состояние правового обеспечения антикризисных мер в рамках ЕС как с точки зрения норм международного права, так и с точки зрения наднациональных норм ЕС в их взаимосвязи и взаимозависимости.

Следует отметить, что в настоящее время правовая база реализации антикризисных мер в рамках ЕС является весьма сложной. В ней представлены нормы различных уровней и различных правовых характеристик [1]. В частности, это нормы учредительных договоров ЕС, нормы договоров, заключаемых внутри Экономического сообщества и внутри Валютного союза, а также нормы, исходящие от наднациональных институтов и органов ЕС. Отдельным источником регулирования в рассматриваемой сфере выступают решения Суда ЕС. Все это многообразие норм формирует правовой механизм обеспечения антикризисных мер, предпринимаемых в отношении отдельных государств или Союза в целом.

Современный правовой механизм предупреждения и преодоления кризисов в ЕС основан на достижении двух фундаментальных целей:

1) необходимости обеспечения функционирования зоны евро таким образом, чтобы ее участники не получали существенных преимуществ от оказания финансовой помощи;

2) стремления обезопасить бюджеты государств-членов от чрезмерной нагрузки путем включения норм о предельно допустимой величине дефицита.

*Механизм достижения первой цели* был предусмотрен Договором о функционировании ЕС (ДФЕС) еще в 1957 г. [2], задолго до появления единой европейской валюты и единого регулирования финансовой системы. Данный документ закрепляет возможность оказания финансовой помощи только государствам-членам, не входящим в еврозону (ст. 143), тогда как ст. 125 запрещает помощь странам еврозоны со стороны ЕС (как минимум взаимные обязательства по долгам). В частности, закрепляется, что в случае возникновения трудностей в платежном балансе государства-члена, не являющегося членом еврозоны, Европейская комиссия может формулировать рекомендации по урегулированию кризисов, а также предоставлять помощь на основе соглашения с заинтересованным государством. При этом формы оказания помощи могут быть как финансовыми, так и нефинансовыми.

*Механизм достижения второй цели*, по сравнению с первой, в настоящее время представлен гораздо большим количеством правовых норм, которые включены как в договорные, так и в недоговорные акты. В частности, Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество, от 25 марта 1957 г. [3] с изменениями, внесенными более поздними учредительными актами, закрепляет соответствующие правила. Так, ст. 104 определяет, что государства-члены обязаны избегать превышения своей внешней и внутренней долговой нагрузки сверх норм, устанавливаемых Сообществом. Кроме того, данная норма закрепляет права Европейской комиссии и Совета ЕС по проверке представляемых участниками данных, а также меры, направленные на исправление неблагоприятной ситуации. Указанным правам институтов ЕС корреспондируют дополнительные обязанности государств-членов по представлению полной и достоверной информации о структуре бюджетного дефицита, а также по выполнению выдвигаемых Европейской комиссией и Советом ЕС рекомендаций и указаний. Помимо этого, предусматриваются меры ответственности, которые имеет право применять Совет ЕС в отношении государства, допустившего бюджетный дефицит и не выполняющего требований. Среди таких мер ответственности есть даже административные взыскания (например, штрафы в соответствии с п. 11 ст. 104).

Правовые основы обеспечения финансово-экономической стабильности в виде законодательства ЕС стали формироваться еще до юридического оформления Союза как такового. В частности, первый регламент поддержки платежного баланса был принят в 1988 г. (Регламент Совета (ЕЭС) № 1969/88). Однако он предусматривал, что за помощью могут обращаться только те государства-члены, которые не будут извлекать выгоду из стабильности единой валюты и получают серьезные преимущества перед другими странами ЕС. Таким образом, регламент действовал только до третьей стадии формирования Европейской валютной системы, которая в 1999 г. стала реальностью.

Но ввиду увеличения количества государств, испытывающих финансовые трудности, а также государств, над которыми нависла реальная угроза их возникновения, регламент был пересмотрен и изменен в 2002 г. (Регламент Совета № 332/2002/ЕС [4]). Изменения установили, что данным механизмом могут воспользоваться только государства-члены ЕС, не входящие в еврозону.

Важным этапом формирования правовых основ реализации второй цели антикризисной политики ЕС явилось принятие в 1997 г. Пакта стабильности и роста (ПСР), который был значительно модернизирован в 2009 г. в связи со вступлением в силу Лиссабонского договора, а также в 2011 г. в связи с изменениями, внесенными Советом ЕС [5].

Следует отметить, что юридической формой данного документа явились два регламента – регламент «Об усилении контроля над состоянием государственных бюджетов» [6] и регламент «О процедуре предотвращения сверхнормативного дефицита государственного бюджета» [7]. Данные документы вводили, по сути, 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 и составляют соответственно 3 и 60 %. Выход за эти рамки свидетельствует об угрозе финансовой стабильности как конкретного государства-члена, так и Союза в целом. Помимо количественных показателей, регламентами был предусмотрен целый комплекс мер, которые должны предпринимать государства в случае выхода за соответствующие показатели. В целом эти меры сводились к двум группам – профилактическим и корректирующим.

Профилактические меры призваны обеспечить постоянство фискальной политики и должны осуществляться непрерывно (например, отчеты государств-членов перед Еврокомиссией). Корректирующие меры, закрепляемые регламентами, должны способствовать изменению

положения, выходящего за рамки соответствующих финансово-экономических показателей (к примеру, внутренние меры экономии, финансовая помощь).

Следует отметить, что выполнение указных требований в течение долгого времени имело весьма формальный характер. Многие государства-члены значительно превышали и уровень дефицита государственного бюджета, и уровень национального долга (в частности, Греция, Португалия, Венгрия, Ирландия) [8]. Фискальные правила, заложенные в ПСР, процедуры и меры, принятые для обеспечения соблюдения требований, и координация экономической политики фактически не реализовывались. Причины такой ситуации кроются в отсутствии юридического закрепления каких-либо обеспечивающих мер и, в частности, мер, дающих возможность привлекать государство-нарушитель к ответственности. Те меры, которые предусматриваются в учредительных договорах (например, в виде штрафов), не применялись на практике по причине риска ослабления финансового состояния нарушившего государства.

Отсутствие должной дисциплины в исполнении положений ПСР, а также негативные последствия глобального финансово-экономического кризиса привели к реформированию данного документа и изменениям во всей системе поддержания финансово-экономической стабильности ЕС.

Европейский совет 24–25 марта 2011 г. принял ряд поправок по укреплению структуры управления экономикой ЕС. Основные нововведения касались мер, дающих возможность институтам Союза обеспечивать выполнение государствами фискальных требований. В частности, в документ были включены следующие положения:

1) Усиление надзора институтов ЕС за финансовой политикой государств-членов и формирование правового поля для применения принудительных мер. В рамках данного направления государства обязаны проходить через процедуру принудительного сокращения показателей, выходящих за пределы, устанавливаемые в наднациональных правовых актах. Государства обязаны ежегодно предоставлять Европейской комиссии бюджетные планы и программы мер по сокращению дефицита бюджета. Комиссия проверяет выполнение этих планов и, в случае если страны не выполняют соответствующие меры, требует от них дополнительных мер бюджетной экономии и сокращения государственного долга. Следует отметить, что Еврокомиссия имеет право исключать отдельные страны из указанной процедуры по причине стабильного выполнения ими требований. К примеру, в 2012 г. таковыми стали Германия и Болгария [9].

2) Разработка пакта «Евро плюс» [10] для усиления взаимодействия государств-членов зоны евро с государствами, не входящими в нее, в сфере поддержания финансово-экономической стабильности Союза в целом. Юридической формой данного пакта явилось решение Европейского совета. В целях повышения конкурентоспособности государства, не являющиеся членами зоны евро, обязаны способствовать повышению уровня занятости, устойчивости финансовой системы путем сокращения государственных расходов, а также должны координировать налоговую политику.

3) Создание специальных общеевропейских органов финансового контроля и финансового взаимодействия, в полномочия которых входит координация принятия решений национальными регуляторами. В частности, были сформированы Европейский совет по системным рискам (European Systemic Risk Board – ESRB) – новый орган, отвечающий за макропруденциальный надзор; Европейское управление по ценным бумагам и рынкам (European Securities and Markets Authority – ESMA); Европейское управление по страхованию и пенсионной политике (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA).

Таким образом, основным направлением реформирования европейской системы антикризисного регулирования в части изменений ПСР явилось усиление контрольной функции наднациональных управляющих структур Европейского союза. Еще одним направлением реформирования можно признать расширение форм антикризисного регулирования не столько за счет увеличения количества мер, сколько за счет их детализации и подробного юридического закрепления в соответствующих правовых актах в виде системы дополнительных прав и обязанностей государств-членов. Кроме того, расширение географии стран, на которые распространяются нормы единой антикризисной политики, также можно считать новым направлением финансового регулирования в ЕС.

Логическим продолжением в развитии правовой базы антикризисного регулирования Европейского союза явилось заключение государствами-членами Договора о стабильности, координации и управлении в Экономическом и Валютном союзе [11]. Данный акт имеет статус международного договора и вступил в силу после его ратификации шестнадцатью государствами. Важно отметить, что данный правовой акт фактически развивает решения Европейского совета 2011 г., которые были призваны вовлечь в систему поддержания финансово-экономической стабильности ЕС все государства-члены – как являющиеся участниками зоны евро, так и нет.

Среди обязательств государств предусмотрено создание на национальном уровне специальных независимых органов финансового контроля, которые должны иметь право регулировать

макроэкономические показатели в целях достижения установленных договором параметров. Также вводится обязанность самостоятельно, без указания органов ЕС предпринимать на национальном уровне меры по возвращению финансово-экономических показателей страны к условиям, предусмотренным договором.

Важно отметить, что рассматриваемый международный договор формально принят и действует вне правового поля ЕС (это договор между суверенными государствами, а не между государствами-членами ЕС). Однако все условия договора основаны на существующих правилах ЕС или коррелируют с ними. В частности, в договоре используются те же самые процедуры, которые созданы в рамках ЕС, по крайней мере, в трех сферах: сфере бюджетной дисциплины, сфере координации экономической политики и сфере управления в рамках Валютного союза.

Таким образом, договор, находящийся формально вне рамок права ЕС, тем не менее опирается на него. Целью введения данной юридической конструкции в систему правового обеспечения антикризисных мер явилось создание механизма, к которому при необходимости могли бы присоединиться даже государства, не являющиеся членами ЕС (например, государства, с которыми подписаны договоры об ассоциации).

Рассмотренные выше особенности правового регулирования в сфере правового обеспечения антикризисных мер Европейского союза свидетельствуют, по крайней мере, об одной важной тенденции. Полагаем, что в настоящее время в Европе юридически оформляется новое правовое пространство наряду с уже существующими (таможенным, валютным, Шенгенским), где действуют относительно обособленные нормы, регулирующие единые правила для государств, являющихся членами этих пространств.

Формирующееся пространство можно условно назвать «антикризисным экономическим пространством» Европейского союза. Данное пространство сформировано учредительными договорами ЕС, наднациональными правовыми актами, а также отдельными международными договорами. Так же как в рамках других правовых пространств ЕС, антикризисное экономическое пространство охватывает не все государства-члены Евросоюза (то есть его нельзя полностью отождествлять с общим правовым пространством Союза). Кроме того, по аналогии с другими пространствами оно сформировано в целях правового обеспечения одного из направлений межгосударственного сотрудничества государств-членов ЕС. С заключением Договора о стабильности, координации и управлении в Экономическом и Валютном союзе данное пространство можно отчасти считать экстерриториальным, поскольку оно дает возможность участвовать в сотрудничестве не только членам Союза, но и третьим государствам.

#### **Ссылки:**

1. Коннов В.А. Субъекты института антикризисных мер в международном экономическом праве // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2012. № 8. С. 126–136.
2. Договор о функционировании Европейского союза [Электронный ресурс]. URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu> (дата обращения: 27.02.2014).
3. Договор, учреждающий Европейское сообщество [Электронный ресурс]. URL: <http://eulaw.ru/content/2001> (дата обращения: 27.02.2014).
4. Council Regulation amending Regulation (EC) № 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3guxp/vi7jgt9v3mkr> (дата обращения: 18.02.2014).
5. The European Stability Mechanism // Monthly Bulletin. № 7, 2011. P. 72.
6. Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=EN> (дата обращения: 18.02.2014).
7. Council Regulation (EC) № 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure [Электронный ресурс]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467&from=EN> (дата обращения: 18.02.2014).
8. Сидорова Е.А. Пакт стабильности и роста и бюджета Евросоюза: что впереди? // Экономические стратегии. 2010. № 6. С. 104–105.
9. Draft Council Recommendation on Bulgaria's 2012 national reform programme and delivering a draft Council opinion on Bulgaria's convergence programme for 2012–2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010997%202012%20REV%202> (дата обращения: 20.02.2014).
10. Euro-Plus Pact [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).
11. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [Электронный ресурс]. URL: [http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf) (дата обращения: 20.02.2014).

#### **References:**

1. Konnov, VA 2012, 'Subjects Institute of anti-crisis measures in international economic law', *Herald of Moscow University of Russian Interior Ministry*, no. 8, p. 126-136.
2. *Treaty on the Functioning of the European Union* 2014, retrieved 27 February 2014, <<http://eulaw.ru/treaties/tfeu>>.
3. *Treaty establishing the European Community* 2001, retrieved 27 February 2014, <<http://eulaw.ru/content/2001>>.

4. *Council Regulation amending Regulation (EC) № 332/2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments* 2002, retrieved 18 February 2014, <<http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgt9v3mkr>>.
5. 'The European Stability Mechanism' 2011, *Monthly Bulletin*, no. 7, p. 72.
6. *Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies* 1997, retrieved 18 February 2014, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=EN>>.
7. *Council Regulation (EC) № 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* 1997, retrieved 18 February 2014, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467&from=EN>>.
8. Sidorova, E 2010, 'Stability and Growth Pact and the EU budget: what lies ahead?', *Economic Strategy*, no. 6, p. 104-105.
9. *Draft Council Recommendation on Bulgaria's 2012 national reform programme and delivering a draft Council opinion on Bulgaria's convergence programme for 2012-2015* 2011, retrieved 20 February 2014, <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010997%202012%20REV%202>>.
10. *Euro-Plus Pact* 2014, retrieved 20 February 2014, <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf)>.
11. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* 2014, retrieved 20 February 2014, <[http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf)>.