DOI: 10.17976/jpps/2014.02.03

УЧАСТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ПОЛИТИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ ГЛОБАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ[1]

М.В. Стрежнева

Аннотация. В настоящей статье показано, какое место занимает Европейский союз как уникальное политическое образование в формирующейся многоуровневой системе глобального финансового управления. Рассмотрено взаимодействие ЕС по соответствующим вопросам с "большой двадцаткой", Международным валютным фондом и Советом по финансовой стабильности. Понятие транснациональных пространств использовано для изучения процесса возникновения новых центров принятия решений вне национальных рамок, но при участии национальных правительств и регуляторов. Проанализировано как, имплементируя решения глобального уровня, европейские власти укрепляют собственные позиции на международной арене.

Ключевые слова: транснационализм, Европейский союз, финансовое регулирование, "большая двадцатка", имплементация глобальных решений, многоуровневое управление, наднационализм.

Ключевым обстоятельством международной жизни последних десятилетий стала нарастающая транснациональная финансовая активность. Сверхвысокая скорость трансакций, запутанная структура финансовых контрактов, мгновенно распространяющиеся по миру сети банковских филиалов и дочерних компаний впредь не дают надежды национальной власти, если она действует в одиночку, успешно справиться с задачами банковского надзора и должным образом осуществлять регулирование своих финансовых рынков. Глобальный кризис второй половины 2000-х годов обострил насущную потребность в международном управлении данной сферой, наглядно продемонстрировав, как либерализация повышает конкуренцию среди слабо контролируемых финансовых институтов, подталкивая их к более рискованному поведению. Он придал дополнительный мощный импульс развитию архитектуры и механизмов многоуровневого финансового управления, которое мы сейчас и наблюдаем. Это служит очередным подтверждением широко цитируемого утверждения американского теоретика Джеймса Розенау о том, что постепенно некая упорядоченность (управляемость) мира все же складывается, вопреки отсутствию глобального порядка, не говоря уже о мировом правительстве [Rosenau 1992: 1-29].

В настоящей статье показано, какое место в формирующейся многоуровневой системе занимает Европейский союз, являющийся уникальным политиче-

СТРЕЖНЕВА Марина Вадимовна, доктор политических наук, зав. сектором ИМЭМО РАН, профессор кафедры европейской интеграции МГИМО (У) МИД России. Для связи с автором: integra1955@mail.ru

STREZHNEVA Marina Vadimovna, Dr. Sci. (Pol. Sci.), Head of a Sector of the Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Prof. of the Department of European Integration, Moscow State Institute of International Relations, MFA Russia, Moscow. Email: integra1955@mail.ru

[1] Настоящая статья написана при поддержке РГНФ, грант № 14-07-00046 "Участие Европейского союза в глобальном хозяйственном управлении: организационный анализ".

ским образованием – надгосударственным объединением государств-членов. Проанализирован, в данном случае, вклад ЕС в международное финансовое управление, ключевую роль в котором на настоящем этапе сохраняют сотрудничающие друг с другом национальные правительства. Теоретико-методологической основой анализа избран транснационализм [подр. см. Цыганков 1999: 223-227], акцентирующий пространственное измерение политики и особое значение связей, коалиций и взаимодействий, которые игнорируют территориальные границы и выходят за пределы национального контроля.

Тема участия ЕС в управлении глобальными финансами обрела актуальность в самые последние годы. Достаточно указать, что в публикации Еврокомиссии о международной роли Евросоюза, появившейся в 2007 г., она вообще не затронута [см. European Commission 2007]. Теперь же это одна из самых "горячих", активно обсуждаемых экспертами тем [подр. см. Conway 2013: 154-176; Drezner 2007; Larionova 2012; Moschella, Quaglia 2012; Kochenov, Amtenbrink 2014: 283-348; Vooren, Blockmans, Wouters 2013: 243-288].

На деле участие ЕС в финансовом управлении мирового масштаба в основном складывается из следующих взаимосвязанных компонентов:

1) Использование представительства ЕС и его членов в международных инстанциях для формирования глобальной повестки в вопросах финансового управления.

2) Контроль над реализацией принимаемых глобальных решений на пространстве самого ЕС.

3) Отработка идей, способов и приемов финансового управления, способных послужить исходной точкой, моделью и примером при создании и реформировании соответствующих структур глобального уровня.

4) Прямой "экспорт" европейских инструментов, практик и стандартов финансового регулирования.

К их последовательному рассмотрению мы теперь и приступаем, предварив его историческим экскурсом.

История вопроса

До самого недавнего времени в области глобальных финансов к числу доминантных величин принадлежали, прежде всего, две страны – США и Великобритания. Их доминирование определялось масштабом, эффективностью и степенью интернационализации национальных финансовых рынков, а также изощренностью национальных регулирующих структур. Большинство экспертов в области финансового управления были сосредоточены там же. Потому и "лучшая практика" в финансовом надзоре тоже традиционно исходила от этих двух стран (от их национальных администраций либо из практики саморегулирования игроков финансовой сферы). Причем ее закрепление в форме международных стандартов чаще являлось результатом влияния рынка, нежели осуществления чьей-то целенаправленной политической стратегии. Так, Управление по финансовому регулированию Великобритании сыграло ключевую роль в разработке директивы Евросоюза 2007 г. *MiFID* – "О рынках финансовых инструментов".

Данная директива дала возможность зарегистрированным в одной из стран ЕС финансовым институтам осуществлять свою деятельность на всем Едином

внутреннем рынке (ЕВР) при соблюдении правил прозрачности. Но из-за начавшегося в 2008 г. глобального кризиса правила спонтанно развивающейся финансовой глобализации стали вызывать повсеместное отторжение. К тому же финансовые рынки ЕС в 2000-е годы росли и теперь по ряду позиций оказались сопоставимы в объемах с американскими рынками финансовых услуг. В совокупности эти два обстоятельства дали новую жизнь имевшим и прежде хождение в интегрированной Европе иным представлениям – о преимуществах управляемой глобализации (с многосторонними правилами и подключением международных организаций, влияние которых на международную реальность в результате повысилось).

За сознательное продвижение многосторонней гармонизации, а также регионального и глобального финансового управления внутри ЕС традиционно выступала "южная" группа стран-участниц во главе с Францией, при поддержке Германии, а за сохранение спонтанного порядка больше ратовала "северная" группа во главе с Великобританией. Парадоксальным образом уверенность Франции и Германии в собственной правоте укрепилась после либерализации финансового регулирования в этих двух странах в 1990-е и 2000-е годы. Либерализация привела к повышению степени финансовых рисков для населения и, соответственно, к политизации проблематики финансового регулирования, с эффективностью которого рядовые немцы и французы стали склонны связывать оценку легитимности собственных правительств.

В качестве одного из ключевых объектов регулирования на европейском уровне франко-германский тандем сначала выбрал хедж-фонды, которые в Париже и Берлине характеризовали как воплощение "хищнического" капитализма (подразумевалось: англосаксонского образца). В Лондоне этот выбор расценили, естественно, как антибританский (в Европе до 80% хедж-фондов управлялись именно из столицы Великобритании). Но Германия и Франция не отказались от соблазна продемонстрировать собственному населению на таком объекте свою готовность решать возникшую политическую проблему, не ставя при этом под удар собственные финансовые рынки (ведь доля хедж-фондов там оставалась относительно невелика). В конце концов, в 2011 г. в Евросоюзе была принята Директива об управляющих фондами альтернативных инвестиций (ФАИ). Помимо хедж-фондов как таковых, она затронула также фонды прямых инвестиций, так наз. промышленные фонды и фонды сырьевых ресурсов.

Одно из важных требований этого базового акта – создание системы "паспортов" (с 1 января 2015 г.), отменяющей для ФАИ прежнее обязательство регистрироваться для осуществления своей деятельности в каждом государстве ЕС по отдельности. По директиве 2011 г. для работы на всем едином рынке достаточна обязательная регистрация лишь в одной из стран ЕС. Нелишним будет заметить, что формальные требования к хедж-фондам и отношение властных органов к ним сначала ужесточились в Соединенных Штатах, но европейская директива пошла дальше в плане мер по коррекции рынка.

Еще одним объектом регулирования на европейском уровне были избраны кредитно-рейтинговые агентства (КРА). В сентябре 2009 г. появился регламент ЕС (мера прямого действия) по регулированию их деятельности. Регламент ввел обязательную систему их регистрации и строгий надзорный режим, а также потребовал, чтобы КРА раскрывали используемую ими методологию, потенциальные конфликты интересов и клиентскую базу. Этот акт не вызвал

особых противоречий в рядах европейских правительств, поскольку крупнейшие международные КРА имеют американское происхождение.

Финансовые рынки являются ныне глобальными, а посему финансовый мониторинг и контроль важно осуществлять одновременно и внутри отдельных стран, и в трансграничном (международном) формате. Только при таком подходе можно обеспечить наблюдение за всей глобальной отраслью в целом, одновременно избежав регуляторного арбитража (т.е. попыток рыночных игроков перенести свои операции на такие площадки, где правила регулирования проще или удобнее) или иных "прорех" в финансовом управлении. Можно также предположить, что если бы США не ужесточили собственные правила с принятием в 2010 г. акта Додда-Фрэнка о защите прав потребителей, Евросоюз тоже вряд ли пошел бы на сколько-нибудь серьезные меры по ограничению свободы действий игроков региональных финансовых рынков.

При всем том усиление на европейском уровне надзора над трансграничной финансовой деятельностью, меры по регулированию ФАИ и рейтинговых агентств, упомянутые выше, можно назвать шагами второстепенными, тогда как более важную перспективу открывает реализация планов по созданию в ЕС банковского союза. В качестве подготовительной стадии ей предшествовало оформление в 2010 г. двухуровневой схемы финансового управления, включающей:

• на "верхнем этаже" – Европейский совет по оценке системных финансовых рисков с участием Европейского центрального банка (ЕЦБ) – "большая двадцатка" поручила МВФ и Совету по финансовой стабильности осуществлять такую же мониторинговую функцию на глобальном уровне;

• на "нижнем этаже" – сеть, объединяющую национальные органы финансового надзора и европейские надзорные ведомства. Это – Европейское банковское ведомство в Лондоне, Европейское ведомство по страхованию и трудовым пенсиям во Франкфурте-на-Майне и Европейское ведомство по ценным бумагам и рынкам в Париже.

С сентября 2014 г., в развитие этой схемы, на "верхнем этаже" планируется ввод в действие Единого механизма по банковскому надзору во главе с ЕЦБ, который в полном масштабе развернет свои действия к 2018 г. Он станет непосредственно надзирать за крупными банками. Оговорено право ЕЦБ следить за тем, как осуществляется национальный надзор в отношении менее весомых финансовых институтов.

Национальные органы финансового надзора обязаны уведомлять ЕЦБ о собственных решениях существенной значимости. Кроме того, дан ход Директиве ЕС о единой системе реструктуризации и банкротства банков. Она должна вступить в силу в 2018 г. В ее тексте прописано, что, в отсутствие иного решения, к расходам по управляемому банкротству будет впредь допускаться привлечение средств кредиторов первой очереди и обладателей незастрахованных (негарантированных) вкладов. Далее должно последовать оформление Единого механизма резолюции, передающего ЕЦБ ответственность и полномочия по выдаче банковских лицензий, реструктуризации или ликвидации крупных банков в еврозоне.

В условиях усиления конкуренции с Западом со стороны растущих экономик для европейцев особенно важно координировать соответствующие изменения с Соединенными Штатами, что повышает для Европы значение

глобального финансового управления и, в частности, МВФ. Но членами МВФ являются только государства. Хотя страны ЕС, перешедшие на единую валюту евро, утратили суверенитет в денежно-кредитной сфере, а внешнее представительство Евросоюза в данной области возложено на ЕЦБ, в МВФ у европейского Центробанка лишь наблюдательный статус. Тем не менее, МВФ и Евросоюзу удалось наладить тесное взаимодействие в ходе решения в 2010-2011 гг. финансовых проблем ряда стран еврозоны, угрожавших стабильности европейской валюты.

МВФ не относит внедрение норм надзора за деятельностью банков к числу своих ключевых обязанностей и взаимодействует в их распространении с Банком международных расчетов (БМР) в Базеле (Швейцария). В 1974 г. при БМР был основан Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) – автономная транснациональная сеть, занимающаяся выработкой глобальных стандартов. Рекомендации Базельского комитета находят правовую имплементацию в национальном законодательстве большого числа стран, а внутри Евросоюза служат одной из основ финансовой интеграции. После выхода в свет пакета "Базель-2" были приняты директивы ЕС от 14 июня 2006 г: об организации и ведении бизнеса кредитных организаций (директива № 48) и о достаточности капитала инвестиционных фирм и кредитных организаций (директива № 49).

Новый свод норм и стандартов по структуре и качеству банковских активов, одобренный "большой двадцаткой" (*G20*) 12 сентября 2010 г., получил наименование "Базель-3". Он создал условия для дальнейшего повышения устойчивости банков и их способности противостоять финансовым потрясениям в будущем.

Как известно, в 1990-е годы доверие к МВФ ослабело, что привело к созданию других международных органов *G20*, встречи которой проходят на уровне лидеров национальной исполнительной власти, а также министров финансов и управляющих национальными центральными банками, и Совета по финансовой стабильности (СФС). Евросоюз является полноправным членом "большой двадцатки" (он представлен в ней главой ЕК и председателем Европейского совета), но в *G20* входят также, в самостоятельном качестве, Великобритания, Франция, Германия и Италия, а Испания и Нидерланды, не будучи формально членами *G20*, регулярно получают приглашения на ее заседания. "Большая двадцатка" принимает стратегические решения, как таковые не имеющие обязательной юридической силы, которые государства обязуются добровольно имплементировать у себя в национальных рамках. Ей принадлежит значимая координирующая роль в экономическом и финансовом управлении. Координация в рамках *G20* и СФС шагов по противостоянию кризису и по его преодолению во многих случаях послужила к пользе Евросоюза, который таким образом весьма успешно внедрял собственные предложения в глобальную повестку.

Взаимодействие Евросоюза со структурами и институтами глобального уровня

"Большой двадцатке", как органу политическому, принадлежит решающая роль в утверждении ключевых элементов структуры глобального финансового регулирования, благодаря которой мировые финансы должны обрести устойчивость на будущее. Эти элементы включают более жесткие требования

консервативного (пруденциального) банковского надзора и общие правила кризисного управления, а также меры по совершенствованию регулирования финансовых рынков и соответствующей инфраструктуры, прежде всего через принуждение к торговле деривативами и к их клирингу на надежных и прозрачных площадках. При этом именно Еврокомиссия выдвинула большинство законодательных предложений, оформленных затем как политические обязательства государств по линии *G20* – в том числе два высоко значимых пакета по требованиям к банкам и по регулированию рынков капитала.

ЕК и ЕЦБ представлены в Совете по финансовой стабильности, институционально связанном с *G20*. Он был основан в 2009 г. на базе Форума по финансовой стабильности и занимается реформой финансового управления и разработкой системы раннего предупреждения кризисных ситуаций совместно с МВФ. В частности, с 2011 г. ЕК активно участвовала в рамках СФС в выработке мер по обузданию теневого банкинга. Теневой банкинг, по определению ЕК, – это система предприятий, которые проводят операции, подобные банковским, но не подпадают под банковское регулирование. По мнению Еврокомиссии, теневой банкинг – достойная альтернатива банковского кредитования. Но при всем том он таит и серьезные риски, на которые регуляторам следует обратить более пристальное внимание[2]. Правила регулирования теневого банкинга обсуждались лидерами *G20* на саммите в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г.[3], где был согласован соответствующий план действий.

Как и в СФС, в Базельском комитете по банковскому надзору при Банке международных расчетов собираются не политики, а эксперты (представители национальных центральных банков и органов банковского надзора, а также международных организаций и объединений). У ЕК и ЕЦБ в данном случае статус наблюдателей, т.е. они не могут представительствовать там от лица ЕС. Мандат самого БКБН ограничен установлением международных стандартов в банковской области и продвижением сотрудничества национальных органов надзора. Иными словами, он носит технический характер. Именно БКБН представил в 2009 г. предварительный проект "Базеля-3", в 2010 г. обсуждавшийся в *G20*, правила которого, чтобы стать юридически обязательными, нуждаются в перенесении в европейское и национальные законодательства.

Предварительная работа по "Базелю-3" выявила расхождения во мнениях между США, Великобританией и Швейцарией, с одной стороны, и континентальными европейскими странами (Германией, Францией, Италией), с другой. Первые стремились к более жесткому определению капитала и к более высоким требованиям по его достаточности, а вторые не хотели брать на себя слишком суровые обязательства. Европейские национальные регуляторы учитывали разницу в последствиях от введения новых международных правил у себя дома, что

[2] Еврокомиссия проводит консультации по регулированию теневого банкинга. 2012. *Плюс/минус: Независимая оценка финансовых компаний*. 19.03. http://plusminus.com/newslist/ evrokomissija-provodit-konsultacii-po-regulirovaniju-tenevogo-bankinga.html?id=1249 (проверено 20.01.2014); Зуев В. 2013. G20 должна решать вопросы финансового регулирования" – Вестник Кавказа, 11.09. Доступ: http://www.vestikavkaza.ru/interview/Vladimir-Zuev-G20-dolzhna-reshat-voprosy-finansovogo-regulirovaniya.html (проверено 17.01 2014).

[3] *Санкт-Петербургская декларация лидеров "Группы двадцати"*. 2013.09. С. 23. – Доступ: http://ru.g20russia.ru/news/20130906/782776168.html (проверено 20.01 2014).

мешало оформлению общей позиции на уровне ЕС. Так, реализация положений "Базель-3", по многим оценкам, ограничит возможности функционирования сберегательных касс и кооперативных банков в Германии, которые, финансируя многочисленные мелкие и средние предприятия, сильно зависят от государственных займов, что грозит подрывом стабильности интегрированной Европы.

Однако, выступив в июле 2011 г. с законодательным предложением о достаточности капитала для банков, Еврокомиссия запустила процесс имплементации этих глобальных стандартов в ЕС, что, кстати, облегчило ей решение задачи гармонизации правил и стандартов в области финансового регулирования и надзора на европейском уровне. Законодательный пакет, включающий директиву и регламент (*CRD-IV/CRR-IV package*), вступил в силу с 17 июля 2013 г. Воспроизводя положения "Базель-3", указанные акты имеют и некоторые отличия от него, отражающие учет европейской специфики [подр. см. Худякова 2013: 5-6]. К 2019 г. интегрированной Европе предстоит привести свои параметры по капиталу в полное соответствие с заданными нормативами.

В целом было бы большим преувеличением заявить, что ЕС является сейчас единственным среди крупнейших в мире экономических игроков, особо пекущимся об укреплении международного финансового управления. В политике Соединенных Штатов курс на повышение финансовой стабильности в мире сегодня также налицо. Он включает акцент на мониторинг системных рисков и укрепление контроля над кредитно-рейтинговыми агентствами.

Начав разработку собственных новых правил в отношении КРА, ЕС во многом опирался, кстати, на ранее появившиеся международные стандарты. Так, упомянутый выше европейский регламент 2009 г. в существенной мере воспринял принципы Кодекса поведения КРА, разработанного Международной организацией комиссий по ценным бумагам (*IOSCO – International Organization of Securities Commissions*). Он появился в 2004 г. и был пересмотрен в 2008 г. При этом сам Евросоюз является аффилированным членом данной организации, объединяющим национальные органы регулирования рынков ценных бумаг. Хотя Еврокомиссия как таковая не участвует в принятии решений в *IOSCO*, она задействована в обмене информацией по национальным режимам регулирования и по обеспечению исполнения рыночными игроками соответствующих обязательств [подр. см. Quaglia 2009].

Наконец, не все инициативы Евросоюза получают поддержку и подтверждение в международных инстанциях, формируя глобальную повестку. Так, в ноябре 2011 г. на очередном саммите *G20,* проходившем в Каннах, Франция, выступая в роли страны-председателя, предложила договориться о глобальном налоге на финансовые трансакции, деньги от которого направлялись бы на достижение глобальных целей. Тем самым решались бы две задачи: сокращения перемещений спекулятивного капитала и привлечения финансового сектора к возмещению средств, которые приходится тратить на рекапитализацию банков. Однако ввести всемирный "налог Тобина", именуемый так в честь американского экономиста, который предложил налог на трансакции в 1970-х годах, не удалось главным образом из-за сопротивления США. Между тем следует согласиться с мнением некоторых российских экспертов, которые считают, что вопрос о введении налога на спекулятивные банковские операции заслуживает глобальной поддержки: "'Двадцатка' должна была бы стимулировать продвижение этого вопроса и введение его во всех ведущих экономиках. Эти меры надо вводить именно во всех

экономиках, потому что если только одна экономика введет, а другая не введет, тогда банки будут уходить в те юрисдикции, где нет такого налогообложения"[4].

За несколько месяцев до саммита в Каннах, чтобы подать пример *G20*, ЕК предложила ввести единый налог на трансакции в Евросоюзе в качестве нового источника собственных средств пополнения европейского бюджета. Такие страны ЕС, как Великобритания и Швеция, выступили против этой затеи из опасений, что одностороннее введение такого налога в ЕС может спровоцировать отток капитала с европейских рынков. Тем не менее, данная инициатива легла в основу продвинутого сотрудничества 11 стран – членов ЕС. 14 февраля 2013 г. Еврокомиссия обнародовала проект соответствующей директивы Совета ЕС.

Согласно проекту, эти страны будут облагать 0,1-процентным или 0,01-процентным налогом многочисленную категорию финансовых трансакций, включая такие, которые весьма опосредованно связаны с их территорией. В случае достижения согласия по этому вопросу до конца 2013 г. и успешной транспозиции директивы в национальное законодательство стран, принявших участие в продвинутом сотрудничестве[5], общие рамки для налогообложения финансовых трансакций, открытые для присоединения к ним остальных стран ЕС, могут вступить в силу к середине 2014 г.

Великобритания оспорила в суде законность решения Совета от 22 января 2013 г., давшего "добро" продвинутому сотрудничеству по указанному вопросу[6], но ее иск не способен задержать реализацию этой инициативы.

Нюансы имплементации глобальных правил

Задавая стандарты и нормы финансового регулирования и надзора, Евросоюз соперничает в этом вопросе с собственными государствами-членами – в той мере, в какой за ними, в условиях региональной интеграции, сохраняется ниша, позволяющая им устанавливать собственные правила. Некоторые из государств-членов (скажем, Великобритания), между тем, склонны использовать такую нишу в максимально доступной им степени.

"Большая двадцатка" не относится к числу классических международных организаций, с которыми Евросоюзу формально предписано сотрудничать согласно статье 220 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС). То есть Лиссабонский договор, частью которого является ДФЕС, не может служить правовой базой по организации связей ЕС с подобными ей неформальными форумами "клубного типа" и не способен ограничить индивидуальные действия отдельных стран-участниц. В то же время Евросоюз не является государством, по крайней мере, в общепринятом представлении, а потому как бы "выбивается из ряда" в "большой двадцатке", где, помимо него, представлены только "обыкновенные" государства.

[4] Зуев В. 2013. G20 должна решать вопросы финансового регулирования" – *Вестник Кавказа*, 11.09. Доступ: http://www.vestikavkaza.ru/interview/Vladimir-Zuev-G20-dolzhna-reshat-voprosy-finansovogo-regulirovaniya.html (проверено 17.01 2014).

[5] Австрия, Бельгия, Греция, Италия, Франция, Германия, Португалия, Словакия, Словения, Испания и Эстония.

[6] Action brought on 18 April 2013. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union, Case C-209/13*, pp. 64-87. URL: http://curia.europa.eu/juris/document/ document.jsf?docid=137910&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=enhanced%2Bcooperation&doclang=EN&cid=27172#ctx1 (accessed 18.01.2014).

Мы видим постоянные ссылки на обязательства по линии *G20* в преамбулах правовых актов Евросоюза и в европейских политических документах. Все это говорит о том, что Евросоюз с серьезностью относится к таким обязательствам. Он полагается на *G20* в продвижении собственной повестки на международной арене и в европейских рамках. Но вместе с тем на глобальном уровне страны – участницы ЕС могут позволить себе и отклонения от общей европейской линии в интересах защиты национальных интересов. Крупные страны ЕС, имея собственное место за столом переговоров, порой игнорируют мнения малых стран ЕС, у которых и без того меньше влияния при выработке общей европейской линии. Некоторые страны ЕС к тому же считают, что *G20* подвигает Евросоюз на излишне радикальные меры в плане финансового регулирования, и сами предпочли бы двигаться медленнее [Stoltenberg et all 2011].

Но нормативные предписания, а также правила многоуровневого контроля над финансовой деятельностью нужно не только согласовывать и принимать. Не менее важно имплементировать соответствующие решения. Роль Евросоюза в имплементации новых международных правил финансового регулирования трудно переоценить.

Финансовые правила, действующие на Едином внутреннем рынке ЕС (ЕВР), ранее вводились только наднациональными директивами, которые требуют перенесения в национальное законодательство (транспозиции). Европейские директивы оставляют для национальной власти возможность "дискреционного усмотрения" – иными словами, государства-члены сами решают, каким должно быть "своеобычие" в способах достижения ими тех общих целей Евросоюза, которые определены в базовом правовом акте. Так, в директиве 2006 г. по требованиям к капиталу (*CRD-III*), которой имплементировались для ЕВР нормы "Базеля-2", насчитывалось более 100 национальных дискреций, вследствие чего трудно было говорить о достижении с ее помощью высокой степени единообразия действующих в Европе правил.

Законодательный пакет по правовому оформлению в ЕС "Базеля-3" на этот раз содержит не только директиву, но и регламент, который вводит максимальную гармонизацию национальных норм, позволяя Евросоюзу нарастить свое воздействие на страны – участницы ЕС. Директивой регулируется доступ к банковской деятельности, связанной с денежными вкладами, а регламент устанавливает пруденциальные требования, которые кредитные институты должны соблюдать, начиная с 1 января 2014 г.

Если новые базельские соглашения по достаточности капитала распространяются только на "банки с международной активностью", в ЕС соответствующие правила будут применяться ко всем банкам (числом более 8300), а также к инвестиционным компаниям. Столь широкий охват европейские власти объявили необходимым для того, чтобы банки, чья деятельность разрешена в одном государстве ЕС, могли оказывать свои услуги на всем ЕВР без ограничений. Регламентом создается "единый свод правил", которым должны подчиняться все европейские банки. Он будет, помимо прочего, включать обязательные к соблюдению технические стандарты, разрабатываемые Европейским банковским ведомством и принимаемые Европейской комиссией для прямого применения во всех государствах-членах.

Для укрепления роли европейских надзорных ведомств (включая банковское) в имплементации международных финансовых правил (где они наделены соответствующей правовой компетенцией) еще предстоит, однако, нара-

щивать их оперативное и регуляторное воздействие. Ведь полное признание новой роли наднациональных ведомств со стороны национальных регуляторов в Европе еще не достигнуто.

Евросоюз как модель для глобального финансового управления

В отсутствие централизованной глобальной системы финансового управления, которую вряд ли удастся построить в обозримой перспективе, Евросоюз, где финансовое управление децентрализованное с точки зрения политической организации, но уже сложилось как система, может служить региональной площадкой и своего рода "модельным проектом" по отработке способов углубления транснационального сотрудничества в области финансового регулирования и сближения норм банковского надзора.

В ЕС данная система на наших глазах претерпевает трансформацию в сторону наращивания в ней элементов делегирования (с упором на полномочия не правительств, но автономных национальных регуляторов, объединяемых в сеть с подключением европейских финансовых ведомств). Это можно считать важным образцом для последующего институционального заимствования и на глобальном уровне. В Европе отрабатываются механизмы, позволяющие европейской власти, в случае возникновения чрезвычайной ситуации, быстро запретить или ограничить определенную финансовую активность на рынке, минуя национальные инстанции. Налаживается взаимодействие между инструментами макропруденциальной и микропруденциальной политики.

Наконец, ЕС можно назвать первопроходцем в самом признании необходимости принципиальной связи между управлением финансовым и экономическим: "Хотя ...управление в рамках Экономического и валютного союза далеко от идеала, укрепленная система, в рамках которой государства-члены обязаны теперь соблюдать бюджетную дисциплину, отслеживаются макроэкономические дисбалансы, действительно задает новые (мировые – *М.С.*) стандарты" [Vooren, Blockmans, Wouters 2013: 255].

Еще один прием управления, заслуживающий внимания с точки зрения его потенциала для международного распространения в будущем, имеет отношение к последовательному внедрению на Едином внутреннем рынке ЕС принципа взаимного признания (скажем, по примеру директивы *MiFID* и директивы по ФАИ, упомянутых выше).

Экстернализация европейского управления

Евросоюзу весьма свойственна экспансия собственных юридических и политических подходов вовне. Основой внешнего влияния при этом выступает для него растущая экономическая взаимозависимость интегрированной Европы с другими регионами и третьими странами. В отличие от прежней ситуации на национальных европейских рынках, функционировавших по отдельности, после создания в 1990-е годы Единого внутреннего рынка, в силу его большого объема, европейские власти обрели потенциал одностороннего воздействия (в том числе разрушительного) на действующие в Европе фирмы из третьих стран и их дочерние отделения. Ранее аналогичным потенциалом, в силу масштабов национального рынка, располагали только Соединенные Штаты. ЕС стал использовать открывшиеся возможности для вовлечения других международных акторов в "игру" по принятию общих правил преимущественно на его условиях.

Так, в 2002 г. в ЕС была принята директива о финансовых конгломератах (*Financial Conglomerates Directive – FICOD*)[7]. Директива требовала, чтобы единый регулятор надзирал за крупными финансовыми конгломератами во всех их частях, включая банковские, страховые услуги и операции с ценными бумагами, причем как в стране происхождения, так и в стране пребывания. Но надзорный орган страны происхождения мог выполнять эти функции только в том случае, если его регуляторная система соответствовала стандартам эквивалентности ЕС. Американские фирмы в сфере финансовых услуг, особенно инвестиционные банки, работающие в Европе, встретили новые правила в штыки. В США тогда финансовый надзор работал на иных принципах, но в итоге американские регуляторы согласились обеспечить большую их совместимость с новым европейским законодательством. Евросоюз ведет постоянные переговоры по финансовому регулированию со своими ключевыми экономическими партнерами, к числу которых, наряду с США, относятся Япония, Китай, Индия, Россия и Бразилия.

К примеру, диалог Россия–ЕС по финансовой и макроэкономической политике (ДФМЭП) был запущен в 2006 г. Среди его главных целей – обеспечение стабильности финансовой системы, а также эффективности в защите прав потребителей финансовых услуг путем совершенствования законодательства. Эксперт Лариса Игнатова подтверждает, что опыт Евросоюза учитывался в России при подготовке предложений по совершенствованию стандартов финансовой отчетности, по страхованию промышленных рисков, по государственному регулированию страховой деятельности и по многим другим вопросам. В то же время, по ее мнению, позиции в рамках международных форумов координируются Россией и ЕС в недостаточной степени[8].

Для третьих стран открыта возможность участия в работе новых европейских финансовых ведомств, если они заключат соглашение с ЕС, предусматривающее принятие и применение ими законодательства Евросоюза в сфере компетенции одного или нескольких ведомств. Европейские ведомства могут также сотрудничать с теми странами, не участвующими в Евросоюзе, где применяются правовые нормы, признанные эквивалентными европейским в сфере компетенции ведомств. Между тем соглашения о сотрудничестве Евросоюза с надзорными органами третьих стран, подразумевающие признание со стороны ЕС эквивалентности применяемых ими правил финансового надзора, уже заключены, в частности, с Соединенными Штатами, Канадой, Гонконгом, Японией и Сингапуром. Третьи страны, наладившие с ЕС такого рода сотрудничество, могут иметь постоянного наблюдателя в руководящих органах европейских надзорных ведомств, причем в настоящее время такой возможностью уже воспользовались страны Европейского экономического пространства (куда входят Норвегия, Исландия и Лихтенштейн), воспринявшие европейское *aquis*

[7] Финансовые конгломераты – крупные финансовые группы, оказывающие услуги на финансовом рынке. Директива ввела критерии определения финансовых конгломератов и меры по контролю их деятельности для обеспечения здоровой конкуренции на рынке финансовых услуг. 10 августа 2010 г. ЕК предложила внести изменения в существующие европейские правила по надзору за финансовыми конгломератами.

[8] Игнатова Л. 2013. Сотрудничество России и ЕС в финансовой сфере: координация как ключ к повышению эффективности. – *Блог экспертов РСМД*, 19.03. Доступ: http://russiancouncil.ru/blogs/riacexperts/?id_4=386 (проверено 17.01 2014).

(правовые нормы и политические договоренности, действующие внутри ЕС) в сфере финансового регулирования и надзора [подр. см. ibid.: 257].

* * *

Проведенный в данной статье анализ в целом подтверждает активную роль Евросоюза в глобальном финансовом управлении. Но принципиальные особенности его вклада могли бы, тем не менее, ускользнуть из поля зрения наблюдателя при сохранении им приверженности методологическому национализму. Последовательную критику методологического национализма см. в работах выдающегося немецкого социолога и политического философа Ульриха Бека [Бек 2007: 64-87; Beck, Grande 2010]. По его словам, методологический национализм исходит из той точки зрения, что национальное государство и национальное общество являются "естественными" формами современного мира. Такой взгляд на политическую организацию, как он считает, довлеет над большинством исследователей, создавая серьезную когнитивную проблему и препятствуя постижению динамики глобализации и транснациональных явлений.

Методологический национализм требует четко дифференцировать национальное и международное, а в случае с Евросоюзом такая нарочитая аналитическая дифференциация более чем неуместна. Транснационализм, альтернативный методологическому национализму, напротив, помогает увидеть, что многие общественные задачи в изменившихся условиях государствам приходится решать совместно, создавая вне национальных рамок новые центры принятия и имплементации решений. Возникают международные пространства глобального и регионального управления, которые функционируют транснационально [см. Транснациональные... 2011: 7-13].

С одной стороны, вовлечение политической системы Евросоюза в тесное взаимодействие с институтами и структурами глобального управления на руку его государствам-членам, прежде всего ведущим, так как оно заметно повышает их собственное международное влияние (ведь они принадлежат к столь мощному интеграционному объединению!). С другой стороны, от него выигрывают и европейские власти. В конце концов, государства вынуждены учитывать риск, настаивая на своем, оказаться перед фактом оформления неугодных им решений в качестве политически обязывающих глобальных рекомендаций, которые они не смогут обойти. Этот внешний фактор облегчает ЕК задачу добиваться сближения позиций проявляющих строптивость государств-членов в вопросах регулирования международных финансов.

Бек У. 2007. *Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма: Новая всемирно-политическая экономия*. М.: Прогресс-Традиция, 464 с.

Транснациональные политические пространства: явление и практика (отв. ред. М.В. Стрежнева). 2011. М.: Издательство "Весь Мир", 376 с.

Худякова Л.С. 2013. Новые подходы к межгосударственному финансовому регулированию. – *Тезисы доклада к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 25 сентября 2013 г.* Доступ: http://old.imemo.ru/ru/sc/2013/25092013_prez.pdf (проверено 20.12.2013).

Цыганков П.А. 1999. Транснационализм в науке о международных отношениях: вклад Джозефа С. Ная (мл.) и Роберта О. Кеохейна. – *Социально-гуманитарные знания*, № 5, с. 223-227.

References

Beck U., Grande E. Varieties of Second Modernity: The Cosmopolitan Turn in Social and Political Theory and Research. – *British Journal of Sociology*, 2010, vol. 61, no. 3, pp. 409-443.

Conway P. The Role of the IMF in the International Financial and the Eurozone Crises. – *De Bardeleben J., Viju Crina (Eds.) Economic Crisis in Europe: What it means for the EU and Russia*. N.Y., Palgrave Macmillan, 2013, pp. 154-174.

Drezner D.W. *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton, Princeton University Press, 2007, 256 p.

European Commission. The EU in the World: the Foreign Policy of the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, 22 p. URL: http://bookshop.europa.eu/en/the-eu-in-the-world-pbNAAB07126/ (accessed 18.01.2014).

Kochenov D., Amtenbrink F. (Eds.). *The European Union's Shaping of the International Legal Order*. Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 394 p.

Larionova M.V. (Ed). *The European Union in the G8: Promoting Consensus and Concerted Actions for Global Public Goods*. Farnham, Ashgate, 2012, 302 p.

Moschella M., Quaglia L. *Speaking with one Voice in International Finance: The EU and the Post-crisis Financial Debate*. 2012. URL: http://www.sisp.it/files/papers/2012/ manuela-moschella-e-lucia-quaglia-1243.pdf (accessed 18.01.2014).

Quaglia L. *The Politics of Regulating Credit Rating Agencies in the European Union*. Brington. The Centre of Global Political Economy of the University of Sussex, 2009, Working Paper no. 5, 24 p. URL: https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/ file.php?name=cgpe-wp05-lucia-quaglia.pdf&site=359 (accessed 18.01.2014).

Rosenau J.N. Governance, Order and Change in World Politics. – *Czempiel Ernst Otto (Ed.). Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 311 p.

Stoltenberg C., Crutchfield-George B., Lacey K.A., Cuthbert M. *The Past Decade of Regulatory Change in the U.S. and EU Capital Market Regimes: An Evolution from National Interests toward International Harmonization with Emerging G-20 Leadership*. Berkeley Journal of International Law, 2011, vol. 29, no. 2, pp. 577-648.

Vooren B. Van, Blockmans S., Wouters J. (Eds.). *The EU's Role in Global Governance: the Legal Dimension*. Oxford, Oxford University Press, 2013, 375 p.

Beck U. Power in the Global Age: A New Global Political Economy. Cambridge, UK/ Malden, MA: Polity Press, 2005, 352 p. [Russ. ed.: Bek U. *Vlast' i yeye opponenty v epokhu globalizma: Novaya vsemirno-politicheskaya ekonomiya*. Moscow, Progress-Traditsiya, 2007, 464 p.].

Transnatsional'nyye politicheskiye prostranstva: yavleniye i praktika, otv. red. M.V. Strezhneva [Strezhneva M.V. (Ed.) Transnational Political Space: the Phenomenon and Practice]. Moscow, Ves Mir Publ., 2011, 376 p.

Khudyakova L.S. Novyye podkhody k mezhgosudarstvennomu finansovomu regulirovaniyu. *Tezisy doklada k zasedaniyu Uchenogo soveta IMEMO RAN, 2013.25.09* [New Approaches to Interstate Financial Regulation. Abstracts for the Meeting of the Academic Council IMEMO September 25, 2013]. URL: http://old.imemo.ru/ru/sc/2013/25092013_prez.pdf (accessed 20.12.2013). (In Russ.)

Tzygankov P.A. Transnationalism in Studies of International Relations: Contribution Joseph S. Nye, Jr. and Robert O. Keohane. – *Social and Human Knowledge*, 1999, no. 5, pp. 223-227. (In Russ.).