

УДК 316.77+341/342:330

© Т. Н. КАЗАНКОВА¹, Г. Ф. ЦЕЛЬНИКЕР², 2017^{1,2} Самарский государственный экономический
университет (СГЭУ), Россия¹ Международный институт рынка (МИР), Самара, РоссияE-mail ¹: tatianaok78@yandex.ruE-mail ²: grigorij-celniker@yandex.ru

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СФЕРЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ФИНАНСОВЫХ КРИЗИСОВ

Статья посвящена проблеме становления и развития норм международного права, направленных на регулирование международных экономических отношений по обеспечению 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: финансово-экономический кризис, финансово-экономическая стабильность, глобализация, внешний долг, международные финансовые институты, государство-кредитор, национальный бюджет, финансовая помощь.

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.

Предупреждение и преодоление финансово-экономических кризисов является одной из наиболее острых проблем как для отдельных государств, так, в частности, и для таких экономическо-политических объединений государств, как Европейский Союз (ЕС), особенно в контексте последствий мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 годов, разрушительное воздействие которого на финансовую систему и экономические показатели государств-членов ЕС сказывается и в настоящее время, что, в свою очередь, актуализирует цель нашего исследования.

Цель настоящего исследования — проанализировать исторические аспекты становления и развития международно-правовых норм в сфере обеспечения финансово-экономической стабильности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере становления и развития норм международного права, направленных на регулирование международных экономических отношений по обеспечению финансово-экономической стабильности.

Предмет исследования — международные двусторонние и многосторонние соглашения, обеспечивающие экономическое сотрудничество в сфере обеспечения финансово-экономической стабильности.

Исторический процесс формирования международно-правовой базы поддержания финансово-экономической стабильности можно анализировать в соответствии с различными историко-правовыми реалиями. При этом отдельные авторы указывают на то, что элементы международно-правового регулирования в данной сфере были заложены еще в XIX веке в период, когда хозяйственные системы разных стран только начинали свое движение в сторону глобализации, а взаимная зависимость государств в экономической сфере не была так очевидна [1]. Согласно нашей позиции формирование международно-правовых основ сотрудничества по предупреждению и преодолению финансово-экономических кризисов относится к более позднему периоду, а именно к первой половине XX века. Так, уже в начале XX века были заключены отдельные международные договоры, которые, не касаясь напрямую вопросов урегулирования финансово-экономических кризисов, тем не менее, закладывали фундамент международно-правового регулирования в данной сфере. К таким актам, в частности, можно отнести Конвенцию об ограничении в применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам от 18 октября 1907 года [2]. В соответствии с данным документом, государства отка-

зываются от применения вооруженной силы в процессе истребования долгов с иностранного государства. При этом в договоре закрепляется исключение из данного правила, в соответствии с которым, когда государство-должник отвергает, а равно оставляет без ответа предложения о проведении третейского разбирательства, уклоняется от исполнения решения, принятого в ходе такого разбирательства, государство-кредитор имеет право применять силу для взыскания долгов. Данные положения заложили основу несилового урегулирования государственной задолженности, в том числе в условиях государственных финансово-экономических кризисов. Являясь международно-правовым актом, формирующим правовую базу международного гуманитарного права, данная конвенция имеет важнейшее значение для всей современной системы международно-правового регулирования экономических отношений. В настоящее время практически ни одна ситуация с урегулированием внешнего долга не разрешается с помощью вооруженной силы, что можно считать одним из элементов цивилизованного регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Формирование более полной и предметно ориентированной договорной международно-правовой основы предупреждения и преодоления финансово-экономических кризисов начинается с момента создания новых международных финансовых институтов после Второй мировой войны. В частности, это относится к созданию Международного валютного фонда (МВФ), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Уставные документы данных организаций предусматривали решение задач, направленных на снижение рисков кризисных явлений, порождаемых чрезмерным бюджетным дефицитом и неспособностью государства рефинансировать свои прежние заимствования. Например, в п. V ст. I Соглашения МВФ (1944 г.) отмечается, что задачей организации является обеспечение государств-участников возможностью исправления диспропорций в их платежных балансах за счет временного предоставления общих ресурсов Фонда без применения мер, которые могут нанести ущерб благосостоянию на национальном или международном уровне [10]. Формы деятельности и цели МВФ, ОЭСР и МБРР были различны, однако, несмотря на явные различия в целях и задачах организаций, именно их деятельность способствовала становлению и развитию международно-правовых норм, направленных на предотвращение финансово-экономической нестабильности, а также практики их реализации.

На протяжении 50-70-х годов XX века мировая экономика пережила несколько локальных и глобальных финансово-экономических кризисов, затронувших многие государства мира в результате усложнения экономических связей, роста иностранных инвестиций, формирования взаимной зависимости в рамках международного разделения труда. Ответом на эти кризисы стало дальнейшее развитие международно-правового регулирования международных отношений по поддержанию финансово-экономической стабильности, прежде всего на основе норм МВФ. Так, одним из направлений развития международного антикризисного регулирования в данный период можно считать внесение поправок в статьи соглашения МВФ, осуществленных на основе решений Ямайской валютной конференции (1976 г.), которые усовершенствовали механизмы предоставления финансирования государствам-участникам для покрытия дефицита национального бюджета. В числе таких мер было введение внутренней валюты МВФ («специальных прав заимствования») в качестве валюты-посредника, а также новых механизмов предоставления финансовой помощи.

В конце 80-х — начале 90-х годов XX века международно-правовое регулирование в сфере обеспечения финансово-экономической стабильности было дополнено рядом решений МВФ, институализировавших специальные и экстренные механизмы финансирования. Эти решения были в первую очередь связаны с необходимостью поддержки восточноевропейских стран, осуществлявших переход к рыночной экономике и испытывавших серьезные трудности в проведении реформ. Одним из таких решений стало решение о создании временного Механизма финансирования системных (структурных) преобразований. Он предполагал, что государства-члены могли получать средства в размере до 50% величины их квот. Кредиты предоставлялись двумя равными долями с интервалом в полгода. Всего за время существования этого механизма кредиты получили 20 стран на общую сумму почти в 4,0 млрд СДР (около 6 млрд дол.) [3]. Данный и иные специальные и чрезвычайные механизмы позволили восточноевропейским государствам получить необходимые финансовые ресурсы и реформировать свои экономические системы.

Таким образом, становление и развитие международно-правового обеспечения международных отношений по поддержанию финансово-экономической стабильности на универсальном уровне происходило, в основном, в рамках соглашений и решений

таких международных организаций, как МВФ, в результате деятельности которой сформировались международно-правовые предпосылки оказания международной финансовой помощи, основные принципы и формы антикризисного регулирования.

Следует отметить, что в 90-е годы XX века отдельные элементы международно-правового регулирования в сфере обеспечения финансово-экономической стабильности стали проявляться в документах региональных международных организаций. В частности, это относится к Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС) и Европейскому Союзу. Причинами развития регионального подхода в построении международно-правовой базы противодействия финансово-экономическим кризисам во второй половине XX века можно назвать образование множества региональных и межрегиональных международных организаций и межгосударственных объединений, не являвшихся организациями (Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и др.), целью которых было провозглашение активизации экономического сотрудничества и его организационно-правовое обеспечение. Именно экономический регионализм стал катализатором роста взаимной экономической и финансовой зависимости отдельных государств, что, в свою очередь, породило риски, связанные с экономическим и финансовым положением как отдельных участников, так и всего объединения в целом.

Перед интеграционными экономическими объединениями еще в 50-е годы XX века встал вопрос о создании экономических механизмов предупреждения и предотвращения таких рисков, а также о правовом их обеспечении. Примером тому является Римский договор о функционировании европейского союза (ДФЕС), подписанный 25 марта 1957 года [4], который ст. 104 определил, что государства – участники договора обязаны избегать превышения своей внешней и внутренней долговой нагрузки сверх нормы, установленной ЕС. Кроме того, данная норма закрепила 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, в нем были предусмотрены меры ответственности, ко-

торые имеет право применять Совет ЕС в отношении государств, допустивших бюджетный дефицит и не выполняющих установленных договором требований. Одной из таких мер ответственности являются административные взыскания. Например, наложение штрафа (в соответствии с п. 11 ст. 104 ДФЕС). Таким образом, еще на этапе формирования европейских сообществ и становления правового фундамента тесного экономического сотрудничества в ЕС были предприняты первые попытки юридического закрепления мер по предупреждению финансово-экономической нестабильности в части обеспечения устойчивости национальных бюджетов в контексте долговой нагрузки. Нормы Договора 1957 г. устанавливали не только наиболее общие правила поддержания финансовой стабильности на национальном уровне, но и закрепляли меры, обеспечивающие выполнение таких правил.

Следующим документом, направленным на обеспечение финансовой стабильности ЕС и предупреждение финансово-экономических кризисов, был принятый уже в условиях созданного Европейского Союза и скорректированный в правовых актах прав и обязанностей государств-членов ЕС в сфере экономического сотрудничества Пакт стабильности и роста (1997 г.) [5]. Этот документ был предназначен для совместного урегулирования и согласования экономической и бюджетной политики, создания механизмов поддержания стабильности взаимозависимых экономик государств-членов ЕС. С юридической точки зрения, данный договор являл собой единое целое с резолюцией Европейского Совета, принятой 17 июня 1997 г., и двумя распоряжениями Совета Европейского Союза, отданными 7 июля 1997 г. В распоряжениях излагались основные условия проведения бюджетной политики государств-участников, а также возможные санкции, применяемые к государствам-нарушителям. Содержание предложенных мер стало основой для всех последующих мер в данной сфере. В частности, предусматривались максимальные размеры бюджетного дефицита по отношению к размеру валового внутреннего продукта страны (ВВП), а также максимальные размеры государственного долга к ВВП. Следует отметить, что на практике многие страны (включая ведущие — например, Францию) не смогли соответствовать заявленным требованиям, что сделало в итоге весь Союз более уязвимым перед лицом глобального финансово-экономического кризиса в 2008 г.

Следовательно, уже в период, предшествовавший мировому финансово-экономическому кризису в международном праве на

универсальном и региональном уровне, а также на уровне наднационального права Европейского Союза, сформировался комплекс норм, направленных не столько на предотвращение кризисов, сколько на их предупреждение [6]. Основными инструментами, которые на данный момент были закреплены в соответствующих правовых актах, были требования об ограничении государствами уровня своих внутренних и внешних займов, требования о проведении сбалансированной бюджетной политики, а также требования по соблюдению отдельных условий как предпосылки получения финансовой помощи. Все эти требования договорных и наднациональных правовых актов должны были реализовываться во внутреннем праве государств и затрагивать такие отрасли национального права, как бюджетное, финансовое, административное, гражданское право. Однако, несмотря на предусматриваемые отдельными правовыми актами меры ответственности для государств-членов ЕС, которые не соблюдают данные требования, их выполнение до 2008 г. было весьма условным. Даже ведущие государства допускали значительные перекосы в своей бюджетной и кредитной политике. При этом к ответственности, предусмотренной нормами права ЕС, ни одно государство привлечено не было. Это свидетельствует, по крайней мере, о двух юридических проблемах в системе поддержания финансовой стабильности ЕС на момент середины 2008 г.: юридической незакрепленности надзорных полномочий финансовых органов ЕС; отсутствии правоприменительной практики санкций в отношении отдельных государств-членов за неисполнение соответствующих норм.

Вместе с тем ответ Европейского Союза на финансово-экономический кризис не заставил себя долго ждать. Был произведен пересмотр всех аспектов финансового регулирования, в том числе и в вопросах финансового надзора со стороны органов ЕС. 28 октября 2008 г. Европейская Комиссия (далее — Комиссия) представила проект плана, носящий название «От финансового кризиса к восстановлению: рамочная программа действий» [11], с целью установить курс на разработку более детальной программы, которая должна была быть опубликована месяцем позже. В ноябре 2008 г. Комиссия приняла план по восстановлению экономики, который был утверждён Советом ЕС в декабре 2009 г. Основной целью плана восстановления стало противодействие кризису путем согласованных действий между всеми государствами-участниками ЕС. Приоритетной задачей называлось устранение причин экономического кризиса и сохранение рабочих мест в краткосрочной перспективе, а

также инвестирование в дальнейшее долгосрочное укрепление европейской экономики и её общее оздоровление. При анализе причин возникновения и обострения финансового кризиса Комиссия выделила несколько ключевых факторов, в числе которых основное место заняли сбои правовых механизмов ЕС, обеспечивающих оперативное реагирование на нарастающие финансовые угрозы, а также явные пробелы в правовом регулировании и нормативно-правовой базе. Таким образом, появление новой нормативно-правовой базы с увеличенной ролью пруденциального регулирования и надзора для дальнейшего достижения стабильности роста считалось одним из необходимых шагов. Это привело к созданию Комиссией Высокой группы финансового надзора под председательством Ж. де Ларозьера (группа де Ларозьера), основной целью которой стала разработка предложения по новым стандартам регулирования и надзора для снижения вероятности новых кризисов в будущем. Группа Ларозьера представила свой доклад 25 февраля 2009 г., предложив 31 рекомендацию для создания полноценного набора решений с целью эффективного регулирования, надзора и восстановления международной финансовой системы (Доклад Ларозьера)[12]. Доклад состоит из четырёх глав: причины финансового кризиса; политика изменения регулирования финансовых услуг; политика и методы финансового надзора ЕС; международное восстановление. В докладе отмечалось существование противоречий одних норм ЕС, обеспечивающих экономическое сотрудничество, другим нормам, обеспечивающим финансово-экономическую стабильность. Это, по мнению участников Группы Ларозьера, произошло из-за строжайших запретов на вмешательство в полномочия национальных финансовых институтов государств-членов ЕС, что привело к широкому разнообразию национальных норм в сфере финансового регулирования, в которых были отражены в том числе местные традиции, законодательство и методы регулирования финансовых отношений. Также Группа Ларозьера пришла к выводу о том, что возможность противодействия кризису была сильно ослаблена неадекватной антикризисной инфраструктурой ЕС, отсутствием наднациональных надзорных органов с необходимыми полномочиями, которые соответствовали бы требованиям отдельных норм ЕС о поддержании финансовой дисциплины и обеспечении стабильности в данной сфере. После доклада Группы Ларозьера, который был представлен 25 февраля 2009 г., в марте 2009 г. Комиссия опубликовала доклад под названием «Стимулиро-

вание европейского восстановления»[13] (стимулирование экономического восстановления), в котором перечислены пять ключевых задач для противодействия кризису: построение более надежной надзорной структуры; устранение пробелов и внесение поправок в законодательство ЕС и национальные законодательства; повышение уровня доверия в финансовом секторе; корректировка управления рисками в финансовом секторе; обеспечение появления более эффективных санкций против нарушений на рынках.

Предпосылкой формирования нового антикризисного механизма ЕС на основе доклада Группы Ларозьера и доклада Комиссии стало принятое Европейским Советом 28-29 октября 2010 г. решение об учреждении постоянной структуры в целях поддержания финансовой стабильности в зоне евро. Данный механизм должен был заменить временные решения в сфере обеспечения финансово-экономической стабильности, созданные и реализованные ранее: механизм урегулирования государственного долга отдельных стран (Греция, Ирландия, Испания, Португалия), а также Европейский фонд финансовой стабильности (EFSF), обеспечивавший с 2009 г. принятие экстренных мер по нормализации кредитной ситуации на пространствах ЕС. Процесс трансформации временных механизмов в постоянный был рассчитан на три года и должен был сопровождаться значительными изменениями в правовом регулировании Валютного союза и Единого экономического пространства. Окончательное оформление правового фундамента нового механизма было завершено к июню 2013 г., после чего он заменил существовавшие ранее механизмы поддержания финансовой стабильности ЕС. Среди важнейших новаций законодательства ЕС в части правовой институализации ESM особое место занимает внесение изменений в ст. 136 Договора о функционировании Европейского Союза[14]: «Государства-члены, валютой которых является евро, могут воспользоваться ESM. Механизм должен быть активирован, если это необходимо для защиты стабильности зоны евро». Также новая редакция ст. 136 предусматривает, что средства должны выделяться «на началах строгой обусловленности» [14], что означает широкое вмешательство органов ЕС в национальную макроэкономическую политику государств-членов ЕС. Иными словами, норма предусматривает правило, в соответствии с которым финансирование из средств ESM будет выделяться лишь при соблюдении государством условий, выдвигаемых финансовыми властями Союза.

В условиях мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. начался новый этап в развитии международно-правового регулирова-

ния мер поддержания финансовой стабильности, который охарактеризовался усилением региональной составляющей, а именно, в данный период были серьезно модернизированы региональные антикризисные механизмы, в роли которых выступили: Антикризисный фонд Евразийского экономического сообщества (АФ ЕврАзЭС) [8], Европейский стабилизационный механизм и др. Кроме этого, на универсальном уровне, в 2009 г. был создан центр согласования воли 20 ведущих государств мира непосредственно по вопросам поддержания финансово-экономической стабильности – Совет по финансовой стабильности (СФС) [9].

Указанные события свидетельствуют о том, что международно-правовое регулирование экономических отношений, связанных с обеспечением финансово-экономической стабильности, со временем стало самостоятельным направлением регулирования в системе международного экономического права.

Таким образом, анализ исторических аспектов становления и развития международно-правового регулирования в сфере обеспечения финансово-экономической стабильности позволяет констатировать, что определяющую роль в формировании международно-правовой основы урегулирования финансово-экономических кризисов сыграли универсальные международные финансовые организации, такие как МВФ. Формирование международных норм в данной области происходило и происходит по нисходящей: от более универсальных форм регулирования к более мелким – региональным и двусторонним. При этом универсальный уровень регулирования продолжает оставаться важнейшим и определяющим основные направления развития международного права в данном направлении.

Литература

1. Коннов В. А. Международно-правовые аспекты урегулирования внешнего долга Египта и Османской империи во второй половине XIX – начале XX века // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 7. С. 164-170.

2. Конвенция об ограничении в применении силы при взыскании по договорным долговым обязательствам от 18 октября 1907 г. // Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений в области международного гуманитарного права. М., 2001. С. 28-29.

3. Андропова И. В. Международный валютный фонд: вчера, сегодня, завтра // Вестник международных организаций. 2007. № 6. С. 34-54.

4. Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество от 25 марта 1957 г. URL: <http://eulaw.ru/content/2001>.

5. Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997. OJ C 236, 02.08.1997. Pp. 1-2.
6. Коннов В. А. Предмет, метод и содержание института антикризисных мер в международном экономическом праве // Международное публичное и частное право. 2013. № 1. С. 8-12.
7. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. Vol. 55. Pp. 13-46.
8. Шатилов С. И. Региональное финансовое сотрудничество в Евразии: Антикризисный фонд ЕврАзЭС // Деньги и кредит. 2012. № 8. С. 3-10.
9. Kube H. The EU Financial Crisis – European Law and Constitutional Law Implications // Center for International Studies. Working Paper Series. 2012. № 1-12. Pp. 78-80.
10. Статьи Соглашения Международного Валютного Фонда от 22 июля 1944 г. URL: www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.
11. Communication from the Commission From financial crisis to recovery: A European framework for action URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0706&from=E>.
12. De Larosiere report. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.
13. Stimulating the European Economic Recovery. URL: <http://www.cicero-group.com/wpcontent/uploads/2014/03/Long-Term-Finance-Cicero-Group-analysis.pdf>.
14. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 2012. Vol. 55. Pp. 13-46.

*Статья поступила в редакцию 16.05.17 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. социол. наук, доцентом Т. П. Карповой*