

ИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Н. Б. Топорнин,

кандидат юридических наук, доцент кафедры европейского права МГИМО (У),
Москва; e-mail: n.topornin@yandex.ru

В статье рассматриваются вопросы правового статуса и некоторые аспекты деятельности недавно созданных механизмов оказания финансовой помощи в рамках Европейского союза (ЕС). Разразившийся в 2008–2009 гг. мировой финансово-экономический кризис отразился на экономике ЕС и привел к значительному дисбалансу в финансовых системах отдельных европейских государств. В целях преодоления кризисных явлений в ЕС и отдельно в еврозоне создаются специальные механизмы оказания стабилизационной финансовой помощи: Европейский фонд финансовой стабильности (ЕФФС), Европейский механизм финансовой стабилизации (ЕМФС), Европейский стабилизационный механизм (ЕСМ).

In this article the author examines the questions of legal status and some aspects of activities of recently established financial assistance mechanisms within the framework of the European Union. The world economy crisis 2008–2010 affected the economy situation in EU and caused significant imbalances in the financial systems of several European countries. With a view to fight with crisis in EU and particularly in Eurozone special financial stabilization mechanisms were set up: European Financial Stability Facility (EFSF), European Financial Stabilization Mechanism (EFSM), European Stabilization Mechanism (ESM).

Ключевые слова: Европейский союз (ЕС); еврозона; Европейский стабилизационный механизм (ЕСМ); финансовая помощь; ЕМФС; ЕФФС; кредиты.

Key words: European Union (EU); Eurozone; European stabilization mechanism (ESM); financial assistance; EFSF; EFSM; credits.

УДК 341.161

Спад в мировой экономике, начавшийся с кризиса в финансовом секторе США в 2007–2008 гг., со временем распространился на Европу и привел к рецессии в большинстве государств Европейского союза. Так, по данным Евростата, опубликованным в феврале 2009 г., промышленное производство в ЕС в декабре 2008 г. снизилось на 11,5% в годовом выражении и на 2,3% по сравнению с ноябрем 2008 г., что стало абсолютным рекордом с 1986 г., с которого ведется общеевропейская статистика. Европейский центральный банк (ЕЦБ) предпринял меры по преодолению кризисных явлений в экономике Евросоюза, однако сделано это было с серьезной задержкой и недостаточно решительно. Основными средствами борьбы с кризисом стали предписания жесткой экономии наряду с серьезными сокращениями бюджетных расходов, что в результате привело к дефициту ликвидности и усложнению доступа к кредитованию.

Кризис затронул все государства Европейского союза, но его последствия оказались разными по степени тяжести в зависимости от действий правительства и состояния денежно-кредитной системы каждой страны. Наиболее сильно от экономического кризиса пострадала Греция, которая путем больших заимствований на внутреннем и внешнем финансовых рынках пыталась покрыть значительный бюджетный дефицит (12,7% ВВП на начало 2010 г.). Экономическая ситуация в Греции даже с учетом принятых руководством

страны мер стала резко ухудшаться, государственный долг в начале 2010 г. достиг угрожающих размеров – 115% ВВП, серьезно ухудшилась ситуация с занятостью, многие банковские учреждения стали испытывать существенный дефицит кредитных ресурсов.

В этих условиях правительство Греции в апреле 2010 г. обратилось к руководству Евросоюза с просьбой предоставить стабилизационный кредит, необходимый для покрытия государственного долга и рефинансирования банковского сектора страны. Таким образом, Греция стала первой европейской страной, официально попросившей финансовую помощь для преодоления системного экономического кризиса. Позднее в Брюссель с аналогичной просьбой выделить финансовую поддержку обратились Португалия и Ирландия. В целях противодействия кризису и оказания помощи попавшим в сложное положение странам Евросоюза в Брюсселе решили прибегнуть к созданию своих собственных финансово-кредитных механизмов. Так появились **Европейский фонд финансовой стабильности, ЕФФС** (*European Financial Stability Facility, EFSF*) и **Европейский механизм финансовой стабилизации, ЕМФС** (*European Financial Stabilization Mechanism, EFSM*), которые главным образом должны были оказывать помощь государствам – участникам еврозоны.

Решение о создании ЕФФС было принято 9 мая 2010 г. на заседании Совета ЕС по экономическим и финансовым вопросам (ЭКОФИН), а 7 июня 2010 г.

ЕФФС был учрежден в Люксембурге в виде акционерной компании. Целью фонда являлось поддержание финансовой стабильности в еврозоне путем предоставления финансовой помощи государствам, попавшим в сложную экономическую ситуацию. Штаб-квартира фонда располагается в Люксембурге, там же находится административный персонал ЕФФС, а Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) обеспечивает управление денежными средствами и предоставляет административную поддержку. С самого начала своей деятельности Фонд возглавлял Клаус Реглинг (Германия), в прошлом генеральный директор департамента Еврокомиссии по экономическим и финансовым вопросам.

Полноправными членами – учредителями фонда являются 17 государств еврозоны: Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Испания, Ирландия, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Словакия, Словения, Франция, Финляндия и Эстония. При этом мажоритарными акционерами фонда с совокупной долей более 50% акций являются Германия, Франция и Италия, они же фактически и главные кредиторы ЕФФС. Фонд не является банковской организацией, его кредитные ресурсы образуются за счет эмиссии бондов под гарантии государств, вошедших в его состав. Эти ценные бумаги в дальнейшем размещаются на фондовых рынках и приобретаются, как правило, институциональными инвесторами – пенсионными фондами, центральными и коммерческими банками, государственными инвестиционными фондами, страховыми компаниями и компаниями по управлению активами. Размещение облигаций осуществляется через немецкую службу по управлению долгами (*Finanzagentur GmbH*). Объем размещения определяется текущей потребностью в денежных ресурсах. Облигации могут быть как краткосрочными, так и долгосрочными, но процентная ставка по ним должна быть достаточно привлекательной для покупателей. Она формируется исходя из ситуации на финансовых рынках с учетом операционных расходов фонда и размера комиссий дилеров.

Первоначальная капитализация ЕФФС была утверждена лидерами Евросоюза в размере 440 млрд евро. Фонд оказал финансовую поддержку трем странам – Греции (130,9 млрд евро), Ирландии (17,7 млрд евро) и Португалии (26 млрд евро). Причем если Ирландии и Португалии удалось добиться успехов в борьбе с серьезными финансово-экономическими проблемами (хотя полный возврат выделенных средств ожидается примерно через 20 лет), то в случае с Грецией ситуация в середине 2015 г. вышла из-под контроля, и потребовались специальные меры для урегулирования глубокого кризиса в экономике страны.

Европейский механизм финансовой стабилизации является дополнительной программой финансирования государств ЕС, попавших в сложную экономическую ситуацию. ЕМФС был учрежден регламентом Совета ЕС¹ 11 мая 2010 г., он позволяет Еврокомиссии привлекать заемные средства на международных финансовых рынках под гарантии бюджета Евросоюза для предоставления чрезвычайного финансирования государствам Европейского союза. Максимальный объем кредитных ресурсов ЕМФС был установлен в размере 60 млрд евро, распоряжаться которыми уполномочена Европейская

комиссия с согласия Совета ЕС. Техническим и финансовым администрированием выделенного финансирования занимается Европейский центральный банк.

Первоначально ЕМФС был задействован для оказания экстренной финансовой помощи Ирландии и Португалии, этим странам были выделены займы на общую сумму в 46,8 млрд евро (Ирландия получила 22 млрд евро, Португалии предоставили 24,3 млрд евро). В июле 2015 г. ЕМФС предоставил бридж-кредит Греции в размере 7,16 млрд евро для предотвращения экономического дефолта страны. Программы помощи Ирландии и Португалии достигли своей цели и фактически были «закрыты» в 2014 г., когда были определены порядок и сроки возврата предоставленных средств. В случае с Грецией ситуация требует дальнейшей помощи со стороны Евросоюза, и здесь главную роль призван сыграть недавно созданный **Европейский стабилизационный механизм, ЕСМ** (*European Stabilisation Mechanism, ESM*).

Договор об учреждении ЕСМ первоначально был подписан 17 министрами финансов стран еврозоны 11 июля 2011 г. Однако чуть позднее в него был внесен ряд поправок, направленных на повышение эффективности механизма оказания финансовой помощи, и модифицированная версия Договора была утверждена в Брюсселе 2 февраля 2012 г. На практике Европейский стабилизационный механизм приступил к работе 8 октября 2012 г. после ратификации всеми 17 на тот момент государствами еврозоны. Текущая версия Договора, с изменениями после присоединения Литвы и Латвии к ЕСМ, датируется 3 февраля 2015 года².

ЕСМ является организацией, действующей на постоянной основе, для урегулирования финансовых кризисов в странах еврозоны. Его основная цель – оказывать финансовую поддержку государствам еврозоны, которые испытывают или которым угрожают серьезные финансовые проблемы, посредством определенных инструментов финансовой помощи. Для этой цели ЕСМ имеет право привлекать средства путем выпуска финансовых обязательств или путем заключения финансовых или иных соглашений с государствами – членами ЕСМ, финансовыми учреждениями или с другими организациями.

ЕСМ может оказывать финансовую поддержку путем:

- предоставления займов странам, испытывающим финансовые трудности;
- покупки облигаций государств – членов ЕСМ на первичном и вторичном долговых рынках;
- предоставления финансовой помощи в виде прямой кредитной линии;
- финансирования рекапитализации финансовых учреждений путем предоставления кредитов правительствам заинтересованных стран;
- прямой рекапитализации финансово-кредитных учреждений.

При этом все возможные варианты предоставления финансовой помощи государствам-членам реализуются только на основе соответствующим образом оформленных договоренностей.

В отличие от ЕФФС, который был создан в виде акционерной компании, ЕСМ был учрежден в форме межправительственной организации согласно нор-

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0407&from=EN>

² После перехода на евро в качестве национальной валюты Латвия стала 18-м членом ЕСМ 13 марта 2014 г., а Литва получила статус члена ЕСМ 3 февраля 2015 года.

мам международного публичного права. Штаб-квартира ЕСМ, как и ЕФФС, находится в Люксембурге. В целях преемственности сотрудники аппарата ЕФФС перешли на работу в ЕСМ. Всего в настоящее время время аппарат ЕСМ насчитывает около 130 человек.

Органом общего руководства ЕСМ является совет управляющих (*Board of Governors*), который состоит из министров финансов стран – членов еврозоны, наделенных правом решающего голоса. При этом необходимо отметить, что еврокомиссар по экономическим и валютным вопросам и президент ЕЦБ могут участвовать в работе совета управляющих ЕСМ в качестве наблюдателей с правом консультативного голоса. Наиболее важные решения, принимаемые советом управляющих ЕСМ, требуют консенсусного согласия, т. е. принимаются единогласно. К ним относятся решения по вопросам оказания общей финансовой поддержки государству – члену ЕСМ, выбор инструментов, условий и сроков оказания такой поддержки, использование средств уставного капитала (за исключением капитала экстренной помощи), изменения структуры уставного капитала и определения максимального размера кредитования.

В ряде случаев совет управляющих принимает решения квалифицированным большинством голосов (установленным в Договоре о ЕСМ как 80% общего числа голосов в совете управляющих, при этом вес голоса страны приравнивается к общему количеству акций, закрепленных за каждой страной ЕСМ с учетом ее взноса в общий капитал ЕСМ)¹. Так, Германия внесла в капитал ЕСМ примерно 27% от общих средств, и это фактически позволяет представителю ФРГ блокировать принятие решений совета управляющих. Второй по размеру средств в ЕМС является Франция (20,32%), далее идет Италия (17,79%) и Испания (11,82%). Квалифицированное голосование применяется по вопросам присоединения нового государства к ЕСМ, назначения управляющего директора и утверждения годового баланса ЕСМ. Полный перечень решений, принимаемых квалифицированным большинством голосов, содержится в ст. 5 Договора о ЕСМ.

Повседневной деятельностью ЕСМ занимается совет директоров (*Board of Directors*). Каждая страна – участница ЕСМ назначает в его состав одного директора и одного альтернативного директора из числа людей с высоким уровнем компетентности в экономических и финансовых вопросах. Как и в случае с советом управляющих, Европейская комиссия и ЕЦБ могут назначить своего представителя в совет директоров без права решающего голоса. Совет управляющих может делегировать совету директоров выполнение определенных полномочий, возложенных на него договором о ЕСМ. Как правило, решения совета директоров принимаются квалифицированным большинством голосов (не менее 80% всех голосов), однако он не может предпринимать действия, если они несовместимы с решениями, принятыми советом управляющих.

Совет управляющих назначает управляющего директора (*Managing Director*) (директора-распорядителя), который отвечает за повседневное оперативное руководство деятельностью ЕСМ. Директор-распорядитель готовит повестку и руководит заседаниями совета директоров, он также возглавляет административную службу (секретариат) ЕСМ, которая занимается

текущими вопросами деятельности. Срок полномочий директора-распорядителя составляет пять лет с возможностью переизбрания на новый срок только один раз. Находясь при исполнении своих обязанностей, директор-распорядитель не может занимать какую-либо другую административно-управленческую должность и совмещать свою работу с другим видом оплачиваемой деятельности. В настоящее время должность директора-распорядителя занимает Клаус Реглинг, ранее возглавлявший работу аппарата ЕФФС.

Максимальный размер кредитных ресурсов ЕСМ установлен в объеме 500 млрд евро. В ходе встречи Еврогруппы, состоявшейся 30 марта 2012 г., было решено, что по линии ЕФФС будут продолжаться финансироваться существующие соглашения фонда с Португалией, Ирландией и Грецией. При этом руководство Еврогруппы установило, что с завершением реализации этих соглашений деятельность ЕФФС будет прекращена (де-юре с 1 июля 2013 г.). ЕСМ стал единственным европейским механизмом по финансированию новых программ оказания помощи нуждающимся государствам еврозоны.

На сегодняшний день ЕСМ располагает подписанным капиталом на сумму почти 705 млрд евро. Сюда включаются 80 млрд евро в виде начального оплаченного капитала, перечисленные государствами – членами еврозоны пятью траншами по 16 млрд евро каждый. Внесение оплаченного капитала 17 государствами – учредителями ЕСМ было завершено в апреле 2014 г. Кроме того, капитал ЕСМ состоит из государственных гарантий государств-участников на общую сумму около 625 млрд евро.

Следует заметить, что не во всех странах еврозоны позитивно отреагировали на решение создать такой большой стабилизационный фонд в рамках ЕСМ. В частности, в Германии большая группа истцов (как физических лиц, так и организаций) оспорила в федеральном конституционном суде законность перечисления в ЕСМ огромных сумм. Заявители, обратившиеся в конституционный суд, посчитали, что финансовые обязательства Германии в рамках ЕСМ серьезно конфликтуют с конституционными правами немецкого парламента распоряжаться деньгами немецких налогоплательщиков. Однако коллегия конституционного суда Германии в своем предварительном заключении от 12 сентября 2012 г. одобрила участие Германии в ЕСМ с условием установления максимального размера обязательств ФРГ в сумме 190 млрд в рамках ЕСМ². Расходы Германии по линии ЕСМ, превышающие 190 млрд евро, должны быть в обязательном порядке одобрены нижней палатой федерального парламента страны. Кроме того, конституционный суд распорядился передавать все решения о предоставлении финансовой помощи, принимаемые ЕСМ, на рассмотрение в верхнюю и нижнюю палаты законодательного органа страны.

Окончательно этот непростой вопрос был урегулирован 18 марта 2014 г., когда конституционный суд Германии вынес решение по делу о соответствии Европейского стабилизационного механизма положениям основного закона ФРГ³. В своем постановлении конституционный суд Германии не согласился с доводами подавших жалобу, отметив, что, *несмотря на*

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/economic-globalisation-indicators/indicators>

³ http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/03/rs20140318_2bvr139012en.html

¹ См. статью 5 Договора о ЕСМ.

существующие обязательства, бюджетная автономия бундестага сохраняется в достаточной мере.

Сразу после начала его деятельности ЕСМ был присвоен самый высокий долгосрочный рейтинг международными рейтинговыми агентствами¹. Это говорит об исключительном уровне надежности финансовых ресурсов Европейского стабилизационного механизма. На международной арене ЕСМ очень тесно сотрудничает с Международным валютным фондом, и зачастую в вопросах кредитования нуждающихся в средствах государств они выступают совместно. Везде, где это уместно, сотрудничество между ЕСМ и МВФ осуществляется на уровне технических и финансовых взаимодействий. Презюмируется, что государство – участник еврозоны, обратившееся за помощью в ЕСМ, с аналогичной просьбой должно обратиться в МВФ.

Механизм получения финансовой помощи от ЕСМ. Во всех случаях для оказания стабилизационной поддержки по линии ЕСМ заинтересованное государство должно направить соответствующее заявление на имя председателя совета управляющих ЕСМ. На основании запроса Еврокомиссия в сотрудничестве с ЕЦБ проводит первичный анализ наличия общих рисков для финансовой стабильности еврозоны в целом. ЕК также оценивает состояние государственного долга обратившейся страны на предмет его соответствия установленным критериям. Там, где это целесообразно и возможно, такая оценка осуществляется совместно с МВФ. Еврокомиссия также определяет фактические финансовые потребности обратившегося за помощью соответствующего государства еврозоны.

На основе этой оценки Еврокомиссия начинает вести переговоры (с участием ЕЦБ и везде, где это возможно, совместно с МВФ) о согласовании меморандума о взаимопонимании (МОВ), в котором оговариваются условия предоставления финансовой помощи. Когда все детали плана предоставления финансовой помощи согласованы, ЕК подписывает Меморандум о взаимопонимании от имени ЕСМ. Далее директор-распорядитель ЕСМ на основании Меморандума разрабатывает предложения об условиях и инструментах предоставления финансовой помощи и передает его на утверждение совету управляющих ЕСМ. После принятия советом управляющих стратегического решения оказать финансовую поддержку обратившемуся государству совет директоров ЕСМ готовит всеобъемлющее соглашение о предоставлении финансовой помощи, подробно оговаривая все валютно-технические аспекты выделения необходимых средств. Контроль за соблюдением условий реализации плана финансовой помощи возлагается на Еврокомиссию, которая на практике осуществляет его в тесном контакте с ЕЦБ и по возможности во взаимодействии с Международным валютным фондом.

На сегодняшний день по линии ЕСМ две страны (Испания, Кипр) уже получили стабилизационную финансовую помощь. Первой страной, получившей поддержку от ЕСМ, стала Испания. В июле 2012 г. Еврогруппа утвердила пакет помощи Испании максимальным объемом в 100 млрд евро. Эта программа была разработана с целью докапитализировать испанские коммерческие банки, которые попали в очень сложную финансовую ситуацию. Помощь была предоставлена в

виде долговых ценных бумаг, эмитированных под нужды капитализации испанских банков. Это были векселя (со сроками погашения через 2 и 10 месяцев), а также облигации с плавающей процентной ставкой (*Floating rate notes*) со сроками погашения от 18 месяцев до трех лет. В общей сложности Испании по линии ЕСМ было выделено 41,3 млрд евро, и с учетом достигнутых положительных результатов 31 декабря 2013 г. реализация программы была завершена. Согласно достигнутым договоренностям Испания должна вернуть ЕСМ полученные средства до декабря 2027 года.

25 июня 2012 г. кипрское правительство обратилось к Еврогруппе с просьбой предоставить стабилизационный кредит для преодоления последствий разразившегося в стране серьезного банковско-финансового кризиса. После продолжительных и непростых переговоров программа помощи Кипру на максимальную сумму до 10 млрд евро была одобрена Еврогруппой 25 марта 2013 г. Необходимо отметить, что в случае с Кипром участие в программе оказания финансовой помощи принял МВФ (в размере 1 млрд евро), а доля ЕСМ составила почти 9 млрд евро². На сегодняшний день Кипр получил от ЕСМ 5,7 млрд евро, оставшаяся сумма должна быть перечислена до 31 марта 2016 г. Ожидается, что Кипр расплатится с ЕСМ и МВФ по кредитам до 2031 года.

17 июля 2015 г. совет директоров ЕСМ одобрил новую трехлетнюю программу оказания финансовой помощи Греции для стабилизации тяжелой макроэкономической ситуации в стране. В ходе дальнейших непростых переговоров и согласований европейских лидеров с греческим правительством Еврогруппа 14 августа 2015 г. поддержала предоставление третьей программы помощи Греции общим объемом до 86 млрд евро, однако перспективная реализация договоренностей осложняется целым рядом политических факторов и рисков. В частности, правительство А. Ципраса, подписавшее в августе 2015 г. соглашение с Еврогруппой о предоставлении финансовой помощи в обмен на широкоформатные социально-экономические реформы, вскоре подало в отставку. От исхода сентябрьских внеочередных парламентских выборов в Греции во многом зависит выполнение заключенного соглашения об оказании финансовой помощи Европейским союзом.

С момента начала деятельности Европейского стабилизационного механизма прошло чуть более двух лет, и пока еще преждевременно делать выводы об эффективности его работы. Очевидно, что создание ЕСМ не следует рассматривать как всеобъемлющий ответ со стороны Европейского союза на кризисные явления в экономике ряда европейских государств, скорее, его нужно воспринимать как один из дополнительных механизмов, хотя и достаточно мощный, в борьбе с возникающими серьезными макроэкономическими проблемами. Представляется, что наряду с повышением бюджетно-налоговой дисциплины, необходимыми структурными реформами, неукоснительным выполнением общих параметров бюджетно-налоговой политики, внедрением новой европейской системы банковско-финансового надзора и некоторыми другими мерами деятельность ЕСМ может привнести дополнительную стабильность в экономическое развитие Европы и создать плацдарм для устойчивого экономического роста в странах Европейского союза.

¹ Fitch присвоил ЕСМ рейтинг AAA, Moody's присвоил ЕСМ рейтинг AA1.

² Точная сумма финансовой помощи ЕСМ равнялась 8,968 млрд евро.