



**Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации**

**Analytical Department of the Council of
the Federation**

**Сборник материалов Европейского центра
парламентских исследований и документации**

**Documents of the European centre for Parliamentary
research and documentation**



**Москва
2017**

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации
Analytical Department of the Council of the Federation

**Сборник материалов Европейского центра
парламентских исследований и документации**

*Серия: Международный опыт парламентской деятельности.
Актуальные темы*

**Documents of the European Centre for Parliamentary Research
and Documentation**

International Parliamentary Experience. Topical Issues

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический вестник подготовлен по итогам семинара Европейского центра парламентских исследований и документации (ЕЦПИД) на тему «Парламенты и финансовые рынки», состоявшегося 5-7 октября 2017 года в г. Афины.

Аналитический вестник подготовлен с использованием материалов, представленных участниками семинара, и содержит информацию о специальных комитетах, созданных парламентами европейских стран с целью анализа причин кризиса и ликвидации его последствий, о парламентских инициативах по урегулированию финансового кризиса, о деятельности и подотчетности центральных банков.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества.

СОДЕРЖАНИЕ

Приветственное слово организаторов семинара **Ошибка! Закладка не определена.**

«Что мы узнали из последнего финансового кризиса, могут ли парламенты способствовать предотвращению нового?»	4
«Парламенты и финансовые рынки»	13
Сессия 1. Управление и предотвращение финансовых кризисов: роль парламентов	13
Сессия 2. Взаимодействие между парламентами, центральными банками и другими экспертными учреждениями, осуществляемое в целях лучшего понимания финансовых аспектов	19
Сессия 3. «Открытые» парламенты: прозрачность для широкой общественности и информация о проблемах финансовых рынков	24
Исследовательская служба Европейского парламента	29
Работа с финансовыми рынками в парламенте - опыт Австрии	31
Приложение. Парламентское участие и контроль в вопросах Европейского механизма стабильности со стороны Германского Бундестага	40

Приветственное слово организаторов семинара

Последствия финансового кризиса 2007 года отразились не только на экономике, но и вызвали большие потрясения в социальных, политических и институциональных основах демократии. Европа, и как континент, и как гарант демократических ценностей, испытала серьезные потрясения.

Парламенты - представительные органы европейских народов, несомненно, призваны взять на себя очень сложную и трудную роль во время такого кризиса.

Мы должны обсудить на этом семинаре вопрос о том, всели ли необходимыми инструментами вооружены наши политические институты и, особенно, парламенты, чтобы полученные уроки послужили целям обеспечения устойчивости к грядущим вызовам и защиты прав и интересов наших граждан.

Предотвращение финансовых кризисов является важнейшей задачей парламентов при выполнении своих законодательных и контрольных функций, особенно в условиях укрепления доверия и все более широкого участия граждан в демократическом процессе.

Подотчетность ключевых экспертных учреждений, таких как центральные банки, необходимо усиливать за счет наращивания контролирующей функции парламентов. В то время как информированность парламентов и их понимание финансовых аспектов можно значительно повысить за счет более тесных взаимоотношений между такими учреждениями и парламентами.

Сложные времена требуют открытости и восприимчивости, гибкости, обмена идеями и опытом для достижения наилучших результатов.

«Что мы узнали из последнего финансового кризиса, могут ли парламенты способствовать предотвращению нового?»

*Выступление Филиппа Сачинидиса, бывшего
министра финансов Греческой Республики*

Прошло уже десять лет с момента начала глобального финансового кризиса. Правительства и граждане начинают подводить его главные итоги.

Кризис 2007 года привел к крупнейшему падению экономической активности в послевоенный период. Крупнейшим экономикам потребовалось несколько лет, чтобы восстановиться: США, Германии и Франции удалось восстановиться только к 2011 году, в то время как Великобритании и Японии - к 2013 году.

Однако в отдельных частях еврозоны, в Италии, Португалии и Греции до сих пор не достигнуты утраченные позиции. С 2008 года – за два года до подписания первой программы экономической перестройки - Греция потеряла почти 26% своего ВВП и уровень безработицы остается на уровне 22%, примерно на 14 процентных пунктов выше, чем в 2007 году.

Европейская экономика сегодня намного беднее, чем прогнозируемый до катастрофы тренд. Кризис оставил молодежь без всякой надежды, что они будут иметь такие же возможности для процветания, как их родители. Цена спасения правительствами финансовых учреждений в некоторых государствах-членах ЕС легла на будущие поколения.

МВФ подсчитал стоимость дополнительного долга, принятого правительствами, и сколько удалось погасить к 2015 году. Похоже, что Ирландия и Греция не смогут выплатить все в полном объеме и будут работать на обслуживание затрат в условиях большой долговой нагрузки долгие годы.

Наряду с экономическими и социальными последствиями с точки зрения стагнации и растущего неравенства, кризис оказал огромное влияние на политику, изменив политическую арену в ЕС.

Поскольку экономические, социальные и политические последствия кризиса настолько велики, возникает вопрос, почему финансисты не смогли предвидеть кризис. Многие финансисты по обе стороны Атлантики утверждали, что невозможно было увидеть приближающийся кризис.

Тем не менее, финансисты должны были уделять больше внимания появляющемуся глобальному пузырю из-за того, что разные рынки, отличающиеся друг от друга, стали синхронизированы.

Так почему же регуляторы, политики, инвесторы и банки оказались настолько неготовыми к началу кризиса?

Хотелось бы возразить, что причиной кризиса стал «рыночный фундаментализм» - идея о том, что государственная политика не может сделать многого из того, что необходимо для улучшения результатов рынка.

С 1980 года финансовая система, особенно коммерческие и инвестиционные банки, была дерегулирована. С тех пор жадность побеждала осторожность, и банки слишком рисковали деньгами своих вкладчиков.

Второй вопрос заключается в том, почему восстановление экономики было настолько медленным.

Почему Еврозона не отреагировала денежно-кредитной или фискальной политикой, но вместо этого переоценила роль структурных реформ для восстановления, не сумев тем самым предотвратить социальную и политическую напряженность, которая породила популизм и политическую нестабильность?

«Рыночный фундаментализм» и недостатки институционального устройства объясняют слабый ответ правительств и европейских институтов в решении кризиса.

Европейские политики первоначально утверждали, что существует проблема «морального риска» при спасении Греции и предпочли откладывать свои решения.

В результате кризис распространился по всему ЕС. Меры были приняты только тогда, когда все осознали, что кризис может нанести необратимый ущерб всей Еврозоне.

Что сделали правительства ЕС, чтобы предотвратить повторение кризиса?

а) Инициировали Европейский банковский союз, направленный на отключение банковского сектора от государства, тем самым предотвращая использование денег налогоплательщиков для спасения утопающих банков.

Это было достигнуто путем создания единых механизмов ЕС для пруденциального надзора и регулирования банков. В настоящее время также разрабатывается общая схема гарантирования депозитов.

Осуществили переход от эпохи бэйл-аут к бэйл-ин¹, когда убытки от своих инвестиций должны нести кредиторы банков. Таким образом, налогоплательщики защищены от рисков, которые берут на себя банковские менеджеры.

б) Приняли «Шесть пакетов», «Два пакета» и «Финансовый договор», чтобы улучшить экономическое сотрудничество и надзор - по крайней мере, в еврозоне. Все эти механизмы уменьшили политическую автономию национальных парламентов по бюджетным вопросам.

¹ Бэйл-аут (bail-out) – это спасение (санация) бизнесов и государств за счёт аутсайдеров (внешних институтов, в широком смысле слова), в первую очередь, государств. Бэйлин (bail-in) – за счёт инсайдеров (опять-таки в широком смысле) - собственников и кредиторов.

с) Европейский центральный банк (ЕЦБ) внедрил нетрадиционные инструменты денежно-кредитной политики, чтобы предотвратить вторую Великую депрессию.

Внедрение количественного ослабления наряду с объявлением Программы ОМТ (Outright Monetary Transactions - ОМТ)² привело к институциональной конверсии ЕЦБ с докризисной позиции.

Сегодня многие задаются вопросом, могут ли эти нестандартные меры создавать новые пузыри? Ответ могут дать регуляторы. Экспансионистские³ регуляторы должны быть сдержанны в своей денежно-кредитной политике, чтобы не провоцировать повторение кризиса.

d) Создали Европейский механизм стабильности (European Stability Mechanism – ESM) для поддержки стран Еврозоны в условиях финансового кризиса. В настоящее время многие считают, что ESM необходимо преобразовать в Европейский денежно-кредитный фонд.

Реформы в экономическом управлении ЕС и управлении кризисом приводят нас к ключевому вопросу.

Имеют ли национальные парламенты достаточную власть и адекватные механизмы для предотвращения нового финансового кризиса?

Что касается Греции, то институциональная структура парламента, существовавшая до кризиса, не смогла выявить неустойчивую позицию греческой экономики с большой двойной проблемой – дефицитом и ростом государственного долга.

² Прямые денежные операции («ОМТ») - это программа Европейского центрального банка, в соответствии с которой банк совершает покупки («прямые сделки») на вторичных рынках суверенных облигаций при определенных условиях, когда облигации выпущены государствами-членами Еврозоны.

³ Экспансионистская денежно-кредитная политика сопровождается расширением денежно-кредитной эмиссии, т.е. увеличением денежной массы в обращении.

Крупные политические партии и социальные партнеры не понимали сложностей, связанных с членством в валютном союзе и последствиями глобализации.

Из года в год правительства, как консервативные, так и социалистические, представляли в парламенте бюджеты с очень амбициозными фискальными задачами.

Мало кто из депутатов (если вообще кто-либо) был готов подвергать сомнению основополагающие прогнозы и отклонять бюджет по этим причинам.

Оппозиционные партии, как правило, всегда отвергали бюджет, как и профессиональные союзы и профессиональные ассоциации, утверждая, что он не поддерживает рост и социальную сплоченность и что он очень консервативный, то есть они требовали еще более высоких расходов.

Чтобы понять, почему Греция не смогла сохранить свои государственные финансы, нам необходимо сосредоточиться на институциональных рамках бюджетного процесса.

Европейская комиссия в 2007 году установила, что Греция имеет самые слабые бюджетные процедуры среди 18 рассмотренных стран.

До кризиса 2009 года почти третья часть доходов и расходов находилась вне бюджетного процесса.

Правительственные министры действовали и тратили деньги в качестве полуавтономных государственных агентов.

Политические партии, стремясь завоевать народную поддержку, были готовы внедрить новые социальные или инвестиционные программы, повышающие государственные расходы и одновременно сокращая налоги. При этом не учитывались фазы экономического цикла.

Вот почему Греция испытывала дефицит даже в годы высокого роста. В период с 2001 по 2009 год бюджетный дефицит, как правило, был на 70% выше их целевых показателей.

Несмотря на то, что греческая конституция предусматривает серьезное участие парламента в утверждении государственного бюджета, на практике до кризиса парламент был слабо информирован и, следовательно, не мог контролировать исполнение утвержденного бюджета.

Неспособность Греции сохранить свои государственные финансы в порядке совпала с провалом европейских институтов, учреждений, ответственных за оценку финансового положения стран еврозоны в контексте Пакта стабильности и роста.

Попыткой реформировать управление государственными финансами в Греции стал Закон 3871/2010 «Финансовое управление и ответственность», за который проголосовали в августе 2010 года.

Этот Закон ввел среднесрочные бюджетные рамки для утверждения парламентом действий правительства.

Кроме того, Главное казначейское управление стало подчиняться Парламенту и предоставлять прессе на правительственном уровне консолидированные отчеты, охватывающие государственные доходы, расходы, обязательства и финансирование на ежемесячной, ежеквартальной и двухгодичной основе.

Таким образом, исполнение государственного бюджета в настоящее время внимательно и прозрачно контролируется.

В целях повышения качества и точности статистических данных правительство приняло в 2010 году Закон 3832 и учредило Греческий статистический орган (ELSTAT) в качестве независимого органа, контролируемого парламентом Греции.

Более того, для облегчения задач членов парламента в 2010 году было создано парламентское бюджетное управление, которое действует как независимая единица греческого парламента.

Наконец, в 2014 году греческое правительство приняло Закон, в соответствии с которым был создан фискальный совет, как независимый административный орган, который отчитывается парламенту Греции, когда это требуется, или перед парламентским комитетом.

До кризиса аналогичные институциональные недостатки в бюджетном процессе и надзоре за финансовыми учреждениями были распространены и в других странах еврозоны, которые также потеряли доступ к рынкам капитала и были вынуждены запросить финансовую помощь.

Последние десять лет экономические и социальные последствия кризиса диктовали необходимость проведения институциональных реформ, которые затрагивали и национальные парламенты.

В то же время в ЕС продолжаются дебаты о роли и полномочиях национальных парламентов в определении экономической политики на национальном уровне в результате постепенной передачи существенных компетенций от национальных к наднациональным структурам.

Национальные законодательные органы потеряли значительную автономию и контроль за политикой Совета министров (Совета Европейского союза), Европейской комиссии, Европейского совета и ЕЦБ, которые доминируют в процессе принятия решений в ЕС.

Высказываются опасения по поводу того, что роль национальных парламентов в период кризиса зависела зачастую от непрозрачных и быстрых межправительственных переговоров по программам спасения (bail-out programs) и соглашениям управления еврозоны.

Существует множество весьма асимметричных позиций среди государств-членов ЕС и их парламентов в условиях кризиса в еврозоне.

Парламенты стран, получивших финансовую помощь, больше связаны внешними ограничениями. С другой стороны, реформа управления экономикой ЕС предоставила национальным парламентам входные данные для анализа в более систематическом ключе о возможностях, которые они уже имели.

В результате кризиса значительно укрепилась обязанность исполнительной власти информировать парламенты.

В то же время усиление контроля и надзорных полномочий парламентов было расширено, чтобы гарантировать контроль за решениями правительств на европейском уровне.

В настоящее время пока неясно, смогут ли эти реформы компенсировать утрату законодательных полномочий национальными парламентами.

Несмотря на реформы, введенные ЕС и трансформацию роли национальных парламентов, один урок, который мы можем извлечь из новейшей финансовой истории, заключается в том, что практически невозможно предотвратить новый финансовый кризис.

Политики должны знать, что, скорее всего, произойдет еще один финансовый кризис, поскольку их частота продолжает оставаться высокой, пока мы не создадим более стабильную глобальную финансовую структуру.

Тем не менее, если политики будут учитывать огромные и болезненные издержки, причиненные гражданам в большинстве стран еврозоны, и будут «действовать надлежащим образом», избегая заблуждений рыночного фундаментализма и блокируя призывы ослабить регулирование, введенное после кризиса, тогда есть

основания надеяться, что в будущем риски кризисов, связанных с финансовой системой, можно будет снизить.

«Парламенты и финансовые рынки»

Сессия 1. Управление и предотвращение финансовых кризисов: роль парламентов



Специальные парламентские комитеты по вопросам финансового кризиса

Только Европарламент, Австрия, Франция, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды и Испания создали специальные комитеты. Большинство стран использовали уже существующие постоянные комитеты.



Австрия

Австрийский национальный совет учредил постоянный подкомитет по вопросам Европейского механизма стабильности (European Stability Mechanism – ESM) и принял специальные положения об участии Национального совета в вопросах Европейского механизма стабильности.

Европарламент

Создал специальный комитет по финансовому, экономическому и социальному кризису (Committee on the Financial, Economic and Social Crisis – CRIS), чтобы исследовать причины кризиса и выработать рекомендации по их предотвращению. CRIS провел ряд слушаний, семинаров и исследований, а также взаимодействовал с Базельским комитетом банковского надзора и ЕЦБ, в результате которых были выпущены резолюции и поправки, касающиеся экономического управления и финансового надзора, которые повлияли на формирование законодательства.

Немецкий бундестаг

Создан Комитет по финансовому рынку, который контролирует специальный фонд (480 млрд. евро), целью которого является стабилизация банков и финансовых рынков посредством гарантий и/или капитала.

Заседания комитета носили непубличный характер, на них комитет заслушивал представителей Министерства финансов, Стабилизационного фонда и предприятий, получивших гарантии и/или капитал. Все были обязаны ответить на вопросы Комитета.

Нидерланды

Созданы два парламентских комитета:

- Временный комитет по исследованию финансовой системы, чтобы расследовать причины финансового кризиса;
- Парламентский комитет по расследованию, сосредоточенный на действиях, предпринятых голландскими властями во время финансового кризиса. Дача показаний перед этим комитетом была обязательной, и свидетелей допрашивали под присягой.

47 рекомендаций данных комитетов были приняты во внимание правительством, что привело к принятию ряда мер, законодательным инициативам и поправкам.

Франция

Национальная ассамблея и Сенат создали совместную рабочую группу по международному экономическому кризису, в результате чего были сформулированы несколько рекомендаций.

Присутствие всех лиц, вызванных на слушания комитетов, является обязательным, неявка является основанием для штрафных санкций.

Люксембург

Рекомендации Специального комитета по экономическому и финансовому кризису были доведены до сведения правительства.

Италия

Комитет по расследованию банковской и финансовой системы еще не начал работу.

Испания

Недавно был создан Комитет по расследованию финансового кризиса Испании и Программа финансовой помощи.

Другие комитеты

Франция

Постоянный Комитет по экономике и финансам подготовил доклад о международном финансовом кризисе, в то время как Комитет по европейским вопросам подготовил два доклада, в результате чего «Резолюция о Европе, которая столкнулась с финансовым кризисом» принята Национальной ассамблеей.

Германия

Бундестаг одобрил создание правительственного «Комитета финансовой стабильности», который может обращаться с

рекомендациями и предупреждениями, и каждый год направляет свой отчет для обсуждения в Финансовом комитете.

Италия

6-й Постоянный комитет (Финансы и казначейство) Сената провел расследования в итальянской банковской системе.

Словения

Комиссия Национальной ассамблеи по расследованиям исследует злоупотребления в словенской банковской системе.

Швеция

В существующем Комитете финансов проводится постоянная оценка задач Центрального банка (Риксбанка). Кроме того, недавно Финансовый комитет привлек двух внешних экспертов для рассмотрения денежно-кредитной политики банка за период 2010-2015 годов, включая последствия финансового кризиса и то, как компетентные органы власти справились с этим.

Парламентские инициативы по борьбе с финансовым кризисом

Различные типы законов, принятых в связи с финансовым кризисом

- Законы о прозрачности в государственных финансах
- Меры, связанные с укреплением банковского контроля и надзора над рынком ценных бумаг
 - Экстренные вмешательства
 - Пенсионные реформы
 - Сдерживание расходов, особенно в сфере здравоохранения, и налоговых доходов
- Поддерживающие меры для экономики и банковского сектора
- Меры поддержки слабых экономических групп

Парламентские инициативы по борьбе с финансовым кризисом

Германия

Бундестаг одобрил два пакета экономических стимулов, чтобы сбалансировать совокупный спрос.

Немецкий член Совета управляющих Европейского механизма стабильности ESM должен получить одобрение Бундестага, прежде чем согласиться с решениями совета.

Франция

Национальное собрание внесло Закон о банковском и финансовом регулировании, внедряя новые механизмы для борьбы с финансовым кризисом, взаимодействия с Советом по финансовому регулированию системного риска и новым органом по пруденциальному контролю.

Венгрия, Черногория

Принят закон о конвертации кредитов из швейцарских франков в национальную валюту.

Турция

Принят закон, повышающий надзорную роль парламента над специальными бюджетными администрациями и регулирующими и надзорными органами.

Налоговые правила, включенные в Конституцию

- Венгрия
- Польша
- Словакия
- Словения
- Испания

Принятые правила финансовой дисциплины

Босния Герцеговина

Приняты законы о заимствовании, долге и гарантиях с целью ограничения государственных расходов

Канада

Принят Закон о федеральном бюджете

Чешская Республика

Принят Закон о правилах финансовой ответственности

Греция

Введено правило баланса бюджета и правило долга, а также механизм коррекции значительных отклонений от бюджетной цели

Латвия

Принят Закон о налоговой дисциплине

Черногория

Принят закон о бюджете и фискальной ответственности

Сессия 2. Взаимодействие между парламентами, центральными банками и другими экспертными учреждениями, осуществляемое в целях лучшего понимания финансовых аспектов



Независимость центральных банков

Большинство центральных банков считаются независимыми.

Однако в Швеции Центральный банк является оперативно независимым органом, подотчетным парламенту.

Также Польша считается единственным членом ЕС без полностью независимого финансового учреждения, поскольку его компетенции осуществляют другие независимые учреждения, такие как Высшее управление аудита и Национальный банк Польши.

Основные компетенции центральных банков

На центральные банки, помимо прочего, возложен надзор за банками, защита сбережений и публикация статистических данных.

Те, кто принадлежит к еврозоне, согласились осуществлять единую денежно-кредитную политику. Они также нацелены на поддержку общей экономической политики своих правительств, если это соответствует их задачам в рамках еврозоны и их основной цели поддержания стабильности цен (главной целью создания Европейской системы центральных банков является поддержание стабильности цен). Они также выпускают банкноты евро.

Те, кто не принадлежит к еврозоне, выпускают свою национальную валюту.

Назначение председателя Центрального банка

Парламентом	Президентом
Латвия Словения Румыния	Босния Герцеговина Чешская Республика Финляндия Венгрия Италия, назначается Указом Президента по предложению премьер-министра

Канада

Председатель назначается Советом директоров Банка с одобрения Кабинета министров

Норвегия

Органы управления Центрального банка назначаются Правительством



Регулярные отчеты центральных банков и предоставление экспертизы

Председатель центрального банка обычно выступает перед парламентским комитетом, чтобы отчитаться по вопросам компетенции банка. Центральные банки также информируют о своей деятельности путем публикации данных и отчетов.

В Канаде министр финансов представляет некоторые документы в парламенте от имени Банка Канады.

В Европейском парламенте президент ЕЦБ должен каждые три месяца встречаться с Комитетом по экономической и денежно-кредитной политике для обсуждения вопросов текущей денежно-кредитной политики.

В Германии и Португалии представители центральных банков не должны регулярно отчитываться, они должны являться в парламент по запросу. С другой стороны, Финансовый комитет Бундестага практиковал регулярные визиты в Бундесбанк Германии для получения информации.

В Черногории Центральный банк имеет право готовить проекты законов, связанных с достижением целей Центрального банка, в то время как Правительство обязано консультироваться с Центральным банком по любым законопроектам, затрагивающим его цели.

Национальное собрание Словении должно получить заключение от ЕЦБ при рассмотрении законопроектов, относящихся к сфере его компетенции, но не приостанавливает процедуру до вынесения заключения.

Аудиторский контроль центральных банков

Финляндия. Аудиторы избираются Парламентом. Центральный банк контролируется Парламентским наблюдательным советом, который состоит из 9 депутатов.

Франция. Отчеты Банка, а также любой отчет Аудиторов сообщаются в Комитеты финансов как Национального собрания, так и Сената.

Грузия. Парламентский комитет представляет в Палату список с четырьмя крупнейшими в мире аудиторскими фирмами, из которых

парламент выбирает одну на основе тендерного конкурса для аудита административных и капитальных расходов Центрального банка сроком от 2 до 4 лет.

Германия. Федеральная палата аудиторов.

Польша. Высшее контрольно-ревизионное управление.

Швеция. Каждый четвертый год Комитет финансов привлекает двух внешних экспертов для изучения деятельности Риксбанка.

Взаимодействие между парламентами и экспертными учреждениями, а также рейтинговыми агентствами

Большинство парламентов имеют очень ограниченное, если вообще имеют, сотрудничество с экспертными учреждениями и рейтинговыми агентствами. Тем не менее, они участвуют в конференциях и встречах (включая Австрию, Чехию, Грузию, Грецию, Норвегию и Польшу).

Однако есть те, кто осуществляет более тесное сотрудничество.

Европейский парламент заявил, что контакты с МВФ и ОЭСР осуществляются в неофициальном формате. Кроме того, поскольку кредитные рейтинговые агентства (CRA) контролируются Европейским управлением рынков ценных бумаг (ESMA) и председатель ESMA регулярно встречается с представителями Комитета по экономическим вопросам Европарламента, есть косвенный информационный канал. Кроме того, члены и сотрудники ЕЦБ приглашаются в Европарламент.

Представители экспертных учреждений, таких как ЕЦБ, МВФ, ОЭСР и рейтинговых агентств иногда участвуют в слушаниях в Комитете Бундестага Германии, а каждый год делегация членов парламента принимает участие в ежегодной конференции МВФ и Всемирного банка.

Во Франции Президент ЕЦБ дважды заслушивался Национальным собранием и однажды - Комитетом по европейским делам. Эксперты из ОЭСР, а также рейтинговых агентств также участвовали в слушаниях.

В Нидерландах встречи Финансового комитета с голландским представителем в МВФ являются регулярными, а в этом году состоялись публичные слушания с Президентом ЕЦБ Марио Драги.

Сессия 3. «Открытые» парламенты: прозрачность для широкой общественности и информация о проблемах финансовых рынков



Пленарные заседания в большинстве случаев являются публичными

Заседания комитетов не всегда являются публичными

Отчеты и трансляции доступны в Интернете

Участие граждан в процессе принятия законов

Граждане многих стран могут инициировать законодательный процесс или процесс референдума путем сбора определенного количества подписей:

- Италия 50.000
- Черногория 6.000
- Нидерланды 300.000
- Польша 100.000
- Румыния 100.000
- Словакия 100.000
- Словения 5.000
- Испания 500.000

В Латвии избиратели в количестве не менее одной десятой электората имеют право представить полностью разработанный проект поправок к Конституции или закону Президенту, который представляет его в Сейм, а затем представляет на национальный референдум.

Исключения: фискальные и международные вопросы для Испании; налогообложение, международные отношения, амнистия или помилование в Румынии. В Италии любое законодательное предложение не может ссылаться на личные вопросы.

Общественные консультации

Общественные консультации во многих странах происходят в Интернет-режиме. Гражданам предоставляется возможность участвовать онлайн в группах по интересам, представляющих гражданское общество, корпоративные или профессиональные союзы.

В Австрии граждане могут комментировать законопроекты министерств на этапе консультаций.

В Боснии и Герцеговине, несмотря на то, что граждане имеют возможность инициировать принятие определенных законов и предлагать поправки, они обычно предпочитают реагировать на те законодательные предложения, которые вызывают у них отрицательную реакцию.

В Канаде участие общественности осуществляется через Меморандум Кабинету министров. Граждане могут также участвовать через «Канадскую газету», подавать петицию в парламент или участвовать в общих консультациях на консультационном портале.

Национальная ассамблея Франции, стремясь улучшить прозрачность законодательных процедур, обращается с предложением к гражданам выразить свое мнение по конкретному закону посредством он-лайн голосования на сайте Ассамблеи, а затем прокомментировать статью или весь текст.

В Греции граждане могут участвовать в процессе общественных консультаций через сайт orengov.gr.

В Люксембурге граждане могут подавать петиции по поводу тех или иных политических решений, и, если будет собрано достаточно

подписей, между петиционером, депутатами и ответственным министром проводятся дебаты, в результате которых правительство может принять решение о внесении изменений в законопроект или закон.

В Республике Македония Ассамблея может принять решение о проведении публичных дебатов по законодательному предложению и определить соответствующий рабочий орган для их организации. Отдельная рабочая группа готовит доклад и представляет его Ассамблее вместе с законопроектом, подготовленным ко второму чтению. Однако участие общественности в бюджетном процессе в Республике Македония считается незначительным, как и в Сербии.

Общественные консультации в Словении

В Словении портал электронной демократии e-democracy позволяет не только вести поэтапный мониторинг разработки законопроектов, но и поддерживает возможности для прямых комментариев, а также позволяет оформить подписку на поправки.

Другой веб-инструмент, my.suggestion.gov.si, позволяет словенским гражданам не только высказывать свое мнение, но и делать предложения о том, как вопрос урегулировать. Если предложение получит одобрение, оно направляется в компетентный правительственный орган, который должен подготовить официальный ответ.

Национальный совет Словении поощряет участие в организации разных мероприятий, таких как консультации, лекции, публичные обсуждения, в результате чего удастся прийти к конкретным выводам и предложениям по законодательной процедуре. Часть принимается и включается в правительственные законодательные предложения.

Запросы граждан

Парламенты в целом получают запросы граждан через своих депутатов или через ответственные органы аппаратов парламентов.

Некоторые парламенты, среди которых Европейский парламент, парламенты Германии и Польши, заявили, что у них есть Комитет по петициям, который занимается направлением запросов или жалоб граждан в соответствующие комитеты.

В Латвии не менее 10 000 граждан старше 16 лет имеют право представить в Сейм коллективный запрос с кратким обоснованием.

Конфиденциальный характер информации

Европейский парламент утверждает, что информация об отдельных компаниях, финансовых учреждениях или о стабильности финансовой системы считается конфиденциальной, и депутаты имеют право знакомиться с этой информацией лишь в специальном читальном зале. Информация доступна только на бумажном носителе, возможности взять ее с собой или скопировать нет.

В Финляндии уровень конфиденциальности документов определяется Комитетом по иностранным делам или Большим комитетом по представлению правительства.

В Нидерландах безучастность парламента в важных решениях правительства во время финансового кризиса было компенсировано конфиденциальными собраниями членов Кабинета министров, информирующих членов Финансового комитета о действиях, которые необходимо предпринять в случае финансового кризиса.

Вспомогательные органы

Парламенты получают информацию от своих правительств, статистических служб, центральных банков, а также экспертных учреждений. Большинство парламентов также используют свои компетентные парламентские экспертные службы. Некоторые из них,

включая Австрию, Канаду, Грецию, Венгрию и Португалию, имеют парламентские бюджетные подразделения или советы.

Парламентские вспомогательные органы: исследовательские службы

Чешская Республика

Эстония

Финляндия

Германия

Венгрия

Польша

Испания

Швеция

Турция

Независимые вспомогательные органы

Совет по бюджету/стабильности или Совет по бюджетной ответственности

Австрия

Чешская Республика

Эстония

Финляндия

Франция

Германия

Греция

Венгрия

Италия

Нидерланды

Португалия

Словакия

Испания

Швеция

Исследовательская служба Европейского парламента (интересы заинтересованных сторон и прозрачность: тематическое исследование «Запрос информации и публикаций»)

*Д-р Cemal Karakas, аналитик по
вопросам политики*

Генеральный директорат: Исследовательская служба
Европейского парламента (EPRS)

Обслуживание многонационального парламента:

751 участников

28 стран ЕС

205 партий / 8 политических групп

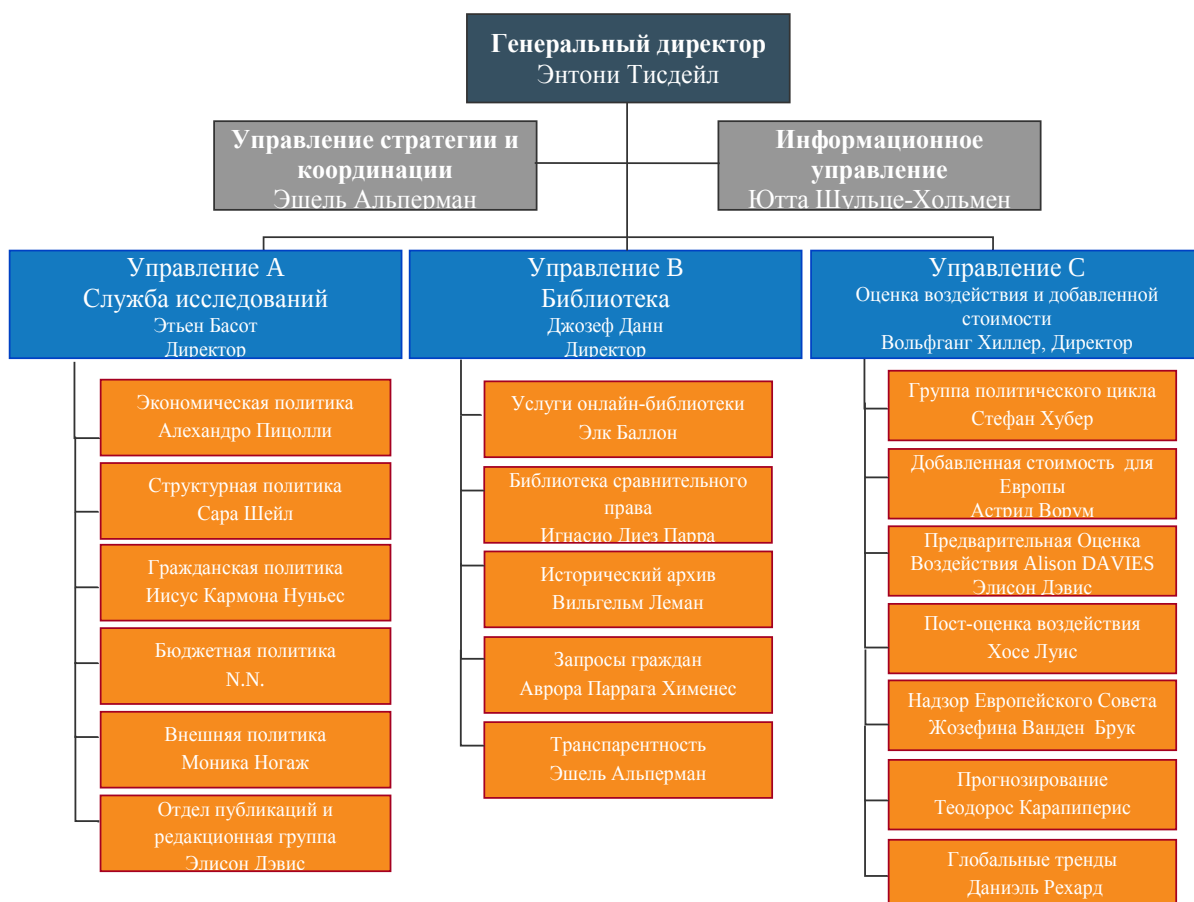
24 языка

24 комитета

44 делегации

Основные клиенты: депутаты Европарламента.

Структура Исследовательской службы Европейского парламента



Философия

- Независимый, беспартийный и конфиденциальный характер информации (защита данных)
- Легко понятный для неспециалистов - скорее эмпирический, чем теоретический подход
- Публикации должны соответствовать стандартам качества (экспертная и лингвистическая оценка)
- Материалы не должны содержать финансовых или юридических оценок (например, Брексит, схема дорожных сборов) и информацию для личного использования (например, биография).

Статистика и виды работ

Персонал: около 360 человек

Информационные специалисты и аналитики

Услуги: Запросы - Публикации - Консультирование

Результат (2014-2016): 9 000 запросов членов Европарламента – 135 000 запросов граждан - 1500 публикаций

Публикации: «обзор с первого взгляда» - Брифинг - Законодательство ЕС - Глубокий анализ - Исследование

Новая услуга: устные персональные брифинги

Самооценка

Позволяет Европарламенту лучше обосновывать свои политические инициативы и проводить более тщательный контроль.

Девиз: расширение возможностей членов Европарламента посредством знаний, но отсутствие оценки средства достижения цели.

Переход от публикаций по собственной инициативе к контролю законодательства.

Необходимость в более тесном сотрудничестве с комитетами.

Работа с финансовыми рынками в парламенте - опыт Австрии

*Кристина Фукс, заместитель
начальника Бюджетного управления
парламента Австрии*

Австрия является парламентской федеративной республикой.

Парламент является двухпалатным: Национальный совет (Национальрат, 183 членов) и Федеральный совет (Бундесрат, 61 член).



Национальный совет обладает исключительной компетенцией в вопросах бюджета.

В настоящее время представлены пять парламентских групп. С 1945 года в австрийской политической системе доминировало правительство и, как правило, крупные коалиции двух основных партий.

Комитеты по бюджету и финансам

В обязанности Финансового комитета входит налоговое, банковское и страховое регулирование: депутаты обсуждают вопросы, касающиеся финансовой стабильности, денежно-кредитной политики и финансового надзора.

Бюджетный комитет готовит утверждение среднесрочной структуры расходов, Федерального закона о бюджете и обсуждает Федеральную финансовую отчетность. В ходе парламентских дебатов по бюджету обсуждаются также всевозможные законопроекты, представленные к действующему бюджету. Эти законы, «сопровождающие бюджет», меняют законодательство по различным

направлениям, имеющим финансовые последствия (например, законы о грантах семьям или социальном обеспечении).

В настоящий момент оба комитета включают 25 членов.

При этом присутствует высокая степень дублирования членства: более половины депутатов являются членами обоих комитетов, другие часто замещают друг друга.

Национальный банк Австрии

Центральный банк Австрийской Республики является также неотъемлемой частью Европейской системы центральных банков (ESCB) и характеризуется следующим:

- Акционерное общество, капитал которого принадлежит федеральному правительству, выступающему в качестве единственного акционера (права осуществляет федеральный министр финансов)
- Полностью независимый
- Гарантирует стабильность цен и способствует стабильности денежного и кредитного рынков
- Способствует ориентированной на стабильность денежно-кредитной политики Евросистемы
- Осуществляет операции денежно-кредитной политики с банками и управляет валютными резервными активами
- Анализирует банки и способствует поддержанию финансовой стабильности
- Предоставляет предприятиям и потребителям высококачественные и безопасные денежные средства
- Обеспечивает всестороннюю, качественную и своевременную финансовую статистику

Управление по финансовым рынкам

- Учреждено в 2002 году в качестве комплексного надзорного органа
- Осуществляет надзор за банками, страховыми компаниями, пенсионными компаниями, фондами корпоративного обеспечения, инвестиционными фирмами и поставщиками инвестиционных услуг, инвестиционными фондами, финансовыми конгломератами и биржевыми компаниями
- Осуществляет контроль платежеспособности: гарантирует, что банки, страховые компании и поставщики финансовых услуг смогут выполнять свои договорные обязательства
- Осуществляет надзор за рынком: обеспечивает соблюдение требований законодательства, честность и открытость
- Запрещает и наказывает несанкционированное предложение и предоставление финансовых услуг
- Принимает превентивные меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма
- Выступает в качестве национального органа для восстановления и разрешения проблем банков

Банковский надзор в Австрии

Были приняты изменения, касающиеся надзора за финансовым рынком (т.е. дополнительные задачи для ЕЦБ): существенная надзорная реформа в Австрии стартовала с 1 января 2008 года.

- Двойная система с четким разделением труда и некоторых обязанностей поделена между Управлением по финансовым рынкам и Национальным банком Австрии
- Дополнительные оперативные задачи Национального банка Австрии: все проверки на месте, связанные с банковским надзором;

Управление по финансовым рынкам выдает распоряжения на проверку

- Новая структура сотрудничества между Управлением по финансовым рынкам и Национальным банком Австрии: обмен всеми данными, имеющими отношение к надзору
- Реформа усилила связь между микро- и макропруденциальным надзором

Работа с финансовыми рынками в парламенте

Председатель Центрального банка Австрии и его заместители (вице-председатели) законодательно обязаны отчитываться перед Финансовым комитетом по вопросам денежно-кредитной политики не реже двух раз в год.

Обычно предоставляется дополнительная письменная информация, например презентации или письменные отчеты.

Управление по надзору за финансовым рынком должно представлять отчеты Финансовому комитету не реже одного раза в год, не позднее четырех месяцев после окончания календарного года.

Брифинг, как правило, включает краткую информацию о надзорной деятельности, комментарии директоров о последних событиях на финансовых рынках.

Председатели и директора Управления по надзору за финансовым рынком могут быть также приглашены на другие заседания Комитета и с просьбой представить информацию в устной или письменной форме.

Основные вопросы ведения Финансового комитета

- Меры денежно-кредитной политики
- Политика ЕЦБ в отношении процентов, меры по стабилизации экономического развития
- Европейский фонд финансовой стабильности (EFSF) и программы Европейского стабилизационного механизма (ESM)

- Еврооблигации
- Меры по повышению доверия к банковской системе Австрии
- Риски вовлечения австрийских банков в Восточную Европу
- Управление долгом, тройной рейтинг AAA
- Предложения по реформированию Европейского банковского надзора, Банковского союза
- Сбор за стабильность / налог для австрийских банков
- Базель III, правила долевого участия, доступ к кредитам для малых и средних предприятий
- Оценка ЕЦБ австрийских банков
- Риски, связанные с задолженностью частного сектора в иностранной валюте, плавающие процентные ставки
- Запрет спекуляции для государственного сектора

Несколько крупных законодательных инициатив, поправок и положений для более всеобъемлющей отчетности перед Национальным советом

- Закон о стабильности финансовых рынков (Finanzmarktstabilitätsgesetz, FinStaG); 2008
Главный комитет получает ежеквартальные отчеты о реализации.
- Закон о стабилизации платежного баланса (Zahlungsbilanzstabilisierungsgesetz, ZaBiStaG); 2010
Бюджетный комитет получает ежеквартальный отчет о реализации.
- Закон о поддержке межбанковского рынка (Interbankmarktstärkungsgesetz, IBSG); 2008 - 2010
- Закон о поддержке ликвидности компаний (Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz, ULSG); 2009 - 2010

- Федеральный закон о восстановлении и регулировании банков (Bundesgesetz über die Sanierung und Abwicklung von Banken, BaSaG); 2014

В 2012 году Австрийский национальный совет учредил постоянный подкомитет по вопросам Европейского механизма стабильности (ESM) и принял специальные положения об участии Национального совета в вопросах европейского механизма стабильности.

Бюджетный комитет получает ежеквартальный отчет по вопросам Европейского механизма стабильности.

Министр финансов должен присутствовать на всех заседаниях Бюджетного комитета, регулярно обновлять информацию о заседаниях и решениях Европейского механизма стабильности.

Комитет по аудиту обсуждает аудиторские отчеты Палаты аудиторов, было несколько отчетов о банковском надзоре в Австрии, о национализации банков и о финансовых операциях в государственном секторе в целях спекуляции.

Доклады и дебаты способствовали созданию следственных комитетов (т.е. BAWAG/FMA, Нуро-Untersuchungsausschuss) и реформе банковского надзора.

Совет по стабильности финансового рынка (FMSB)

- Создан в 2014 году как ответ на финансовый кризис
- Центральный директивный орган с целью осуществления макропруденциального надзора в Австрии
- В состав входят представители Федерального Министерства финансов (BMF), Консультативный совет по фискальной политике, Управления по финансовому рынку (FMA) и Национального банка Австрии (OeNB)
- Заседает четыре раза в год, чтобы:

- заблаговременно выявлять и анализировать любые риски для стабильности финансовой системы Австрии;
- укреплять сотрудничество в решении макропруденциальных вопросов;
- поддерживать стабильность финансового рынка;
- выносить рекомендации в Управление по финансовому рынку (FMA) или выдавать предупреждения о рисках.

Консультативный совет по фискальной политике (FISK)

Учрежден в качестве Комитета по государственному долгу в 1970 году, как Консультативный совет по фискальной политике в 2013 году.

Задачи:

- Мониторинг соблюдения правительством европейских и национальных налоговых правил
- Рекомендации правительству и парламенту по бюджетной политике
- Проведение исследований бюджетной политики
- Формирование общественного мнения по вопросам государственных финансов

15 независимых членов-экспертов назначаются: Федеральным правительством (6), Федеральной палатой по экономике по согласованию с Палатой по сельскому хозяйству (3), Федеральной палатой по труду (3) – члены с правом голоса. Австрийской ассоциацией муниципалитетов, Ассоциацией австрийских городов и губернаторов провинций (каждый по 1) - не имеют права голоса.

Австрийский национальный банк и парламентское бюджетное бюро принимают участие в консультациях.

Австрийский национальный банк поддерживает Совет, управляя его бюро (6 профессиональных сотрудников-экспертов).

Австрийский институт экономических исследований (WIFO)

- Основан в 1927 году
- Австрийский институт экономических исследований (WIFO) является независимым институтом прикладных эмпирических экономических исследований и политического консультирования

Институт готовит макроэкономические прогнозы и формирует все макроэкономические оценки, используемые в процессе формирования федерального бюджета:

- Краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные прогнозы для Министерства финансов

- Экономические предположения в отношении годового бюджета, среднесрочной структуры расходов и годовой программы обеспечения стабильности, представляемой в Европейскую комиссию

Институт финансируется за счет федерального правительства, правительств штатов, Национального банка Австрии, социальных партнеров и частных учреждений, а также специально финансируемых научных исследований.

Институт имеет профессиональный штат около 100 человек.

Бюджетный офис парламента (РВО)

- Основан в 2012 году

- Главные задачи:

- Поддержка Бюджетного комитета в форме экспертизы, анализа и кратких исследований по бюджетным вопросам, представленным правительством в соответствии с бюджетным законодательством;

- Подготовка краткой информации и краткого анализа по просьбе членов Бюджетного комитета;

- Оказание поддержки другим парламентским комитетам в оценке воздействия нового законодательства

- Консультирование парламента по вопросам исполнения и составления бюджета;

- В настоящее время состоит из 8 сотрудников (6 академических экспертов); является частью Парламентской администрации (с независимым прямым доступом к депутатам)
- Бюджетный офис парламента предоставляет парламенту независимую экспертизу правительства
- Руководитель офиса всегда участвует в заседаниях Бюджетного комитета и может консультировать в качестве эксперта

Управление множеством органов

Австрийская система управления характеризуется как “хорошо устоявшиеся” формальные и неформальные рабочие отношения “небольшого” экспертного сообщества.

Личные контакты часто позволяют быстро и эффективно сотрудничать, но иногда также препятствуют сотрудничеству и создают взаимозависимости.

Длительный процесс дифференциации мандатов и организации “разделения труда”.

Дополнительный уровень европейского банковского надзора требует специализации.

Международные перспективы и связи являются важным ресурсом в системе управления, которые позволяют избежать негибкости.

Информационная асимметрия и последние сбои в банковской деятельности позволяют рассматривать различные аспекты деятельности регулирующих органов.

Хорошие отношения с “клиентами/аудиторией” и знания о местной институциональной среде являются ценными.

Разделение труда может быть эффективным, однако дублирование и административное бремя необходимо избегать.

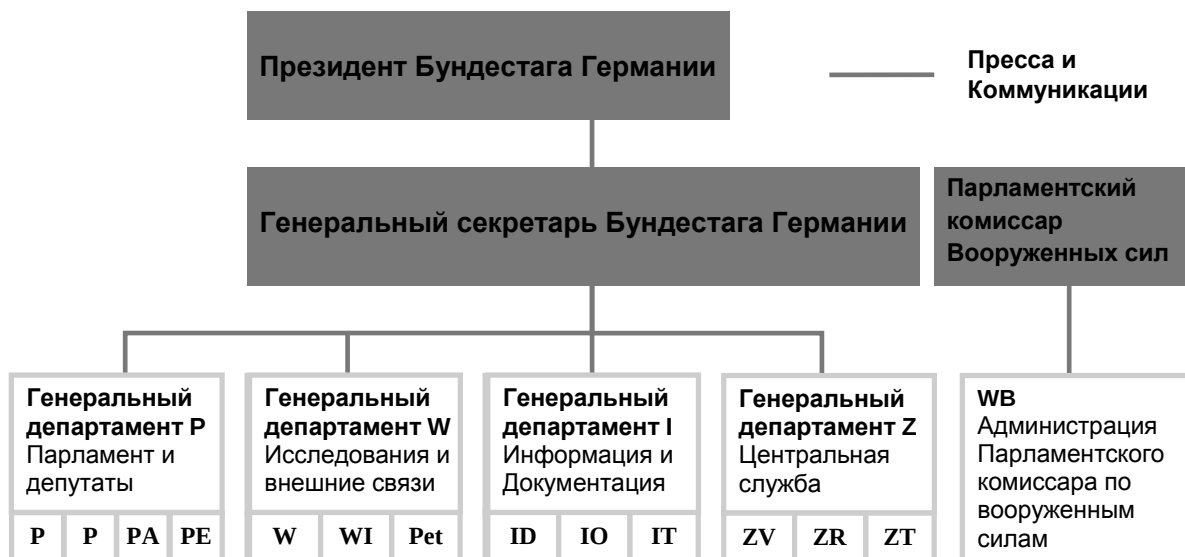
Приложение.

Парламентское участие и контроль в вопросах Европейского механизма стабильности со стороны Германского Бундестага

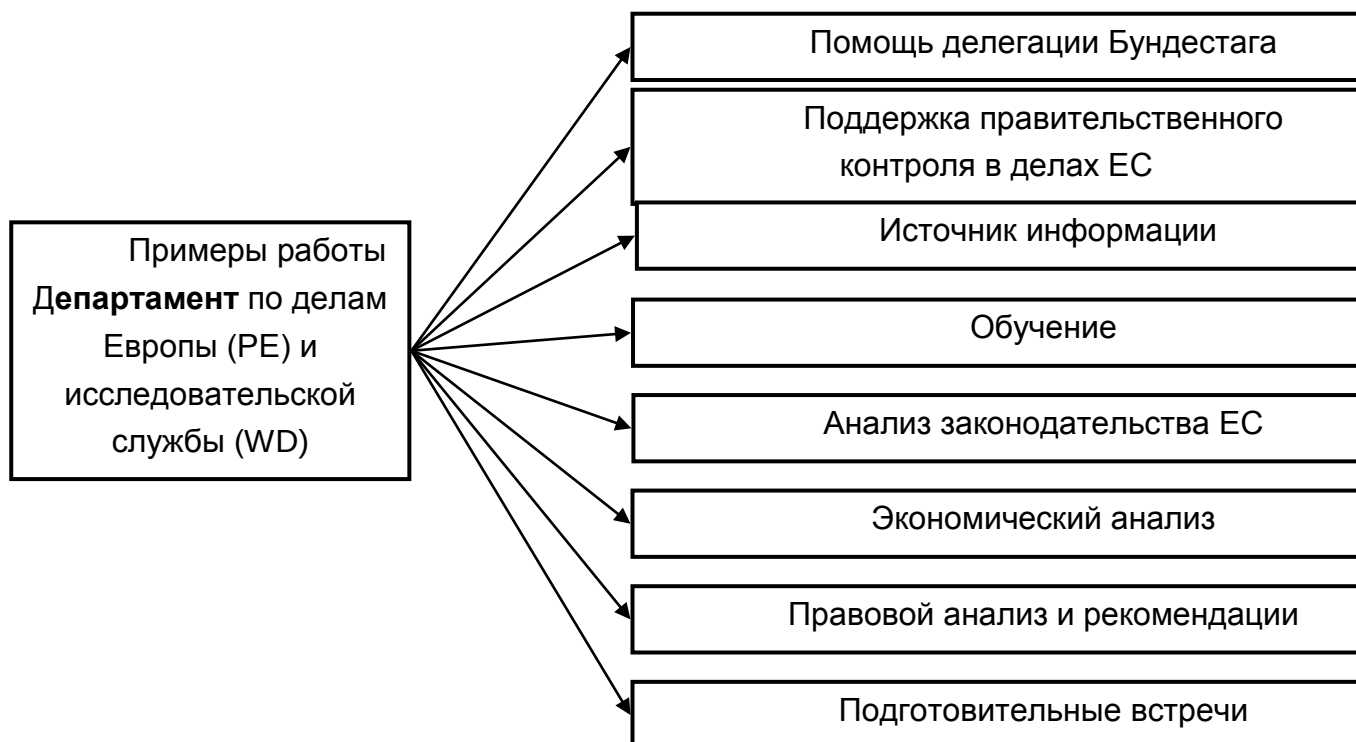
Участие Бундестага в делах ЕС Правовая база на национальном уровне Германии

Право на информацию	Мнения о европейской политике	Требование утверждения
Федеральное правительство обязано регулярно предоставлять Бундестагу исчерпывающую информацию, в кратчайшие сроки и, как правило, в письменной форме → Передача всех документов ЕС и поясняющих отчетов → Передача связанных с ЕС документов федеральным правительством → Правительство готовит регулярные отчеты комитетам	Бундестаг может высказать мнение федеральному правительству по всем предложениям ЕС → Федеральное правительство должно использовать его в качестве основы для переговоров на уровне ЕС → Требуется Предварительное парламентское одобрение, если не может быть утвержден один из основных интересов Бундестага → Федеральное правительство может отклониться от мнения по убедительным причинам, связанным с внешней или интеграционной политикой	- Утверждение некоторых гибких инструментов изменения первичного законодательства ЕС - Соглашение о начале переговоров о пересмотре договоренностей ЕС, договоров о присоединении или принятии евро государством-членом - Утверждение финансовой помощи ЕСМ/ "Евро-бэйлаут"

Организационная структура в администрации Бундестага



Поддержка со стороны администрации Бундестага



Участие в Европейском механизме стабильности (ЕМС)

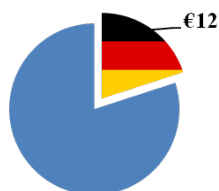
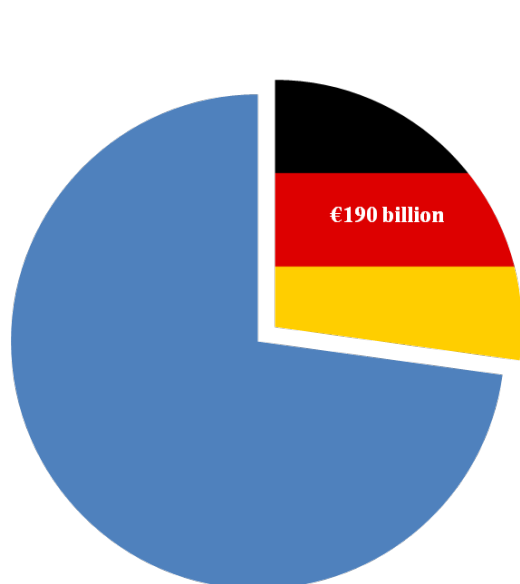
Историческое развитие событий



Финансовая помощь и обязательства Германии

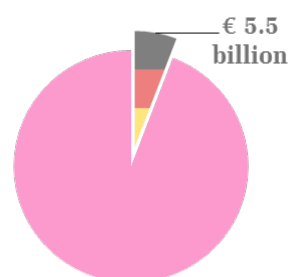
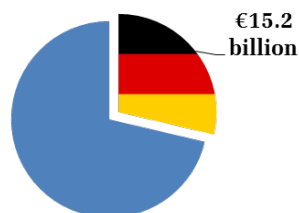
Европейский механизм стабильности (ESM), €705 миллиардов

Европейский механизм финансовой стабилизации (EFSM), €60 миллиардов (бюджет ЕС)



Финансовая помощь МВФ В Еврозоне, €90 миллиардов

Двусторонние займы для Греции в 2010 году, €52.9 миллиарда

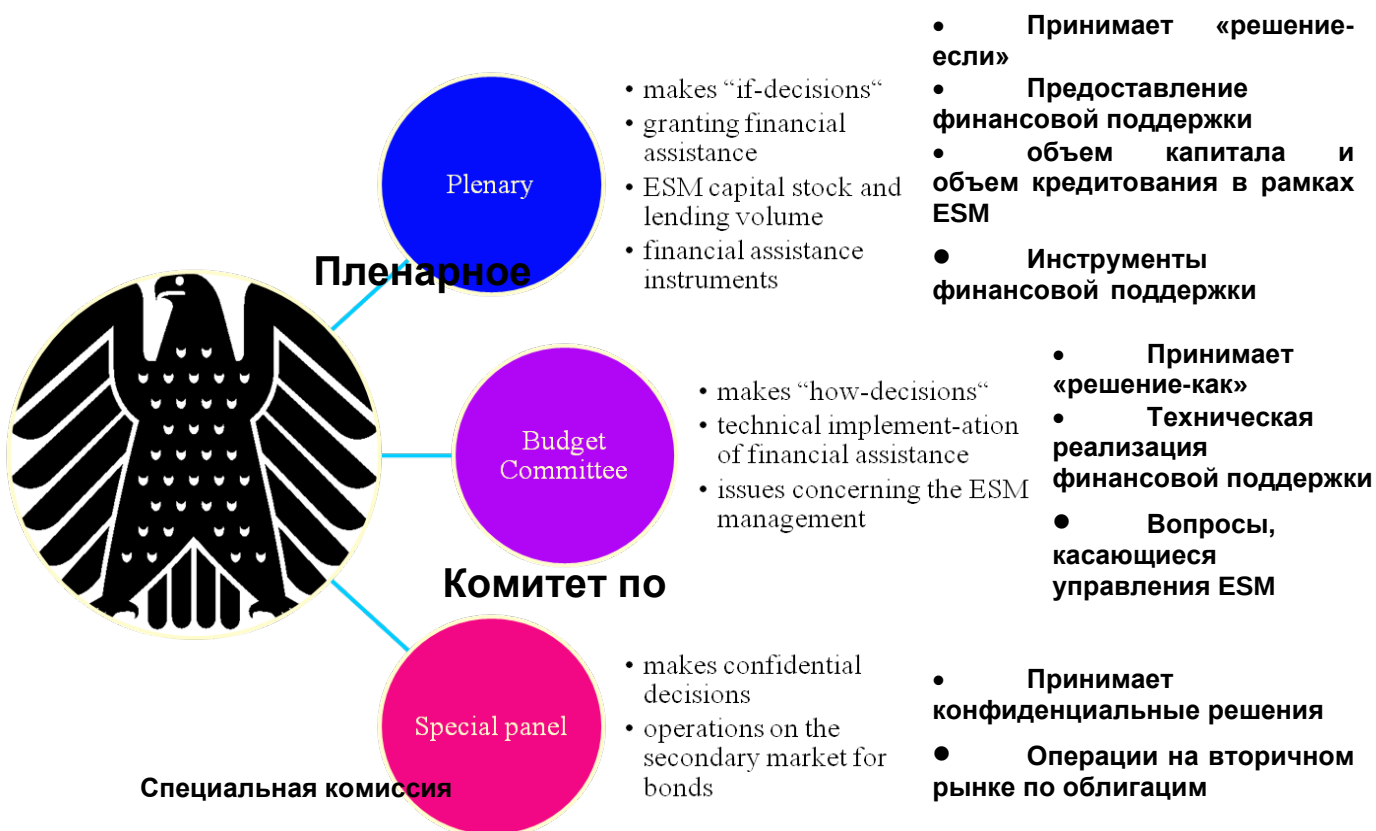


Закон StabMechG и закон ESMFinG



Никаких существенных решений без одобрения Бундестага Германии

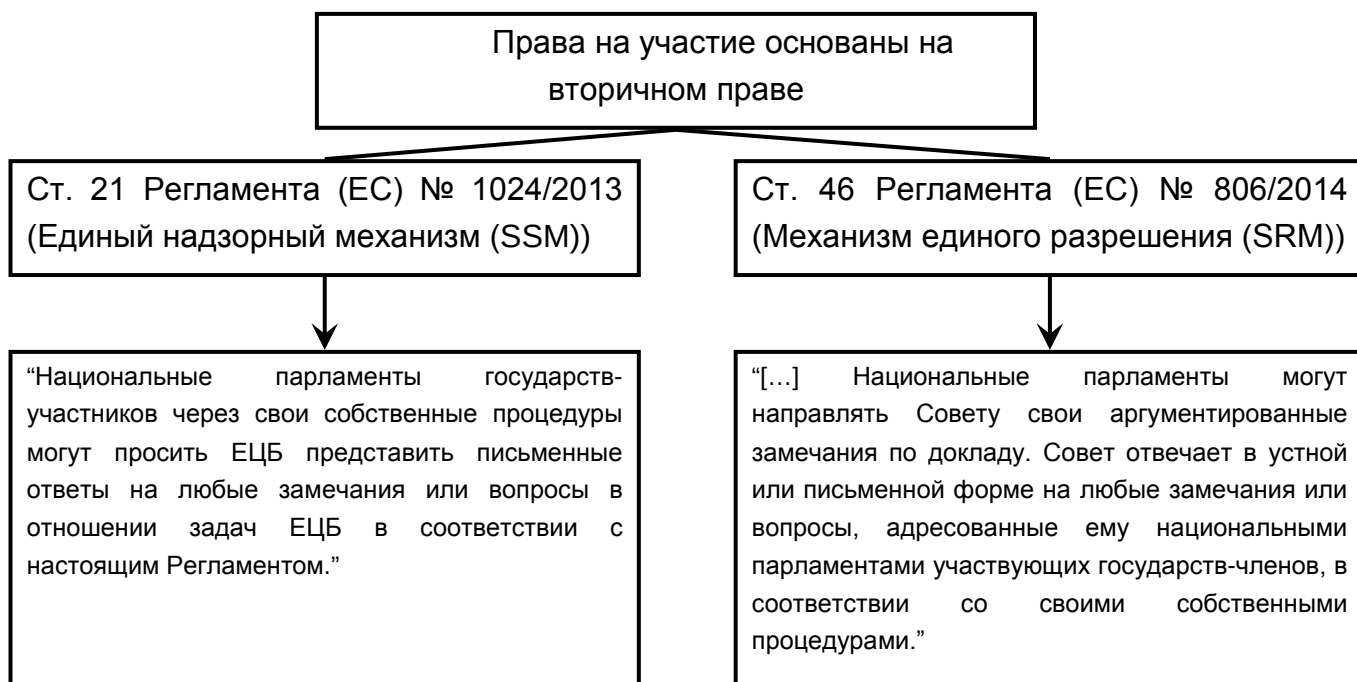
Уровни официального утверждения



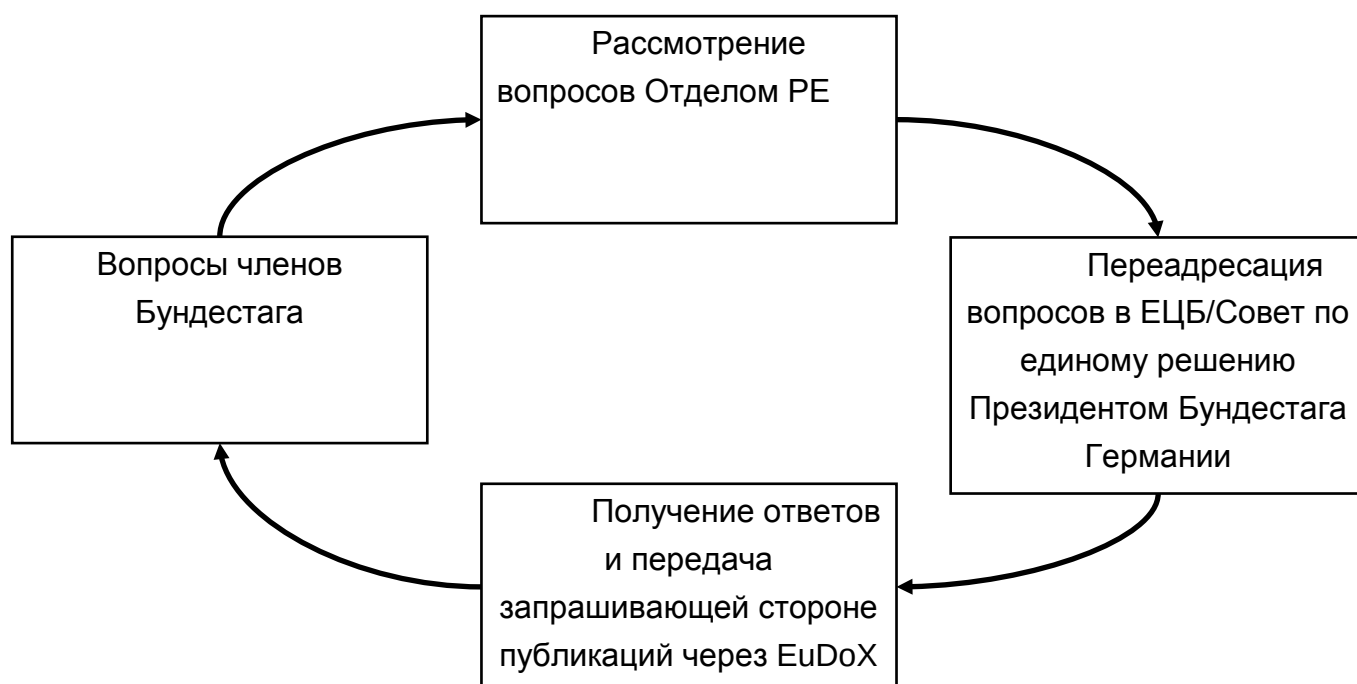
Член Совета директоров ESM от Германии не должен согласовать решения Совета директоров без предварительного одобрения

Участие в политике банковского союза

Законодательная база



Реализация на национальном уровне



Участие в Европейской денежно-кредитной политике

Обязанности немецкого Бундестага согласно Федеральному конституционному суду

21 июня 2016: Федеральный конституционный суд издал постановление "ОМТ" о законном участии властей Германии (Бундесбанк) в программе ОМТ ЕЦБ в соответствии с Основным законом

Да, но...

- Бундестаг должен взять на себя ответственность за евроинтеграцию
- он должен контролировать, действует ли ЕЦБ в рамках своего мандата

18 июля 2017: Федеральный конституционный суд передал ЕЦБ несколько вопросов для предварительного решения относительно процедуры расширенной программы покупки активов ЕЦБ

Основные соображения:

- Есть сомнения, совместимо ли решение Программы закупок государственного сектора (PSPP) с запретом денежного финансирования.
- Решение PSPP может не охватываться мандатом ЕЦБ.
- Влияние права Бундестага на принятие решения о бюджете охраняется в соответствии со ст. 20(1) и (2) GG, в сочетании со ст. 79(3) GG, а также его общей бюджетной ответственностью по решению PSPP и его реализации в части потенциальных убытков, понесенных Бундесбанком, на основе распределения рисков между ЕЦБ и Бундесбанком.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Совет Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 33 (689)

**Сборник материалов Европейского центра парламентских
исследований и документации**

*Серия: Международный опыт парламентской деятельности.
Актуальные темы*

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Составитель: Т.Е. Семенов

Редакторская группа:
С.Л. Постников, А.С. Усик, С.Н. Гуринов

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

INDEX

Welcome speech of the seminar organizers **Ошибка! Закладка не определена**

«What have we learned from the recent financial crisis, can parliaments help preventing a new one?»	4
«Parliaments dealing with financial markets' issues»	13
Session 1. Management and Prevention of Financial Crises and the Role of Parliaments	13
Session 2. The relationship between Parliaments, Central Banks and other expert institutions to improve knowledge and understanding of financial aspects	19
Session 3. "Open" Parliaments: transparency to the general public and information on financial markets' issues.....	24
European Parliamentary Research Service (EPRS).....	29
Dealing with financial markets in Parliament – developments in Austria	31
Application. Parliamentary Participation and Scrutiny in European Stability Mechanism Affairs by the German Bundestag	40

Серия:	Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы	International Experience. Topical Issues.	Parliamentary
---------------	--	---	---------------

This analytical brochure was prepared due to the seminar of the European centre for parliamentary research and documentation (ECPRD) "Parliaments dealing with financial markets' issues", held on 5-7 October 2017 in Athens.

It consists of the documents presented by the participants of the seminar and contains information on special committees established by the parliaments of European countries to analyze the causes of the crisis and its consequences, on parliamentary initiatives to resolve the financial crisis, on the activities and accountability of Central banks.

This information may be of interest to members of the Council of the Federation, State Duma deputies, representatives of the Federal executive authorities, legislative (representative) and executive authorities of the Russian Federation' regions, academic and expert community.