М.В. Стрежнева И.Л. Прохоренко

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Москва ИМЭМО РАН 2013 УДК 338.24(4) ББК 65.050(4) Стре 84

Серия "Библиотека Института мировой экономики и международных отношений" основана в 2009 году

Стре 84

Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – 155 с. ISBN 978-5-9535-0365-5

В настоящей работе рассматривается политический процесс выработки, принятия и имплементации решений по функционированию Единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза, в котором принимают участие наднациональные институты, национальные правительства, транснациональные корпорации, социальные партнеры, эксперты и граждане. Представлены три основных метода экономического управления в ЕС — а именно, управление наднациональное правовое, финансовое (бюджетное) и координация национальных курсов экономической политики, что дает основания судить о возможной дальнейшей политико-организационной эволюции ЕС.

M. Strezhneva, I. Prokhorenko. Economic Governance in the European Union: Institutional and Political Issues.

The publication presents the political process of decision-making, decision-taking and implementation as concerns the Single European Market and the Economic and Monetary Union, in which supranational institutions, national governments, transnational corporations, social partners, experts and citizens participate. Three key modes of EU economic governance are displayed – supranational legal regulation, financial (budgetary) mode and coordination of national courses of economic policy. Their examination and juxtaposition allows for certain comments on the future evolution of the EU political organization.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте http://www.imemo.ru

ISBN 978-5-9535-0365-5

© ИМЭМО РАН, 2013 © Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л., 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
ЧАСТЬ І: ВВЕДЕНИЕ В ТЕМУ (М. Стрежнева)	8
Глава 1: Методы управления экономикой в ЕС	
ЧАСТЬ ІІ: НАДНАЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (М. Стрежнева)	25
Глава 2: Жесткий наднациональный метод	27
Глава 3: Наднациональное правовое регулирование	36
Глава 4: Дополнения к магистральному методу	49
§ 4.1 Европейские агентства	49
§ 4.2 Комитология	53
Глава 5: Вариации магистрального метода	58
§ 5.1 Социальный диалог	58
§ 5.2 Европейская гражданская инициатива	63
ЧАСТЬ III: БЮДЖЕТНЫЙ МЕТОД (И. Прохоренко)	67
Глава 6: Общий бюджет как главный финансовый инструмент	Европейского
союза	68
§ 6.1 Специфика общего бюджета ЕС: понятие, функции	и источники
наполнения	68
§ 6.2 Законодательные основания бюджетного процесса в	Европейском
союзе: векторы эволюции	81
Глава 7: Финансовое программирование	92
Глава 8: Бюджетные фонды	97
Глава 9: Использование финансовых инструментов в	региональной
политике	103
ЧАСТЬ IV: КООРДИНАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ КУРСОВ (М. Стрежнева	a)110
Глава 10: Жесткая координация	112
§ 10.1 Пакт стабильности и контроль национальных бюджет	гов113
§ 10.2 Фискальный пакт	122
§ 10.3 ОНЭП	128
Глава 11: Открытая координация	132

§ 11.1 Стратегия занятости	132		
§ 11.2 Стратегия «Европа-2020»	139		
§ 11.3 OMK	141		
Заключение (М. Стрежнева)	148		

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящая работа, выполненная в Отделе международно-политических проблем Института мировой экономики и международных отношений РАН, сосредоточена на исследовании институционально-организационных аспектов политического управления экономикой В Европейском союзе. Основную аналитическую проблему, с этим связанную, авторы монографии увидели в необходимости выявления И уточнения форм степени И экономического управления в интегрированной Европе. Европеизация в данном случае подразумевает, прежде всего, вовлечение институтов наднационального уровня в выполнение того, что принято считать функциями государства в современной рыночной экономике. Данная тема тем более актуальна в современных перед Евросоюзом и его участниками стоят когда экзистенциального масштаба социальные и экономические проблемы, начиная с необходимости совместного преодоления последствий глобального кризиса.

Вместе с тем настоящая работа не претендует на то, чтобы исследовать всю совокупность экономических или социальных технологий, инструментов, методов или способов, которые реально используются либо могут быть использованы для преодоления интегрированной Европой нынешнего, довольно тяжелого этапа в своем развитии для выхода на новые рубежи. Ее более скромная цель заключается в том, чтобы прояснить структурные моменты в организации европейского политикоэкономического управления. Это важно, чтобы понять, насколько значимо, само по себе, существование ЕС – со штаб-квартирой в Брюсселе – и его институтов для решения нынешних сложных задач и не связана ли в чем-то сама их обозначившаяся сегодня исключительная сложность для Европы с особенностями сложившейся институциональной архитектуры рассматриваемого нами интеграционного объединения.

Между тем к числу традиционных государственных функций в экономике мы можем отнести:

- 1. Поддержание рыночной конкуренции и защиту прав потребителей;
- 2. Стимулирование экономического роста;
- 3. Стабилизацию (поддержание устойчивости основных параметров экономики);
- 4. Распределение (выделение ресурсов для компенсации провалов рынка);
- 5. Перераспределение дохода (в целях обеспечения социальной справедливости).

Евросоюз причастен к каждой из них, хотя и по-разному и в разной степени. Он занимается не столько перераспределением или стимулированием экономического роста, СКОЛЬКО регулированием рынков И стабилизацией государственных финансов и национальных экономик стран-участниц, а также распределением (через общий бюджет). Поддержание благосостояния населения не является для ЕС в непосредственном смысле приоритетной задачей. Бюджет ЕС крайне невелик в сравнении с бюджетами, которые остаются в руках национальных расходуется преимущественно на цели сельскохозяйственной политики. Законотворчество европейского уровня меньше затрагивает национальное законодательство в таких областях, как борьба с бедностью, семейная политика, городское планирование или пенсионное обеспечение. Оно, напротив, весьма и все более значимо в таких сферах, как определение правил работы финансовых институтов, техническая стандартизация товаров, защита окружающей среды и прав потребителей. Будучи приняты европейской легислатурой (Советом министров ЕС и Европейским парламентом), правовые нормы регулирования ЕС получают верховенство над соответствующими национальными законами.

Методологическую основу книги составил неоинституционализм, для которого отправным пунктом является, как известно, понятие института. В соответствии с неоинституциональным подходом, под институтами подразумеваются:

- (а) автономные акторы (в данном случае институты Европейского союза¹, начиная с Европейской комиссии), которые трактуются как агенты, заинтересованные в максимизации собственной власти и влияния в рамках европейского управления;
- (б) правила, ограничительные установления, критерии и ориентиры, сообщающие структуру человеческим взаимоотношениям и взаимодействиям (методы экономического управления в ЕС обеспечивают, соответственно такому подходу, проведение в жизнь определенных экономических правил и установление критериев)².

Наша работа предполагает сочетание обеих точек зрения. С одной стороны, речь непосредственно пойдет о роли и мере влияния европейских институтов, начиная с Европейской комиссии, при выполнении функций политического управления экономикой, ответственность за которое в Евросоюзе по преимуществу лежит на плечах национальных властей. С другой стороны, будут пристально рассмотрены структурные ограничители поведения национальных правительств, прочих властных агентов сферы хозяйствования и самих хозяйствующих субъектов на рынках ЕС, которые стали результатом европеизации. Весьма плодотворным оказалось также подсказанное названной теорией различение институтов как правил (т.е. во втором значении) на формальные (они имеют отношение к компетенциям и обязанностям, допускают применение санкций) и неформальные (стили и модели поведения, соответствующие заданным обстоятельствам и внедряемые без принуждения).

Политическое управление в Европейском союзе включает процессы принятия решений, в данном случае в области экономики (норм, правил, стандартов, процедур), обеспечение их исполнения и соблюдения и контроль над выполнением уже принятых решений. Иными словами, говоря об управлении в ЕС, мы, в сущности, подразумеваем использование европейской властью (т.е. институтами ЕС) различных приемов, механизмов и инструментов, которые позволяют ей реализовать избранный курс политики. В книге изучаются и сопоставляются три основные разновидности управления экономикой, которые сформировались в Евросоюзе — а именно управление наднационально-правовое, финансовое

² Cm.: Evans Peter B., Rueschemeyer Dietrich, and Skocpol Theda, eds. *Bringing the State Back In.* Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1985; March James G., and Olsen Johan P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989; Powell Walter W., and DiMaggio Paul J., eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991; Weaver R. Kent, and Rockman Bert A., eds. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad.* Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993.

(бюджетное) и координация национальных курсов экономической политики, что дает известные основания судить о возможной дальнейшей политико-организационной эволюции ЕС. Важный межправительственный (трансправительственный метод) управления, также практикуемый в ЕС, остался вне пределов нашего рассмотрения, поскольку он задействован в основном в области Общей внешней политики и политики безопасности, которую мы не рассматриваем.

Авторы, 21 января 2013 г.

ЧАСТЬ І: ВВЕДЕНИЕ В ТЕМУ

С точки зрения этимологии слово управление восходит к древнегреческому глаголу kubernân (означавшему «прокладывать путь» или «держать курс»), которым, в частности, пользовался философ Платон при описании идеального государственного устройства. В современный период в течение длительного времени термины управление (governance) и правительство (government) употреблялись как синонимы. Управлять означало осуществлять властный контроль, быть правительством. Но в 1980-е годы в общественной науке на Западе термин управление получил свое отдельное значение, относящееся к самоорганизующихся определению политических сетей. ТОМ числе транснациональных, отличающихся взаимозависимостью участников, обменом и информационными) ресурсами (властными между ними, упорядоченностью и заметной автономией от государства.

В отличие от *правительства*, политическое *управление*³ отныне включает не только государственных акторов и институты, но и представителей гражданского общества, т.е. данное понятие становится более широким. Такое изменение во многом было связано с тем, что в 1980 – 1990-е годы в ряде развитых стран Запада происходит ослаблении государственного вмешательства в экономику, развитие социального партнерства, расширение межхозяйственных связей. Для описания реформ в управлении экономикой, которые стартовали в Великобритании, а потом распространились на США, Австралию, Новую Зеландию, Скандинавию и страны континентальной Европы, появился термин «новый публичный менеджмент» (*new public management*). В его основе лежали идея восприятия государственным аппаратом таких методов и приемов в управлении, которые ранее были успешно опробованы в частном секторе, а также повышение требований к демократичности управления.

Указанные реформы были вызваны к жизни комбинацией различных факторов (социальных, технологических, политических и экономических). Проблемы в фискальной (налоговой) и экономической области, сомнения, высказывавшиеся в публичной сфере, относительно роли и компетенции определенных государственных институтов подталкивали правительства этих стран к тому, чтобы встать на такой путь (в надежде сократить расходы на оказание различных государственных услуг и одновременно доказать эффективность своей политики). Подобный опыт оказался востребован и Европейской комиссией (далее также – Еврокомиссия, Комиссия, ЕК).

Согласно приведенным соображениям, с точки британского ученого Рода Роудса 4 , использование термина *управление* уместно, прежде всего, при обсуждении реформирования публичного (в противоположность частному) сектора в экономике. Однако теоретик Джеймс Розенау 5 применял его же, подразумевая нечто иное: а именно, наличие мировых политических проблем, которые требуют глобальных институциональных решений. Наконец, когда об управлении пишет, к

³ Понятие корпоративного управления (*corporate governance*) как взаимодействия руководства отдельной компании и ее акционеров остается за пределами нашего непосредственного внимания.

⁴ Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing without Government // **Political Studies**. 1996. Vol. XLIV. P. 652–667.

⁵ Cm. Rosenau James N. and Czempiel Ernst-Otto, eds. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

примеру, американский профессор Горан Хайден⁶, то он связывает его с теориями развития и демократизации в третьем мире, относящимися к сфере сравнительной политологии.

Три обозначенные области употребления В политической интересующего нас термина не являются взаимно исключающими. Напротив, их четкое разграничение уже в прошлом. Так, изначально европейской интеграцией международных отношений, которой теория К присоединились подходы с точки зрения глобального управления. Согласие политологов в том, что у Европейского союза есть собственная политическая система (пусть гибридная, «неопознанная», по выражению Жака Делора), с 1990-х годов параллельно привлекло к нему повышенное внимание компаративистов. Среди книг, развивающих представление о ЕС как о политии (политической системе), хотя и особого рода, принципиальное значение имеет монография «Выработка политики в Европейском союзе», которая ныне вышла уже шестым изданием . Авторитетный немецкий автор Фриц Шарпф в часто цитируемой статье «Ловушка совместного решения» провел сравнение федеративного устройства ФРГ с системой Евросоюза. Он обнаружил сходство в протекающих там политических процессах. Ведь решения в Совете ЕС (далее также – Совет министров ЕС, Совет) требуют ведения переговоров 27 национальных сторон⁸ и достижения согласия подобно тому, как это имеет место в германском Бундесрате, где заседают представители земель.

Но особенно актуальны сейчас подходы к европейскому управлению, акцентирующие свое внимание на публичном администрировании (квази)государственной политике, которую ведут институты EC. традиционным взглядам, государственная служба функционирует наилучшим образом, если она аполитична, имеет иерархическую структуру и основывается на системе найма и продвижения чиновников, исходящей из сопоставления их профессиональных достоинств. Подобную традицию критикуют подчеркивающие политическую природу бюрократии, в том числе в Евросоюзе. Они вскрываю «патологии» (квази)государственного сектора и помогают обнаружить, что зачастую он работает не слишком эффективно.

Управление в интегрированной Европе является многоуровневым, т.е. выработка политики не монополизирована там национальными государствами, к тому же к политическому процессу привлекаются организации гражданского общества. Мы в то же время говорим о нем как о транснациональном управлении, которое отличается комплексностью, наличием неиерархических черт и горизонтальных/диагональных политических сетей. В обоих случаях ученые-европеисты, оперирующие такими понятиями, выходят за рамки методологического национализма, который навязывает исследователям сугубо территориальное понимание общества, существующего в государственных границах, где якобы действуют только национальные правила. Ведь нас в данном случае как раз больше интересует действие на национальной территории тех правил, норм и стилей поведения, которые распространяются транснационально, приходят из-за границы

⁶ Hyden Göran. *African Politics in Comparative Perspective*, 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

⁷ Wallace Helen, Pollack Mark A., and Young Alasdair R., eds. *Policy-Making in the European Union*, 6th edition. New York: Oxford University Press, 2010.

⁸ Хорватия, в случае успешной ратификации договора о присоединении к Евросоюзу, станет 28 членом ЕС, начиная с 1 июля 2013 г. Подробнее о важности переговорных практик в ЕС см.: Meerts Paul W. and Cede Franz, eds. **Negotiating European Union.** New York: Palgrave Macmillan, 2004.

и/или вырабатываются в многоуровневой системе (с участием властей не только национальных, но также европейского уровня).

В 2000 г. Еврокомиссия во главе с Романо Проди провозгласила продвижение новых форм европейского управления одной из своих стратегических задач⁹. Спустя год была опубликована Белая книга ЕК по европейскому управлению 10. С тех пор идея управления превратилась в один из ключевых политических приоритетов и организующих принципов в жизни Европейского союза. В то же время речь идет о слове, довольно-таки расплывчатом в употреблении, в которое можно вкладывать различные оттенки смысла¹¹. ЕК, со своей стороны, дает ему нормативно нагруженное и весьма некритичное определение. Из него следует, что современное искусство публичного управления должно подразумевать скорее дистанционное наведение на цель и коррекцию направления движения, нежели отдачу прямых команд национальным правительствам и осуществление тесного контроля хозяйствующих субъектов. При этом негативные аспекты и возможные отдаленные последствия подобной корректировки Еврокомиссией явно игнорируются. Между тем к ним могут относиться уход европейских инстанций от конкретной ответственности за принимаемые решения, европейская власть без собственного электората (демоса) и «слипание» уже привычного европейского управления, основанного на праве, с техническими приемами и практиками неолиберальной управляемости, сводящими к возможному минимуму традиционное (государственное) экономическое **управление**.

Интересно в связи с этим, что под «экономическим управлением» европейские правящие круги, если судить по материалам сайта EC¹², подразумевают главным образом наблюдаемое нами в 2010–2012 гг. укрепление экономической и бюджетной координации, особенно в еврозоне. Действительно, данный термин, широко используемый в Евросоюзе, начиная с 2010 г., заставляет вспомнить о предложениях французских социалистов периода 1980 – 1990-х годов по созданию «экономического правительства» в ЕС в форме последовательной координации макроэкономической политики государств-членов для достижения стабильного роста, высокого качества занятости, территориального и социального сплочения. Но экономическое управление в ЕС в целом явно шире такого «правительства» и включает также сферы наднациональной деятельности ЕЦБ и Комиссии (по крайней мере, по части регулирования Единого внутреннего рынка и ведения политики конкуренции, общей торговой политики, а также распоряжения европейским бюджетом). Причем целесообразно рассматривать в совокупности всю эту систему, не вырывая из нее отдельные компоненты без учета влияния и значения остальных.

Существующие правила по экономическому и валютному союзу содержатся главным образом в Разделе VIII Части третьей Договора о функционировании Европейского союза (статьи 119–144). К их числу относятся также соответствующие положения статей 219 и 282–284 ДФЕС (они касаются соглашений о системе валютных курсов евро по отношению к денежным единицам третьих стран, а также состава и функций ЕЦБ) и восьми протоколов. Сюда входят, в том числе, протокол о

⁹ European Commission. **Shaping the New Europe**. (COM (2000) 154, 9 February, 2000) (http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-00-41 en.htm?locale=ru).

¹⁰ European Commission. *European Governance: A White Paper*. Brussels, 2001 (http://ec.europa.eu/governance/white_paper).

¹¹ Как известно, для МВФ и Всемирного банка метафора «достойного управления» (*good governance*) тоже стала господствующей в связи с курсом на оказание помощи развитию в Африке и в других развивающихся странах, где ВБ пытается установить критерии надежной административной практики.

¹² Cm.: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

Еврогруппе и протоколы в отношении Великобритании и Дании, которые освобождают их от обязательств по переходу на единую валюту евро.

Прочие страны ЕС в принципе обязаны, в отличие от Великобритании и Дании, со временем совершить такой переход 13. Однако в последнее время в большинстве своем они демонстрируют нежелание торопиться с этим (в Швеции в сентябре 2003 г. был проведен национальный референдум по данному вопросу, который дал отрицательный результат). Европейская комиссия, между тем, и не пытается их принуждать. Сосуществование еврозоны с ограниченным членством с «большим» Евросоюзом лежит в основе дифференциации в экономическом управлении в ЕС (т.е. для разных стран там действуют разные правила, что в принципе нежелательно с точки зрения заботы об интеграционном единстве).

Экономике, как известно, принадлежала ключевая роль в политическом проекте европейской интеграции, который начал осуществляться в Европе в 1950-е годы. При этом торговая политика в ЕЭС подверглась интегрированию на достаточно ранней стадии¹⁴. Общий, а затем и Единый внутренний рынок наложили некоторые ограничения на вмешательство национальных правительств в экономику, скажем, в сфере оказания государственной помощи «своим» производителям. Но ответственность за экономический рост, производительность труда, сферу занятости и степень социального неравенства продолжали полностью нести национальные правительства. В их руках до 1990-х годов оставались все главные рычаги хозяйственной политики.

Маастрихтский договор 1992 г. (вступил в силу в 1993 г.) не только решительно перевел денежно-кредитную политику в ЕС в наднациональный регистр, но и учредил Общие направления экономической политики (Broad Economic Policy Guidelines –BEPGs) как инструмент горизонтальной (по широкому спектру вопросов) координации экономической политики государств-членов в рамках Совета. Для него была создана сначала очень мягкая, ненавязчивая процедура, в соответствии с которой Комиссия делала ежегодные рекомендации государствам-членам 15, отталкиваясь от оценки состоянии их экономики по выделенным направлениям. С тех пор эта процедура заметно набрала в жесткости, и теперь государства-члены ежегодно отчитываются в том, что они делают во исполнение рекомендаций Комиссии. Хотя санкции формально допускаются, пускай лишь в самом крайнем случае (с одобрения Совета), процесс на деле никогда не заходил далее формального предупреждения, свидетельствующего о недовольстве европейской власти тем, как воспринимаются ее настойчивые советы (в 2000 г., к примеру, предупреждения удостоилась Ирландия).

В 1997 г. Амстердамский договор 1997 г. (вступил в силу в 1999 г.) распространил тот же базовый подход на политику занятости, где санкции совсем не предусматривались. Так получил оформление Открытый метод координации (ОМК). Он впоследствии обкатывался при реализации Лиссабонской стратегии ЕС на 2000—2010 гг., чтобы наладить координацию национальных курсов в социальной, образовательной и некоторых других сферах.

. _

¹³ В 2014 г. Латвия присоединится к еврозоне в качестве 18-й участницы.

¹⁴ Подробнее об этом см.: Стрежнева М.В. Эволюция торговой политики Европейского союза // *Мировая экономика и международные отношения*, 2012, №8. С. 39–48, а также Стрежнева М.В. Эволюция торговой политики Европейского союза. Окончание // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. №9. С. 42–51.

¹⁵ С 1993 по 1998 гг. рекомендации получали все государства-члены в целом. С 1999 г. координация укрепилась, и отдельные страны стали адресатами более детальных предписаний.

Гораздо скромнее, без лишней помпы прошло в 1999 г. учреждение в Евросоюзе так называемого макроэкономического диалога. Он свел воедино организации, представляющие европейских нанимателей, и профсоюзы (т.е. «социальных партнеров»), а также Европейский центральный банк (далее также – ЕЦБ), Комиссию и ряд комитетов Совета. Цель встреч, которые проводились в таком составе, состояла в том, чтобы облегчить обмен информацией и взаимодействие для нахождения путей к неинфляционному экономическому росту. Эти заседания были совещательными по своему характеру, а также конфиденциальными. Они ни к чему не обязывали тех, кто в них участвовал.

В зависимости от времени их появления методы экономического управления в EC можно условно поделить на «старые» и «новые». К первым относятся те, которые использовались, начиная еще с 1950–1960-х годов (это Сообщества» и более современный его версия – метод наднационального регулирования, метод бюджетный, рыночного а также тоже. наднациональный). Ко вторым методы, которые были созданы по – те Маастрихтскому договору и после его вступления в силу. «Новый» метод, подчинивший себе организацию денежно-кредитной политики на третьей стадии ЭВС для стран еврозоны, в большой степени родствен «старым» методам», а «новые» методы экономической координации при разной степени жесткости сильно отличаются от него. Жесткость в данном случае подразумевает меру способности наднациональных институтов настоять на собственных решениях и приоритетах даже вопреки недовольству или несогласию с ними отдельных национальных правительств. С этой точки зрения, все рассматриваемые в книге методы допустимо ранжировать в следующем порядке (от самых жестких до ограничивающих свободу наименее ОЩУТИМО действий национальных правительств):

- 1. Жесткий наднациональный метод в денежно кредитной сфере
- 2. Общий метод наднационального рыночного регулирования
- 3. Координация бюджетной политики государств-членов
- 4. Наднациональный финансовый (бюджетный) метод¹⁶
- 5. Координация (горизонтальная) экономической политики государств-членов
- 6. Координация (вертикальная) национальных курсов в политике занятости и прочие вариации открытой координации.

Тем не менее, наднациональные методы управления в Евросоюзе и макроэкономическая координация на практике не являются взаимоисключающими. Они уже доказали свою способность «уживаться» в одном политическом организме. «Новые» методы управления на поверхностный взгляд даже могут выглядеть как средство вынужденной коррекции исходных черт системы Евросоюза, далекое от того, чтобы вызвать ее полное перерождение. Но вопрос о том, как далеко зайдет начавшаяся трансформация, остается открытым.

С 1990-х годов, когда вступил в действие Маастрихтский договор, к настоящему времени кое-что в основах устройства Экономического и валютного союза (ЭВС) уже изменилось. В последние годы наблюдается политизация роли ЕЦБ. Принят фискальный пакт (формально вне рамок Евросоюза). Произошел отход от принципа, по которому страны ЕС, столкнувшиеся с серьезными экономическими

¹⁶ Бюджетный метод подразумевает не прямое принуждение или давление европейской власти на национальные правительства, в том числе и моральное, а стимулирование и поощрение их «правильного» поведения.

проблемами, должны только сами нести ответственность за свои финансы¹⁷. На обсуждении и утверждении находятся новые, все более далеко идущие планы реформирования в ЕС. Такие факты настойчиво указывают на начало размывания прежней парадигмы ЭВС. Тем полезнее пристально вглядеться в методы политического управления экономикой, практикуемые в Евросоюзе, и задуматься о мере преемственности тех изменений, которые система экономического управления в ЕС претерпевает на наших глазах.

¹⁷ Запрет на бейлаут, плохо совместимый с существованием Европейского стабилизационного механизма (ЕСМ). Подробнее по этому вопросу см., например, интервью бывшего члена Совета управляющих (в 2006–2011 гг.) и ведущего экономиста ЕЦБ Юргена Штарка по адресу: http://expert.ru/expert/2012/43/uspeshnost-oshibochnogo-menedzhmenta.

Глава 1: Методы управления экономикой в ЕС

потоке газетных публикаций система методов экономического обильном управления в Европейском союзе зачастую предстает в утрированном и искаженном виде как чрезвычайно запутанная и не слишком эффективная. Бесчисленные европейские акты якобы содержат смехотворные и мелочные указания по потребительским товарам (например, они-де предписывают даже размер и форму подлежащих продаже яблок и огурцов). О системе распределения средств в ЕС недоброжелатели нам сообщают, что рост его бюджетных расходов плохо контролируется и что деньги эти могут легко разворовываться. Координация национальных курсов ТОМ же ключе подается как бесполезное времяпрепровождение высокооплачиваемых бездельников-бюрократов, понапрасну изводят тонны бумаги.

Реальная ситуация иная, но от этого не менее драматичная. Сфера охвата европейского законодательства остается ограниченной. Средства европейского бюджета весьма незначительны, к тому же он, по Договору, должен быть сбалансированным (бездефицитным). Прямые европейские налоги и сильная европейская социальная политика отсутствуют. Использование Европейской комиссией «мягких» методов по продвижению «гибкости» в тех областях, где национальные правительства сохраняют компетенцию, на сегодняшний день слишком успешным тоже не назовешь.

Ввиду высокой гетерогенности экономического и социального пространства Евросоюза (и еврозоны) принятие решений на национальном уровне остается эффективным и рациональным способом урегулирования для множества возникающих проблем, что никем не оспаривается. Но страны ЕС (и те из них, что входят в еврозону, в особенности) просто не могут позволить себе выстраивать свои экономические курсы в изоляции друг от друга, так как последствия каждого сделанного ими выбора сказываются на состоянии еврозоны в целом.

Источником особого беспокойства остается ситуация в Греции – тем более, что свой глубокий шрам там уже оставила заметная социальная деградация. В целом экономические дисбалансы по-прежнему обременяют систему ЕС, составленную из разнородной группы государств. Состояние банковской системы в интегрированной Европе не назовешь здоровым — она уязвима в отношении даже минимальных шоков и плохо поддерживает реальную экономику. Но есть и положительные моменты в борьбе с кризисом. Еврозона посрамила недоброжелателей, предсказывавших ей неминуемый развал. Катастрофы удалось избежать серией спасательных акций, путем вмешательства ЕЦБ и возведением «защитной стены» антикризисных средств.

Главным методом управления в Европейском союзе, который в большей или меньшей мере используется при выполнении его институтами (квази)государственных функций управления экономикой, до сих пор принято считать метод наднационального правового регулирования. Цель данного метода состоит в том, чтобы нормализовать поведение акторов на едином внутреннем рынке, связав их некими формальными обязательствами. Для этого применяются специальные инструменты (базовые и делегированные акты), которые обладают юридической силой и предписывают определенные стандарты и правила для государств-членов и хозяйствующих субъектов. Помимо правил по существу того или иного вопроса (субстантивных), сюда относятся также процедурные правила (к примеру, правила ведения мониторинга со стороны Еврокомиссии или наложения санкций, в том числе на национальные правительства).

За детализацию правил и обеспечение их исполнения в Евросоюзе отвечает ЕК. В рамках наднационального регулирования используются меры наблюдения, принуждения, мониторинга, происходит выявление целевых групп, на которые и распространяются вырабатываемые правила. Лица, ответственные за принятие хозяйственных решений, много внимания уделяют юридическому смыслу тех текстов, которые они готовят. Продвигая определенный выбор в хозяйственной политике, его приверженцы стараются изыскать правовые средства по достижению желаемого. Регулирование может принять форму прямого запрета (например, запрет картельной практики в политике конкуренции), ограничений (например, на выбросы вредных веществ в области экологической политики) или неких обременений.

Анализ договорной основы существования ЕС со всей определенностью подтверждает вывод о том, что на европейском уровне явный приоритет отдан созданию единого внутреннего рынка (market-making), а не коррекции свободной игры рыночных сил (market-shaping). В частности, статьей 114 ДФЕС Европейский парламент (ЕП) и Совет ЕС (двухпалатная легислатура) уполномочены принимать меры с целью обеспечить учреждение и функционирование ЕВР. Вместе с тем, согласно статье 352 ДФЕС, ЕП и Совет в рамках достижения целей, определенных основополагающим Договором, могут принимать и корректирующие рынок меры. В свое время на этой основе были приняты европейские нормы экологической защиты, обеспечения охраны здоровья на рабочем месте и гендерного равенства, более последовательные и жесткие, нежели соответствующие законы, действовавшие до того в национальных рамках. При всем том значительная часть корректирующего рыночного регулирования отдана в руки национальных правительств, которые, в соответствии со статьей 36 ДФЕС, могут принимать национальные меры. ограничивающие рыночную свободу в ЕС, руководствуясь заботой об общественной Возможна нравственности, безопасности И здоровье. также последующая транснационализация подобных мер (будучи приняты в одной стране, они получают распространение и в других).

На первый взгляд в такой системе полномочия европейского и национального уровней власти просто излишне запутанны, что не может способствовать эффективности процесса принятия решений. Однако, к примеру, немецкий социолог Рихард Мюнх не согласен с подобным мнением 18. По его представлениям, неоднозначная ситуация с европейскими и национальными компетенциями отражает наличие конфликта между разными целями политического процесса в Европейском союзе. Это цель создания единого рынка и обеспечения общего рыночного регулирования без дискриминации, с одной стороны, и отличные от нее цели, определяемые спецификой национальных интересов, в частности, задачами социального сплочения — с другой стороны. Подобный конфликт не способен находить в интегрированной Европе однозначное разрешение до тех пор, пока государства-члены сохраняют свой суверенитет, пока не выстроена европейская федерация. Следовательно, известная мера неопределенности в распределении властных полномочий в ЕС частично даже оправданна и может оказаться полезной для нахождения и поддержания консенсуса.

В подтверждение своего вывода Р. Мюнх обращается к концепции процедурной легитимации, авторство которой принадлежит немецкому социологу Никласу Луману. Исходя из нее, решения становятся легитимными не потому, что они соответствуют воле народа (легитимация на входе) или приращению общего

⁸

¹⁸ Münch Richard. *European Governmentality. The Liberal Drift of Multilevel Governance*. London: Routledge, 2010. P. 25.

блага (легитимация на выходе). Важнее, с точки зрения Лумана, что интересы и потенциальный конфликт между разными политическими игроками сами по себе оборачиваются ресурсом, который служит успешному функционированию системы принятия решений. При легитимации путем процедуры решения принимаются, а недовольство ими канализируется в таких формах, которые составляют основу для дальнейшего выбора или для изменения тех решений, которые были приняты ранее.

Действительно, принимаемые в Евросоюзе базовые акты и даже положения основополагающего Договора не высечены в камне, они подлежат дальнейшим переоценке, пересмотру, ревизии, уточнению в соответствии с принятыми процедурами, что может примирять с ними несогласных. В то же время в выраженной Мюнхом позиции обнаруживается изрядная доля лукавства, например, если вспомнить о том значении, которое в условиях единого рынка придается принципу взаимного признания, сформулированному Судом ЕС в 1979 г. и призванному преодолевать нетарифные барьеры (т.е. действующие национальные правила, если они создают препятствия функционированию единого рынка). Его политический смысл сводится к признанию того, что рыночное acquis communautaire (ценности, нормы и правила EC) «правильнее» национального законодательства в хозяйственной области, которое не должно плодить протекционизм. Иными словами, если вернуться к названию процитированной выше книги Мюнха, при сохранении сложившейся системы экономического управления в ЕС можно быть более или менее уверенным в неизменности ее «либерального дрейфа».

экономической области финансовой И стабилизации регулирование тоже присутствует (по крайней мере, в форме принятия процедурных правил), но основное место здесь принадлежит более или менее жесткой координации национальных курсов бюджетной и макроэкономической политики. Альтернативу традиционному иерархическому управлению составляет называемый Открытый метод координации (ОМК), своеобразная делиберация в целях европеизации, вообще не предполагающая выработки обязательных наднациональных норм или принуждения к их внедрению. ОМК подразумевает, по сути, внеправовое оформление европейских институциональных рамок для общения национальных министров и чиновников в поиске новых общих идей и смыслов которые затем могут получить хозяйственного руководства, добровольное распространение и укоренение в государствах-членах в целях усовершенствования их экономической политики.

При европеизации через мягкую координацию главная цель институтов ЕС состоит в том, чтобы убедить национальные правительства изменить свое поведение в желательном, с точки зрения наднациональной власти, направлении. Для этого практикуется обращение к общим нормам, ценностям и верованиям, имеют место попытки изменить восприятие проблем отдельными национальными партнерами. В качестве инструментов используются руководящие указания, стратегии, создаются постоянные межправительственные комитеты, проводятся конференции экспертов, но средства принуждения отсутствуют.

В случае использования финансовых методов акторов в Евросоюзе не убеждают, не принуждают, а материально стимулируют и подталкивают к тому, чтобы они повели себя определенным образом. Используются меры финансового поощрения (субсидии) для «правильного» поведения и финансовые взыскания (санкции) в качестве наказания за поведение, которое противоречит избранному курсу политики (хотя у ЕС пока мало власти в вопросах негативного стимулирования – вводить соответствующие прямые налоги и сборы он до сих пор не мог). Осуществляются финансирование участия в экономическом управлении НПО,

помощь в создании новых коллективных акторов хозяйственного регулирования (скажем, экологических групп).

Финансовый (у́же: бюджетный) метод в ЕС предполагает использование двух инструментов — грантов 19 и займов 20 . Грантовый инструмент встречается практически во всех европейских политиках социально-экономического направления, но большая часть расходов из общего бюджета все же приходится на политику сплочения, главной составной частью которой в Евросоюзе служит региональная политика. В целом политика сплочения в ЕС направлена на решение трех основных проблем: это уменьшение региональных диспропорций (подтягивание бедных регионов с долей ВВП на душу населения ниже 75% от средней по ЕС до среднеевропейского уровня); повышение конкурентоспособности и борьба с безработицей; а также территориальное сплочение 21 .

Займы возможны в трех случаях. Во-первых, это долгосрочные кредиты Европейского инвестиционного банка (приоритетные сферы использования — энергетика, транспорт и телекоммуникации). Во-вторых, европейские ссуды на поддержку платежного баланса могут получать государства-члены ЕС, не входящие в зону евро²². В-третьих, средства из Европейского стабилизационного механизма (постоянно действующего фонда финансовой стабилизации) теперь доступны тем странам еврозоны, которым грозит дефолт по суверенному долгу. Однако при этом они должны согласиться на рекомендуемые меры жесткой экономии (использование непосредственно на цели финансовой стабилизации средств европейского наднационального бюджета исключается).

Решение вопроса о том, на каком уровне (наднациональном или национальном) следует действовать в конкретных случаях, в сферах смешанной компетенции достигается в ЕС с применением принципа субсидиарности, который диктует, что правительственные задачи должны осуществляться на самом низком из возможных уровней (европейском, национальном или региональном), где удастся достичь наилучшего результата. Принцип субсидиарности в Евросоюзе стоит на страже национального суверенитета. Европейский уровень власти получает приоритет только в том случае, если налицо очень сильные аргументы в пользу централизации в той или иной области хозяйственной политики ЕС.

Выбор между перечисленными методами, в свою очередь, определяется принципом пропорциональности, согласно которому никакая политика ЕС не должна вторгаться в национальную сферу более, чем то необходимо для достижения заявленного результата. С точки зрения их интрузивности методы можно выстроить в таком порядке: регулирование (наибольшее вмешательство), жесткая координация, бюджетный метод, мягкая координация (наименьшее вмешательство).

²⁰ На условиях займа деньги формально предоставляются под проценты на определенное время.

¹⁹ Безвозмездная денежная субсидия на определенные цели с последующим отчетом об использовании полученных средств.

²¹ Начиная с 1986 г., целью политики сплочения в ЕС были укрепление экономического и социального сплочения. Лиссабонский договор и стратегия «Европа-2020» добавили к ним третье измерение: территориальное сплочение (гармоничное развитие его разнообразных территорий).

²²См.: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm. Возможность предоставления Евросоюзом такой помощи заложена в статье 143 ДФЕС. Механизм ее оказания опирается на регламент Совета. См.: Council Regulation (EC) No 332/2002 of 18 February 2002, establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments

⁽http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0332:EN:NOT).

С течением времени система ЕС постепенно переходит к уверенному применению более интрузивных методов по широкому спектру направлений хозяйственной политики.

Если говорить об участии в экономическом управлении отдельных институтов, то роль ЕК (как блюстителя интересов регионального объединения в целом) является если не преобладающей, то очень выпуклой во всех выделенных нами методах. Комиссия осуществляет мониторинг соблюдения регулирующих норм, контролирует расходы европейского бюджета, причастна И использованию средств финансовой стабилизации, присутствует на всех стадиях координации по большинству направлений (выдвигает предложения, следит за поведением национальных правительств И оценивает его, формулирует национально специфичные и общие рекомендации).

В Совете министров ЕС сгруппированы члены национальных кабинетов, которые отвечают за политику на определенном направлении — например, за сельское хозяйство или за молодежную политику. В ряде сфер координации (к примеру, координация национальных курсов политики занятости) именно Совет, а не ЕК, контролирует процесс (устанавливает цели и задачи, выдвигает рекомендации).

Европейский совет определяет стратегические направления развития ЕС и следит за продвижением к поставленным целям на наиболее важных направлениях. В текущем десятилетии его влияние заметно растет. Его можно назвать центром политического притяжения в сфере экономического управления, осуществляющим в этом смысле руководство над Советом министров.

Европейский парламент (далее также — Европарламент, ЕП) участвует в принятии правовых норм и в одобрении расходной части европейского бюджета. Но когда задействуется метод координации, у ЕП только слабая совещательная роль. Да и национальные парламенты в общих рамках данного метода привлекаются национальными правительствами к участию в процессе управления в минимальной степени.

Метод политико-правового регулирования подразумевает законотворчество и возможность вынесения судебных решений, а потому и сильную роль для Суда ЕС. Это орган руководства, осуществляемого сверху вниз, т.е. в традиционном ключе. Он имеет, в частности, право налагать штрафы на государства-члены за несоблюдение ими европейского законодательства. От государств Суд ЕС может также потребовать возмещения убытков, если они не следуют нормам Евросоюза должным образом.

ОМК, напротив, как процесс сугубо политический и административный, предусматривает сильную роль для национальных делегаций в рамках Совета ЕС, в отличие от Суда ЕС, который здесь никакого влияния не имеет.

Счетная палата важна в случае применения бюджетного метода, так как она наделена функцией контроля при использовании финансовых средств Евросоюза. СП проверяет отчеты о доходах и расходах ЕС и всех его институтов и органов, имеющих доступ к фондам ЕС, и следит за качеством управления финансами.

Имплементацию во всех случаях осуществляют преимущественно национальные правительства (иногда ЕК). Правительства применяют европейские нормы регулирования в ежедневной практике, предлагают и реализуют проекты, которые финансируются по линии Фонда сплочения. В рамках методах координации они несут ответственность за настройку собственного законодательства и административных структур в той мере, на какой это требуется для достижения общих целей. Но все эти задачи не выполнялись бы ими с должной мерой эффективности, если бы они не получали поддержку институциональных структур, которые обеспечивают согласование действий европейского и национального

уровней управления. К таким структурам относятся разного рода комитеты и европейские агентства.

При использовании метода координации тесное сотрудничество между Комиссией и государствами-членами осуществляют следующие комитеты, которые имеют правовую основу в основополагающем Договоре:

- В вопросах экономической стабилизации Экономический и финансовый комитет и Комитет по экономической политике;
- В вопросах занятости и социальной защиты соответственно комитеты по занятости и по социальной защите.

В каждом из них участвуют по два чиновника высокого ранга — от каждой страны и от Комиссии. У каждого из таких комитетов есть несколько подкомитетов, которые занимаются более детальными вопросами. Результатами их работы пользуется Совет при обсуждении и решении того или иного вопроса.

Другая роль у комитетов системы комитологии, которые действуют в рамках метода наднационального регулирования, обеспечивая контроль национальных правительств над принимаемыми Комиссией актами по имплементации регламентов и директив ЕС.

Во многих областях политики ЕС, требующих специальной экспертизы, в интересах успешной имплементации европейских решений были созданы агентства наднационального уровня. Очень часто они служат ядром формальной или неформальной транснациональной сети, примером чему может служить созданная в 2011 г. Европейская система органов финансового надзора — сеть национальных инстанций, работающая в тандеме с тремя европейскими агентствами (банковским, по страхованию и трудовым пенсиям, по ценным бумагам и рынкам).

Европейское экономическое управление складывалось постепенно, подтверждая представления специалистов о европейской интеграции как о динамичном процессе, в котором оптимальная мера европеизации изменяется (повышается) со временем. По достижении стадии таможенного союза свободное движение товаров стало подталкивать к устранению не только тарифных, но и нетарифных ограничений, требовать гармонизации многих норм регулирования, начиная с налогообложения и заканчивая безопасными условиями труда. Чтобы общий рынок заработал, пришлось вводить меры, предотвращающие искажение единых для всех правил конкуренции.

По достижении стадии общего рынка обеспечение ничем не стесняемого движения факторов производства дало импульс к координации других направлений экономической политики. Так, свободное движение капитала потребовало гармонизации фискальных правил, чтобы предотвратить его утекание в те государства, где сложился более благоприятный налоговый режим. В условиях общего рынка желательно также избегать концентрации инвестиций в одних регионах в ущерб другим, для чего желательны меры регионального и социального сплочения. Наконец, надежному функционированию интегрированного рынка могут помешать валютные потрясения, тогда как повышенная мобильность капитала благоприятствует финансовым спекуляциям. Следовательно, единый рынок — это движущая сила на пути к валютному союзу.

Когда построен экономический и валютный союз, экономики государствчленов становятся в большей степени взаимозависимыми. Экономические или бюджетные шаги правительства одной страны с большей вероятностью могут отразиться на остальных, войдя в противоречие с проводимой там политикой. У национальных правительств уже нет власти по противодействию таким неприятностям средствами торговой или денежно-кредитной политики (соответствующие полномочия «ушли» на наднациональный уровень). Императивом становится, таким образом, координация экономической политики государствчленов.

В настоящее время Евросоюз близок к состоянию полного экономического союза. Он постепенно проник во многие сферы политики, с которыми теперь уже управиться на национальном эффективно уровне. Так. предшествующие десятилетия нарастающие рыночные экстерналии требовали его растущей активности в решении проблем экологии, то теперь логика экономии от масштаба подталкивает ЕС к большему вовлечению в инновационную политику. Возникает запрос на ускоренное продвижение к политическому союзу при расширении компетенции и контрольных функций Комиссии ЕС как потенциального «центра» европейской власти. Главным препятствием к этому остается нежелание государств-членов наделять Комиссию новыми серьезными формальными полномочиями.

необходимо что При ЭТОМ уточнить, долговременный переход OT экономического сообщества к политическому союзу берет начало еще со вступлением в силу того же Маастрихтского договора. Его положения, которые касаются ЭВС, социальной политики, Общей внешней политики и политики сотрудничества сфере внутренних безопасности и В дел И свидетельствовали о том, что интеграционный процесс уже затронул практически все области, относящиеся к ядру национального суверенитета.

Реальную проблему европейского управления составляет, тем не менее, наднациональных институтов 23 . нехватка политической легитимности У Евросоюза пор отсутствует системе ДО СИХ правительство, которое, получая власть по итогам общеевропейских выборов, несло ответственность перед избирателями. Европейские институты (ЕЦБ Еврокомиссия), располагая разрозненными инструментами экономической политики (монетарной, бюджетной или промышленной), не имеют достаточно правомочий, чтобы действовать с последовательностью и решительностью, когда (особенно в кризисных условиях) нужны меры, выходящие за пределы определенного им Ввиду недостаточной демократической легитимности современные европейские институты, в частности, привыкли искать дополнительную опору собственных действий в неоклассической экономической доктрине.

В демократических странах правительство призвано, по крайней мере в теории, заботиться превыше всего о благополучии граждан, а не о верном следовании неким, единожды избранным, экономическим постулатам. Но у политики, проводимой ЕК и ЕЦБ, за прошедшие годы оформились некоторые якобы абсолютные цели и приоритеты, не подверженные ветрам политических перемен и фактически не подлежащие общественному обсуждению: это ценовая стабильность, сбалансированный бюджет и свобода рыночной конкуренции.

Такой подбор сложился не сразу. В период после Второй мировой войны большим авторитетом в Западной Европе пользовались кейнсианские стратегии управления спросом. «Отцы-основатели» европейской интеграции французы Жан Монне и Робер Шуман тоже находились под большим влиянием идей Дж. Кейнса, которого многие называют самым влиятельным экономистом XX столетия. В частности, Монне сразу после войны разрабатывал для Франции, Германии и

_

²³ Подробнее об этом см.: Thomassen, Jacques (Ed.). *The Legitimacy of the European Union after Enlargement*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Западной Европы систему индикативного планирования, опирающуюся на активное участие государства в экономических процессах.

Ключевой целью в рамках кейнсианской парадигмы, оформившейся в ответ на Великую депрессию 1930-х годов, было поддержание занятости. Правительства сознательно шли на наращивание бюджетных дефицитов, чтобы подстегнуть спрос (проблемы, с этим связанные – растущее инфляционное давление и накопление долга в государственном секторе). В кейнсианской модели ключевая роль отводится фискальной (бюджетной) политике, а сопровождающая, дополнительная – политике монетарной. Фискальная политика непосредственно сказывается на доходах индивидов компаний, она предполагает чреватый В возмущением политический выбор. общественным который Евросоюзе демократически избранные национальные власти берут на себя.

Сегодня в странах Европейского союза, несмотря на экономический спад, вероятность систематического применения рецептов стимулирования спроса в кейнсианском духе невелика. Во многих случаях ее лимитирует уже достигнутый уровень государственных долгов. В иных странах (например, Германия, но также Великобритания) правительства правого толка, вне зависимости от величины государственного долга, мягко говоря, не демонстрируют политической готовности прибегать к подобным инструментам даже под давлением со стороны партнеров по «Большой двадцатке», начиная с США, где у власти находится демократическая администрация, более предрасположенная к кейнсианским решениям.

Для институтов же ЕС, учитывая отмеченную проблему с легитимностью, на настоящем этапе альтернативная кейнсианству монетаристская парадигма в любом случае более привлекательна. Такая привлекательность связана с тем, что монетаристские рецепты (обманчиво) аполитичны и следование им, по крайней мере в стабильных условиях, реже выходит на электоральную арену обсуждений (т.е. конкретные вопросы, которые он требует решать прежде всех остальных, по крайней мере в «спокойных», стабильных условиях не являются предметом ожесточенных баталий для возможных политических конкурентов или оппонентов). Ведь речь идет о технических решениях высокой степени сложности, которые, как принято считать, все же лучше оставить на усмотрение высоколобых специалистов (европейских банкиров и бюрократов-управленцев). Отдаленные (в том числе весьма болезненные для общества) результаты этих решений могут и не иметь с ними очевидной для широкой публики связи.

Монетаристский вариант экономического управления абсолютизирует значение контроля над денежным обращением, даже если он будет сопровождаться сокращением производства. Теоретические корни монетаристской парадигмы – в докейнсианской неоклассической экономике, популярность которой возродилась в 1970-е годы ввиду провалов кейнсианского курса. В чистом виде монетаристская модель связана с отказом от политической приверженности цели полной занятости. Главная роль в рамках данной модели отводится денежно-кредитной политике, которую проводит независимый центральный банк, призванный заботиться о поддержании ценовой стабильности. Помимо этого, он должен обеспечивать стабильную поставку денег, которых было бы достаточно для неинфляционного экономического роста. Правительства (по линии формирования государственных бюджетов) и профсоюзы (по линии претензий на рост заработной платы) должны держаться в том коридоре, который определяет центральный банк.

Подобный монетаристский режим неплохо работал для (Западной) Германии, начиная с 1970-х годов. В Европейском союзе он утвердился с 1990-х годов, с вступлением в силу Маастрихтского договора. Но уже ранее, в 1983 г., даже социалистическое правительство Ф. Миттерана и Ж. Делора во Франции

вынужденно и самым драматическим образом переключилось с кейнсианской политики подстегивания внутреннего спроса и национализации банков на меры жесткой экономии и поддержание сильного франка. Такой поворот оказался неизбежным, поскольку правительство Г. Шмидта в Германии решительно не желало оказывать поддержку кейнсианству на уровне Европейского сообщества.

Кейнсианская и монетаристская модели изначально разрабатывались для национальной экономики, открытой для международной конкуренции на товарных рынках, но при сохранении контроля над денежными потоками. С точки зрения обеих моделей растущая мобильность капитала создает проблемы для экспортеров, повышая волатильность обменных курсов. Европейский валютный союз позволил относительно быстро решить эту проблему в региональных рамках, перенеся монетарную политику на наднациональный уровень.

На вступление в силу условий по Валютному союзу Германия отреагировала долговременной стратегией сдерживания роста заработной платы, которая опиралась на внешний спрос. Германская экономическая мощь важна для поддержания репутации зоны евро как жизнеспособного и конкурентоспособного экономического проекта. В тоже время избранная в 1990-е годы в интегрированной Европе модель экономического управления, в целом устраивая Германию, как оказалось сейчас, может подрывать жизнеспособность экономики на европейской периферии, тем самым дополнительно усиливая неравенство в еврозоне.

Обеспечение наибольшей возможной мобильности капитала на региональном и глобальном уровнях (негативная интеграция) при рассредоточении политических вмешательства функционирование В рынка (политическая децентрализация) больше отвечает неолиберальным экономическим предпочтениям в организации Евросоюза. Таковые требуют, чтобы экономическое управление (якобы в основе своей аполитичное руководство единым внутренним валютным союзом) И собственно политика (в особенности рынком перераспределительная) были разделены по вертикали (в данном случае – между наднациональными и национальными органами власти). При таком соотношении гарантирована конкурентная борьба национальных юрисдикций капиталовложения, которая, по ожиданиям приверженцев монетаризма, вынуждает правительства соблюдать дисциплину в расходовании средств госбюджета, сокращая социальные расходы, и проявлять сдержанность при использовании мер коррекции свободной игры рынка. Гармонизация на европейском уровне норм рыночного регулирования (позитивная интеграция) противоречит либеральному идеалу, коль скоро она устраняет дисциплинирующий эффект соревнования между национальными юрисдикциями. Мировой кризис конца 2000-х годов подтолкнул к введению ряда европейских правовых норм, ограничивающих свободную игру рыночных сил по нескольким второстепенным направлениям. Но преимущество в хозяйственном управлении в ЕС остается, тем не менее, за негативной интеграцией.

Во многом мы видим сегодня в Евросоюзе продолжение неолиберального проекта многоуровневого европейского управления, который можно назвать целенаправленной попыткой продвижения такой формы несвязанного, спонтанного экономического порядка, при которой рынок неизменно оказывается на один уровень выше политической власти. Это создает (при желании) возможность легкого ухода из конкретной национальной политической системы (exit option) для отдельных рыночных игроков, которые могут «проголосовать ногами», отдавая предпочтение другой системе. И, следовательно, тем самым порождается конкуренция национальных политических юрисдикций.

Карл Поланьи, один из основоположников институционального направления в экономической теории, автор исследования «Великая трансформация», проводил в

свое время различие между встроенным и спонтанным экономическими порядками, отстаивая принцип включенности (embeddedness) экономики в общественное бытие. При встроенном порядке экономика и политика соединены, и рынок выступает как средство достижения целей, а не как самоцель. При спонтанном (рыночном) порядке политика и экономика разделены, причем первая подчинена второй, что мы и наблюдаем в современном Европейском союзе.

Понятно, что в плане структурного влияния на принимаемые властные решения для спонтанного порядка важнее ресурсы более мобильные. Поскольку мобильность капитала заведомо выше мобильности рабочей силы (в Европе особенно), спонтанный порядок в целом больше благоприятствует интересам не труда, но капитала, мешая правительствам принимать меры по коррекции рынка и проводить политику перераспределения. За подобное «разделенное» устройство ратовал, в свою очередь, сторонник либеральной экономики и свободного рынка, австрийский экономист Фридрих фон Хайек. Он утверждал, что такое устройство породит своего рода «рынок» правительственный курсов, на котором индивиды и фирмы будут легко перемешаться под власть юрисдикций, обещающих обеспечить им самое благоприятное сочетание налогов и услуг.

Игроки в левой части политического спектра (социал-демократы), со своей конкуренцию национальных стороны, часто порицают юрисдикций, привлекательную для правых. В их представлении, в условиях Евросоюза она чревата «гонкой на дно» (race to the bottom), т.е. более или менее быстрой эрозией социальных стандартов. Этим обусловлено стремление левых к (некоторой степени) реинтеграции экономики и политики на одном и том же уровне. Их воссоединение может происходить двумя способами: путем возвращения ЭКОНОМИКИ демократический контроль национальный (национализм) многосторонней гармонизации и продвижения прогрессивных форм регионального и глобального управления (европейский реформизм), который, впрочем, сам по себе, конечно, не гарантирует триумфа левых идей.

Кризис и последовавший спад в европейской экономике, конечно, прибавили убедительности аргументам оппонентов монетаризма. Ужесточение европейского контроля над экономической политикой национальных правительств само по себе свидетельствует о том, что прежняя многоуровневая схема не работает без дополнительных «подпорок». Но наличие отмеченной «развилки» (есть путь национальный и путь наднациональный) рассеивает точки приложения усилий для левых сил и мешает социалистам и социал-демократам объединиться в отстаивании общего представления относительно желаемого направления в политическом развитии Евросоюза перед лицом монетаристской догмы. К тому же у Европейской комиссии сложился собственный, институциональный интерес, побуждающий ее, ради сохранения накопленного собственного влияния, не торопиться со сломом ранее сложившейся модели экономического управления в ЕС, которая способна действовать и при недостатке у нее демократической легитимности.

Оформление Еврофедерации, конечно, сулит Комиссии вожделенную роль европейского правительства, но ей приходится учитывать и грандиозные сложности в достижении такой цели, на фоне которых достигнутое (уже привычное) положение ЕК смотрится и респектабельным, и исключительно весомым, и комфортным для нее — это надежная «синица в руках», которой неразумно рисковать поспешно и без твердого расчета.

Учтем также, что последний выраженный пик влияния левоцентристских партий в странах интегрированной Европы пришелся на вторую половину 1990-х годов (в 1997–1998 гг. из 15 тогдашних стран – участниц ЕС в 13 у руля

исполнительной власти оказались левые партии либо коалиции с участием социалистов) и длился не столь уж продолжительное время.

В период выработки Маастрихтского договора острота разногласий по поводу ЭВС социальной политики показала, что дальнейшее расширение законодательных компетенций наднациональной власти в сфере экономического управления способно провоцировать нежелательный в Европейском союзе раскол. Тем самым масштаб изменений, которые вводились в 1990-е годы, был ограничен. Неубывающий британский евроскептицизм, датский референдум по Маастрихтскому договору, нежелание Швеции присоединиться к зоне евро, провал Евроконституции и другие подобные эпизоды и обстоятельства в истории европейской интеграции наглядно подтвердили, что такие препятствия и в настоящее время остаются очень серьезными. То же доказывается, в том числе, и содержанием Лиссабонского договора, не включившего в себя больших новаций по части экономического управления. Даже те страны ЕС, которые с готовностью поддержали планы строительства ЭВС в 1990-е годы, не торопились впоследствии уступить наднациональным институтам очередную порцию суверенитета. Но довольно-таки национальных лидеров ОТ дальнейшего категоричный отказ расширения формальных компетенций европейских институтов в сфере принятия решений в 2000-2010-е годы сопровождается, как это ни парадоксально, их же повышенной и слаженной активностью по поиску (и нахождению) общих ответов на возникающие вызовы, о чем мы подробнее и поговорим далее в нашей книге.

ЧАСТЬ II: НАДНАЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Главным методом экономического управления в Европейском союзе является, вне сомнения, наднациональный метод правового регулирования хозяйственнорыночной деятельности. В том виде, в каком он сложился сегодня, его истоки коренятся в традиционном коммунитарном²⁴ методе, или методе Сообщества. Этот традиционный метод, вполне правомерно, порой называют также методом Монне – по имени Жана Монне (*Jean Omer Marie Gabriel Monnet*), одного из отцовоснователей европейского «Общего рынка», государственного и политического деятеля Франции, которому действительно принадлежала ведущая роль в его оформлении и утверждении.

Необходимо уточнить, что с тех пор, как коммунитарный метод заработал в 1960-е годы — на основании Римского договора 1957 г., учредившего Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), — он претерпел существенные изменения. Поэтому ныне принятый метод наднационального регулирования, который будет подробно рассмотрен нами далее, является скорее его преемником, нежели прямым продолжением. С такой точки зрения, именовать нынешний метод рыночного регулирования в Евросоюзе «коммунитарным» тем более не вполне корректно, что по Лиссабонскому договору 2007 г. (Договор о реформе) круг полномочий Европейского сообщества (включая ЕЭС) перешел к Европейскому союзу, а само Европейское сообщество ушло в историю.

Тем не менее, ПО привычке сохранился производный данного наименования термин «коммунитаризация», которым продолжают широко пользоваться специалисты. Он подразумевает процесс и/или результат распространения права ЕС на конкретные сферы политики национальных государств. Если выражаться конкретнее, то речь идет о данной институтам ЕС по договору способности принимать юридически обязательные для исполнения на национальном уровне европейские решения. В зависимости от характера и объема полномочий наднациональных институтов, коммунитаризация бывает сильной (преимущественно в сферах исключительной компетенции европейского властного уровня²⁵), существенной или слабой (в сферах смешанной компетенции европейских институтов и национальных правительств²⁶) и незначительной либо нулевой (там,

²⁴ «Коммунитарный» – от слов «*community*» (англ.), «*communauté*» (фр.), означающих сообщество, в данном случае – Европейское (экономическое) сообщество.

²⁵ К сфере исключительной компетенции ЕС относятся: таможенный союз; учреждение правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка; денежно-кредитная политика государств-членов, которые перешли на евро; сохранение морских биоресурсов, на которые распространяется действие общей рыболовной политики; общая торговая политика (включая прямые иностранные инвестиции); а также заключение международных соглашений по определенным вопросам. См. Статью 3 Раздела I. Категории и сферы компетенции Союза в Консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) в Лиссабонском договоре 2007 г. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF).

²⁶ Совместная компетенция распространяется на следующие основные сферы: внутренний рынок; социальная политика; экономическое, социальное и территориальное сплочение; сельское хозяйство и рыболовство; защита окружающей среды; защита прав потребителей; транспорт; трансъевропейские сети; энергетика; пространство свободы, безопасности и правосудия; вопросы общей безопасности в сфере здравоохранения. См. Статью 4 Раздела І. Категории и сферы компетенции Союза в Консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) в Лиссабонском договоре 2007 г. *Ibidem*.

где европейские решения лишь дополняют при необходимости национальные усилия²⁷).

В описании признанного эксперта в интеграционной тематике Хелен Уоллес, к концу 1960-х годов традиционный коммунитарный метод имел следующие основные черты (образцом для него послужил, главным образом, процесс управления в сфере общей сельскохозяйственной политики):

- -- делегирование Европейской комиссии функций по определению формата соответствующей политики, по посредничеству между заинтересованными сторонами, по ее исполнению и по взаимодействию с внешними акторами;
- -- наделение властью Совета министров, участники которого заключают между собой стратегические сделки, в том числе пакетные;
- -- встраивание в процесс стейкхолдеров (ключевых общественных партнеров), что сулит им большие выгоды, нежели активность в рамках национальной политики;
- -- дистанцирование от национальных парламентов при ограниченных возможностях для EП;
- -- эпизодическое (не принципиальное) вмешательство Суда EC ради укрепления правовой силы режима Сообщества;
- -- выделение ресурсов на соответствующую политику на коллективной основе как выражение долговременной «солидарности»²⁸.

Переход от традиционного коммунитарного метода к нынешнему методу наднационального регулирования в Евросоюзе начался в 1980-е годы, что было связано со вступлением в силу Единого европейского акта 1986 г., на основании чего мы относим его к «старым» методам (тем, что были внедрены и развились до Маастрихтского договора).

²⁸ Cm.: Wallace Helen, Wallace William, and Pollack Mark A., eds. *Policy-Making in the European Union*, Fifth edition. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 79.

26

²⁷ Сюда относятся: защита и восстановление здоровья; промышленность; культура; туризм; образование, профессиональная подготовка, молодежная и спортивная политика; гражданская оборона; административное сотрудничество. См. Статью 6 Раздела І. **Категории и сферы компетенции Союза** в Консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС) в Лиссабонском договоре 2007 г. *Ibidem*.

Глава 2: Жесткий наднациональный метод

Отталкиваясь от схемы из вводной части, которая дает общее представление о вариациях в степени влияния европейских институтов в рамках различных методов экономического управления на национальные правила и стили, мы начинаем свой аналитический обзор с рассмотрения жесткого наднационального метода. В его рамках одному из европейских институтов дана наибольшая, мало чем ограниченная власть. Этот своеобразный метод, близкий к исходному коммунитарному образцу, но одновременно отличающийся от него в сторону большей закрытости и недемократичности, имеет, впрочем, в Евросоюзе узкое применение. Он действует только в отношении кредитно-денежной политики и исключительно для 17 стран ЕС, которые перешли на единую валюту евро²⁹.

мощными функциями данной области полномочиями наделен (ЕЦБ)³⁰ Европейский центральный банк относительно «молодой» наднациональный институт, учрежденный 1 июня 1998 г. (с 1 января 1999 г. он проводит единую денежно-кредитную политику на территории стран еврозоны, т.е. мы здесь говорим формально о «новом» методе). Помимо разработки и осуществления денежно-кредитной политики в зоне евро, к числу основных задач ЕЦБ относятся: проведение международных обменных операций; владение и распоряжение официальными резервами государств-членов в иностранной валюте (портфолио менеджмент). ЕЦБ принадлежит исключительное право давать разрешение на денежную эмиссию в еврозоне. В сотрудничестве с национальными центральными банками он собирает статистическую информацию, необходимую для выполнения поставленных перед ним задач. В то же время изначально ему не были переданы такие функции, как осуществление надзора финансовых институтов или выпуск (государственных) ценных бумаг.

Правовую основу единой денежно-кредитной политики составляют Договор о функционировании Европейского союза (ранее Договор об учреждении Европейского сообщества) и Устав Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка (Статут ЕСЦБ), который прилагается к Договору в качестве Протокола. Формулирование денежно-кредитной политики для еврозоны включает в себя принятие решений, в том числе, касающихся ключевых процентных ставок и регулирования норматива минимальных обязательных резервов в Евросистеме. Евросистема, кроме того, обеспечивает плавное функционирование европейской системы платежей и расчетов³¹.

Действия ЕЦБ в период глобального финансового кризиса 2000-х годов в целом поспособствовали укреплению его репутации. В августе 2007 г. он без промедления закачал ликвидность на денежные рынки. Затем в октябре 2008 г., ради поддержания экономики в кризисных обстоятельствах, состоялось первое из серии снижений процентной ставки, в результате чего базовая ставка ЕЦБ в мае

²⁹ Австрия, Бельгия, Голландия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Эстония.

³⁰ Согласно Лиссабонскому договору 2007 г., ЕЦБ приобрел статус института Евросоюза, получив таким образом официальное признание в качестве одного из ключевых элементов управления в ЕС.

³¹ С 1 января 1999 г. была создана транснациональная автоматическая система расчетов TARGET (*Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer System*). Это децентрализованная система, базирующаяся на национальных системах валовых расчетов в режиме реального времени. Подробнее см: *Обзор платежных систем Европейского союза*, http://bankir.ru/tehnologii/s/obzor-platejnih-sistem-evropeiskogo-souza-1366795/#ixzz1yX0IEJ8d.

2009 г. впервые достигла своего исторического минимума в 1% годовых, в дальнейшем побив и этот «рекорд».

Вначале казалось, что еврозоне удастся избежать худшего, а первые признаки экономического оздоровления во второй половине 2009 г. давали основания для оптимизма. Но после того, как осенью 2009 г. обнаружилось, что государственные финансы Греции находятся в гораздо худшем состоянии, чем это ранее признавалось, стала падать способность греческого правительства финансировать собственные заимствования. В начале 2010 г. суверенный дефолт в зоне евро стал рассматриваться как реальная возможность. Подтвердилось, что интегрированная Европа столкнулась с крупнейшим экономическим «цунами» со времен Великой депрессии. В этих условиях, благодаря Единому внутреннему рынку, ей все же удалось избежать впадения в протекционизм, а благодаря существованию евро – исключить обесценение отдельных национальных валют.

ЕЦБ стал предпринимать и нестандартные для него ходы, а именно выкуп на первичном и вторичном рынках, начиная с 2009 г., государственных облигаций с покрытием (covered bonds) общим объемом в 210 млрд. евро (по состоянию дел на лето 2012 г.)³². Этим он остановил разворачивание центробежных тенденций в еврозоне. 6 сентября 2012 г. ЕЦБ продекларировал решимость возобновить выкуп облигаций на вторичном рынке (на этот раз речь шла о долгах Италии и Испании), причем уже на бессрочной основе, чтобы снизить процентные ставки по ним³³.

Общие институциональные рамки для денежно-кредитной политики в Евросоюзе составляет Европейская система центральных банков (ЕСЦБ), куда, наряду с ЕЦБ, входят национальные центральные банки всех 27 стран ЕС. ЕЦБ и центральные банки стран еврозоны, в свою очередь, объединены в Евросистему, уже упомянутую выше. Она воплощает собой монетарную власть в еврозоне. В политической организации Евросистема соответствует принципам децентрализованной федерации (в том числе принципу субсидиарности). На наднациональном уровне там наличествует центр проведения денежно кредитной (ЕЦБ), подчиненной, прежде всего. цели поддержания стабильности, который, однако, большую часть исполнения и проведения операций делегирует на национальный уровень, соответствующим образом инструктируя центральные банки стран еврозоны, выступающие в данном случае в роли его агентов.

Внутренняя структура ЕЦБ включает три органа: Дирекцию. управляющих и Общий совет, причем последний не имеет прямого отношения к Евросистемы. функционированию В Дирекцию, которая оперативный менеджмент кредитно-денежной политики в еврозоне в соответствии с указаниями и решениями Совета управляющих, но также плотно вовлечена в формирование ее курса, входят шесть человек. Все они, включая главу ЕЦБ итальянца Марио Драги и его заместителя (португалец Витор Констанцио), назначаются Европейским советом квалифицированным большинством голосов на восьмилетний срок. Совет управляющих составляют все члены Дирекции плюс главы центральных банков стран еврозоны (при наличии «своего» члена Дирекции фактически имеет в Совете управляющих двух данной страны она представителей, хотя по форме его члены обязаны отрешиться от учета национальных интересов). Очередной председатель Совета ЕС и один член Европейской комиссии могут присутствовать на заседаниях Совета управляющих, но

³² Эти бумаги скупал не столько ЕЦБ, сколько центробанки стран еврозоны.

³³ Впервые такое намерение было озвучено еще в августе 2011 г. Детали данного решения см. по адресу: http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html.

не наделены там правом голоса. Председатель Совета ЕС может, однако, представить ходатайство на рассмотрение Совета управляющих.

ЕЦБ Общий Наименее влиятельным органом является совет, объединяющий управляющих 27 центральных банков стран ЕС, главу ЕЦБ и его заместителя. Он несет совещательные и координирующие функции и осуществляет подготовительную работу при расширении еврозоны (очередном присоединении к ней стран ЕС). Общий совет – своего рода переходный орган, призванный в структуре ЕЦБ задачи третьей стадии построения ЭВС выполнять Маастрихтскому договору (необратимая фиксация обменных курсов) - на том основании, что до сих пор не все страны ЕС перешли на евро. Страны, не вошедшие еврозону, тем временем продолжают проводить национальную денежнокредитную политику и, естественно, не участвуют в решениях, относящихся к единой наднациональной денежно-кредитной политике.

С политической точки зрения ЕЦБ – самый независимый центральный банк в мире. Так, правовая основа существования Федеральной резервной системы в США (ФРС), Банка Японии, Банка Англии или Банка России может быть изменена парламентским актом, тогда как уставные положения, касающиеся ЕЦБ, включены в Договор («конституцию» ЕС), который может быть подвергнут изменению только по согласию государств-членов ЕС с последующей процедурой ратификации. Он полностью самостоятелен в выполнении своего мандата и поставленных перед ним задач. Действующие в его отношении организационные правила запрещают ему принимать прямые политические указания от кого бы то ни было. В Статье 10.4 Устава ЕСЦБ и ЕЦБ сказано, в частности, что протоколы заседаний Совета управляющих конфиденциальны, хотя могут быть обнародованы (на прессконференции) результаты проходивших там обсуждений.

В то же время необходимо отметить, что делегированная организационная форма осуществления исполнительной, по своей сути, власти 34 , пусть и не столь радикальная, является ныне нормой для центральных банков по всему миру. Она исходит из утвердившихся представлений о том, что центральные банки лучше изолировать от поползновений политиков к стимулированию экономики из электоральных соображений в ущерб ее долговременному развитию. Обеспеченная им независимость призвана позволить органам принятия решений в ЕЦБ сконцентрироваться на осуществлении своего мандата (сохранении покупательной способности евро 35) и на выработке среднесрочных ориентиров, не отвлекаясь на быстротечную политическую конъюнктуру.

Советом управляющих ЕЦБ в 1998 г. было принято и в 2003 г. уточнено определение ценовой стабильности как уровня инфляции, который ниже, но близок к 2% в среднесрочной перспективе (так называемый гармонизированный индекс потребительских цен). В итоге деятельность ЕЦБ более прозрачна, чем у ФРС и Банке Японии (они не отталкиваются от количественного определения ценовой стабильности). Однако она не столь транспарентна, как у Банка Англии, где взят однозначный целевой уровень инфляции потребительских цен в 2%. В то же время сама по себе исключительная важность, придаваемая ЕЦБ поддержанию ценовой

³⁵ Статья 127.1 ДФЕС.

³⁴ См. McNamara Kathleen R. Economic and Monetary Union: Innovations and Challenges for the Euro // *Policy-Making in the European Union*. Op. Cit. P. 154.

стабильности, дает основание некоторым авторам для причисления его к «консервативным центральным банкам»³⁶.

До кризиса Европейский центральный банк, по сути, в принципе чурался реальной экономики. Оставаясь в рамках своего мандата, он не работал на поддержание темпов экономического роста, на который антиинфляционное «закручивание гаек» может действовать угнетающе, при этом предпочитая возложить бремя вины за низкие темпы роста в зоне евро на неудовлетворительное ведение фискальных и структурных реформ в конкретных странах-участницах, политическая поддержка которых «неопределенна» 37.

Национальные политические лидеры в Европе, уважая независимость ЕЦБ, обычно воздерживаются от публичной критики его действий. Исключение традиционно составляет официальный Париж. Так, в ходе президентских выборов весной 2012 г. во Франции правый кандидат Николя Саркози в очередной раз озвучил близкую ему мысль о том, что ЕЦБ должен был бы делать больше для поддержания экономического роста в Европе. Его соперник-победитель, социалист Франсуа Олланд практически вторил ему, настойчиво требуя задействовать для этого средства, которые имеются в распоряжении у Европейского центробанка.

В 2003 г. Суд европейских сообществ отменил решение ЕЦБ об учреждении собственной, внутренней схемы борьбы с мошенничеством, которая в институциональной системе ЕС является функций Европейского офиса по борьбе с мошенничеством (*European Anti-Fraud Office — OLAF*). Суд пришел к заключению, что положения Договора, утверждающие независимость ЕЦБ, распространяются только на проводимую им денежно-кредитную политику. Иными словами, они не могут вести к полному отделению его от Европейского сообщества и целиком высвободить его из-под действия права Сообщества. Тем самым было подтверждено, что ЕЦБ — это неотъемлемая часть институциональной системы ЕС.

Маастрихтский договор обеспечил меры, заставляющие ЕЦБ отчитываться за свои действия. Ведь одним из фундаментальных принципов в обществах с демократическими режимами является то, что всякий независимый институт, наделенный публичными функциями, должен давать отчет гражданам и их избранным представителям о проводимом им курсе. Таким образом, отчетность является важным противовесом независимости ЕЦБ³⁸. Евросистема ежедневно публикует обобщенный комментарий по финансовым вопросам. Деятельность Евросистемы является также предметом ежеквартально публикуемых отчетов. Наконец, в Статье 284.3 ДФЕС сказано:

«Европейский центральный банк направляет ежегодный доклад о деятельности ЕСЦБ и о кредитно-денежной политике за предыдущий и текущий годы в Европейский парламент, в Совет и Комиссию, а также Европейскому совету. Председатель Европейского центрального банка представляет этот доклад Совету и ЕП, которые могут на этом основании провести совместные дебаты».

³⁷ См., например, European Central Bank. *Monthly Bulletin*, June 2012 (http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb201206en.pdf).

³⁶ См. Hodson Dermot. Economic and monetary Union: an Experiment in New Mode of EU Policy-Making // *Policy-Making in the European Union*, Sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 166.

³⁸ Подробнее об основных каналах, используемых ЕЦБ для информирования общественности, см.: Европейский центральный банк. *Денежно-кредитная политика ЕЦБ*. Франкфурт на Майне, 2004. С. 86–87.

На практике ЕЦБ даже превосходит формальные требования к нему во исполнение собственного обязательства по информированию общественности о своих решениях. ЕП, легитимность которого почерпнута непосредственно от граждан Евросоюза, поддерживает с ЕЦБ особенно тесный и плодотворный диалог. Глава ЕЦБ ежеквартально отчитывается о его денежно-кредитной политике и других направлениях деятельности на слушаниях парламентского Комитета экономическим и монетарным вопросам. Прочие члены Дирекции также выступают в ЕП, когда там рассматриваются имеющие отношение к сфере ответственности ЕЦБ специальные проблемы. Ответы ЕЦБ на письменные вопросы европарламентариев публикуются в Официальном журнале Евросоюза³⁹ и на сайте ЕЦБ⁴⁰. В то же время Европарламент, который способен отправить в отставку Европейскую комиссию в полном составе, не имеет сопоставимой власти в отношении органов ЕЦБ.

Для реализации возложенных на него задач ЕЦБ (точнее, Совет управляющих, который собирается во Франкфурте-на-Майне не реже десяти раз в год) издает регламенты и принимает решения, обязательные для исполнения в национальных рамках. При неисполнении национальными центральными банками возложенных на них обязанностей Совет управляющих вправе обратиться в Суд ЕС. ЕЦБ также выносит рекомендации и заключения, не имеющие юридической силы.

При создании ЕЦБ каждый член Совета управляющих получил один голос. В большинстве случаев Совет управляющих голосует простым большинством. При равном количестве голосов «за» и «против» глава ЕЦБ имеет решающий голос. При достижении Советом управляющих общей численности свыше 24 членов (сейчас в нем 23 члена с учетом 6 членов Дирекции) для вопросов, решаемых простым большинством, число управляющих национальных центральных банков с правом голоса предполагается ограничить 15 (шесть членов Дирекции сохранят по одному голосу каждый). С этого времени и до достижения Советом численности в 28 членов (вследствие дальнейшего расширения еврозоны) национальные управляющие распределятся в Совете по двум группам, а при достижении Советом общей численности 28 членов и более – будут распределяться по трем группам. Распределение поставлено в зависимость от доли страны в совокупном ВВП и в совокупном балансе денежно-финансовых институтов тех стран, чьей валютой является евро. В первую группу (более сильных в экономическом отношении стран еврозоны) войдут пять национальных управляющих, которые получат четыре голоса. Вторую группу сначала составят все остальные управляющие, которые получат 11 голосов. Участники каждой из групп будут пользоваться правом голоса в порядке ротации внутри своей группы согласно схеме, приведенной ниже в таблице II-141. Как видно из этой таблицы, планируемая схема распределения голосов в целом заточена в пользу более крупных и, соответственно, более влиятельных стран еврозоны.

³⁹ http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do.

⁴⁰ http://www.ecb.int/home/html/index.en.html.

⁴¹ Относительно формулы ротации голосов управляющих национальных банков в Совете управляющих на перспективу см.: ECB.The adjustment of voting modalities in the Governing Council // *Monthly Bulletin*, May 2003. P. 73–83. Соответствующее решение было принято Советом ЕС в 2003 г. и отразилось в статье 10.2 Устава ЕСЦБ. Решение о применении схемы ротации было принято Советом управляющих ЕЦБ 19 марта 2009 г.

Таблица II-1 Схема голосования простым большинством в Совете управляющих на перспективу

Первая	стадия (г	три 24–27 ч	ленах в Совете)						
число нацио- наль- ных управ- ляю- щих	пер- вая груп па	голоса	частота участия в голосовании	вторая группа	голоса	частота участия в голосовании			
18	5	5	100%	13	10	77%			
19	5	4	80%	14	11	79%			
20	5	4	80%	15	11	73%			
21	5	4	80%	16	11	69%			
Вторая стадия (при 28–33 членах в Совете)					третья группа	голоса	частота участия в голосо- вании		
22	5	4	80%	11	8	73%	6	3	50%
23	5	4	80%	12	8	67%	6	3	50%
24	5	4	80%	12	8	67%	7	3	43%
25	5	4	80%	13	8	62%	7	3	43%
26	5	4	80%	13	8	62%	8	3	38%
27	5	4	80%	14	8	57%	8	3	38%

Источник: Rotation of Voting Rights in the Governing Council of the ECB. ECB. Monthly Bulletin, July 2009. P. 93.

При решении некоторых вопросов (например, касающихся капитала ЕЦБ, передачи ЕЦБ резервов в иностранной валюте, распределении его чистых прибылей и убытков) голоса управляющих в Совете взвешиваются в соответствии с долями национальных центральных банков в подписном капитале ЕЦБ (вес голосов членов Дирекции при этом приравнен к нулю). Решение, требующее квалифицированного большинства, принимается в том случае, если за голосами «за» стоят не менее двух третей подписного капитала ЕЦБ и не менее половины держателей его долей.

Помощь Дирекции и Совету управляющих оказывают экспертные комитеты Евросистемы/ЕСЦБ⁴². В них участвуют главным образом специалисты центральных банков стран еврозоны.

Финансовый надзор в еврозоне до сих пор в основном осуществляли отдельные государства-члены, но не Евросистема в целом. В то же время статья 127.6 ДФЕС гласит: «Совет, постановляя единогласно посредством регламентов, в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом и Европейским центральным банком, может возлагать на

⁴² В списке соответствующих комитетов: The Accounting and Monetary Income Committee (AMICO); The Banknote Committee (BANCO) The Banking Supervision Committee (BSC); The Eurosystem/ESCB Communications Committee (ECCO); The Information Technology Committee (ITC); The Internal Auditors Committee (IAC); The International Relations Committee (IRC); The Eurosystem IT Steering Committee (EISC); The Legal Committee (LEGCO); The Market Operations Committee (MOC); The Monetary Policy Committee (MPC); The Payment and Settlement Systems Committee (PSSC); The Statistics Committee (STC); The Human Resources Conference (HRC).

Европейский центральный банк особые задачи, связанные с политикой в области пруденциального надзора за кредитными организациями и другими финансовыми институтами, помимо страховых компаний». Это создало возможность для изменения установившегося положения дел, которое, как ожидается, произойдет уже в ближайшем будущем.

С началом финансового кризиса в 2007 г. европейские центральные банки, включая ЕЦБ, стали брать на себя большую ответственность за надзор над деятельностью коммерческих банков и стабильностью финансовой системы. Их новые обязанности предполагают регулирование деятельности финансовых институтов с учетом общих экономических последствий, при котором трудно полностью избежать политических рисков. Сильный финансовый надзор подразумевает наличие власти над компаниями и рынками, что входит в некоторое противоречие с устоявшимися концепциями о том, что центральными банками должны руководить не зависящие от политической воли технократы, преследуя путеводную цель – поддержание ценовой стабильности.

В итоге в 2011 г. схема финансового надзора в Евросоюзе была соответствующим образом изменена и стала сочетать меры национального контроля с решением особых задач на европейском уровне. Сейчас она включает:

- (а) Европейский совет по оценке системных рисков, в котором центральная роль отведена ЕЦБ. Совет осуществляет макропруденциальный надзор, обеспечивая «раннее оповещение» о нарастании системных (взаимосвязанных, комплексных, отраслевых и межотраслевых) рисков, при необходимости давая рекомендации правительствам о том, как с ними справляться. В структуре ЕЦБ появился, соответственно, новый Генеральный директорат по финансовой стабильности, отвечающий за мониторинг и оценку рисков финансовой системы ЕС, а также финансовое регулирование, надзор и антикризисное управление.
- (б) Европейскую систему финансовых контролеров для наблюдения за отдельными финансовыми институтами (микропруденциальный надзор) сеть национальных инстанций по финансовому надзору, работающих в тандеме с европейскими ведомствами (Европейским банковским ведомством в Лондоне, Европейским ведомством по страхованию и трудовым пенсиям во Франкфурте-на-Майне и Европейским ведомством по ценным бумагам и рынкам в Париже).

Впрочем, очень скоро подобных усовершенствований оказалось недостаточно. Ведь на саммите еврозоны в июне 2012 г. Комиссии было поручено выступить с предложениями на основании вышеупомянутой статьи 127.6 о создании в ЕС в короткие сроки единого (наднационального) надзорного механизма (с привлечением ЕЦБ) как важной части банковского союза⁴³. Европейская комиссия представила такие предложения 12 сентября 2012 г.⁴⁴.

Из них следует, что не позднее 1 января 2014 г. основная ответственность за выполнение особых задач финансового надзора в отношении всех банков в зоне евро (таких, как выдача разрешений на работу кредитных институтов; определение их соответствия требованиям по капиталу, по соотношению между собственными и заемными средствами, по ликвидности; осуществление надзора в отношении

_

Euro Area Summit Statement, 29 June 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf).

⁴⁴ См.: Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/953&format=HTML&aged=0&lang uage=EN&guiLanguage=en).

финансовых конгломератов) окончательно перейдет к ЕЦБ, тогда как национальные инстанции сохранят свою роль в ежедневном надзоре и будут готовить, а впоследствии выполнять решения ЕЦБ. Последний будет сотрудничать с Европейским банковским ведомством, которому, в частности, поручено подготовить общее пособие по финансовому надзору для обеспечения последовательного применения соответствующих правил и практик по всему Евросоюзу.

Большинство стран Евросоюза ныне выступает и за введение так называемых евробондов – соединенных долговых бумаг еврозоны, которые выпускал бы ЕЦБ – или других форм обобществления долга государств-членов в еврозоне. Только Германия продолжает отказываться от рассмотрения подобных инициатив, не без оснований опасаясь, что ее реализация приведет к тому, что германским налогоплательщикам придется на постоянной основе подстраховывать состояние госфинансов более слабых экономик еврозоны. В то же время Берлин с несколько большей благосклонностью воспринял некоторое время тому назад идею «элитных» бондов, которые совместно выпускали бы страны еврозоны с более сильной экономикой (Германия, Франция, Финляндия, Нидерланды, Люксембург и Австрия), чтобы финансировать собственные долги и, в перспективе, оказывать финансовую помощь таким странам, как Испания и Италия. Ввиду изменения/ухудшения в дальнейшем финансового положения отдельных стран (скажем, Франции и Австрии) список участников этого проекта мог сокращаться либо варьироваться, но в то же время реализация подобной идеи могла бы послужить промежуточной стадией на пути перехода впоследствии к наднациональным евробондам⁴⁵. Впрочем, вопрос о выпуске евробондов скорее всего не будет перенесен в плоскость практического рассмотрения до 2014 г. (когда пройдут очередные парламентские выборы в Германии).

Таким образом, в настоящее время наметились перспективы для дальнейшего заметного усиления ЕЦБ и обретения им новых для него функций, вследствие чего действие доктрины независимости центрального банка в применении к ЕЦБ будет подвергаться все большим сомнениям. В частности, заявление ЕЦБ о возможности неограниченной скупки бумаг Испании и Италии указывает в направлении его предстоящего все более глубокого вмешательства в политический процесс, поскольку ЕЦБ прямо заявляет, что пойдет на те или иные шаги в зависимости от выполнения странами тех или иных условий (речь идет об экономической кондициональности в духе той, что практикует МВФ).

В 2011 г. сразу два представителя Германии (упомянутый во введении Юрген Штарк и Аксель Вебер) покинули руководство ЕЦБ из-за несогласия с программой по выкупу облигаций проблемных стран еврозоны. По их мнению, она порождает слишком серьезные риски для финансовой стабильности. Они настаивали также, что решения о выкупе таких гособлигаций должны принимать правительства и парламенты, а не центральные банки, т.е. выступали как раз против политизации ЕЦБ, стирающей грань между монетарной и фискальной политикой. До этого А. Вебер считался наиболее вероятным кандидатом на пост главы ЕЦБ, который в результате «ушел» к представителю Италии. Позиции подобные тем, что высказывали Штарк и Вебер, имеют свой резон. Но все же они отражают, по-

⁴⁵ Подробнее см.: http://www.fxpro.ru/news/forex-news/20111128/contingency-planning-germany. См. также Зеленую книгу Европейской комиссии о реализуемости введения бондов стабильности: European Commission Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds // *MEMO*/11/820.

Brussels, 23 November 2011

⁽http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/820).

видимому, и готовность значительной части германского правящего класса закрывать глаза на структурный характер проблем еврозоны, вину за которые многие немцы предпочитают полностью возложить на «нерачительное» либо «популистское» поведение отдельных национальных правительств европейской периферии, проявляющееся в проводимой ими фискальной политике.

Более разумной альтернативой, нежели политизация роли ЕЦБ, Штарк, в частности, называл создание «неформального экспертного органа, который тщательно проверял бы бюджеты стран-участниц, ... действуя в качестве зародыша будущего европейского министерства финансов» ⁴⁶. Такая идея концептуально прорабатывается ⁴⁷, но до сих пор не реализована в полном масштабе. Понятно, что при этом Европейская комиссия не поддержит планов зарождения экономического «правительственного блока» вне собственной структуры. Возможности легкого преодоления дефицита демократической легитимности подобного экспертного органа в роли «министерства» тоже заслуживают скептической оценки.

.

⁴⁶ См.: *ECB*'s *Stark opposes major IMF role in Europe*, 11.12.2011 (http://www.sueddeutsche.de).

⁴⁷ См., например: Hallerberg Mark, Strauch Rolf Rainer, and von Hagen Jürgen. *Fiscal Governance in Europe*. New York: Cambridge University Press, 2009.

Глава 3: Наднациональное правовое регулирование

Многие ключевые направления в деятельности ЕС подчиняются наднациональному правовому регулированию. Этот метод социально-экономического управления с 1990-х годов стал настолько важен для Евросоюза, что известный автор Дж. Маджоне даже определил современный ЕС как регуляторное государство⁴⁸. Регулирование применяется, прежде всего, в тех сферах, где Европейский союз имеет полную или широкую компетенцию.

Магистральный (т.е. главный) для Евросоюза метод наднационального регулирования отличается от уже рассмотренного нами жесткого наднационального метода тем, что допускает политическое участие в принятии обязывающих решений на систематической основе и с течением времени постепенно демократизируется⁴⁹. Он включает следующие основные компоненты:

- выработка решения (этим занимается Комиссия, в сотрудничестве с заинтересованными рыночными игроками и экспертными сообществами, располагающая в данном случае монополией на законодательную инициативу);
- непосредственное принятие юридически обязательного решения (его осуществляют Совет Евросоюза {преимущественно квалифицированным большинством голосов} и Европарламент {по основной массе решений достаточно большинства голосов депутатов, участвующих в голосовании, в некоторых случаях необходимо квалифицированное большинство, в особо важных случаях большинство от списочного состава депутатов} как две части европейской легислатуры)⁵⁰;
- имплементация решения (обычно в национальных администрациях под наблюдением той же ЕК);
 - обеспечение Судом ЕС единообразного толкования европейского права.

Как видим, в отличие от традиционного коммунитарного метода, рыночное регулирование в современном Евросоюзе предусматривает более сильную роль как для ЕП, так и для Суда Е.

Все более важную роль на стадии выработки решений играют экспертные группы, которые формирует Европейская комиссия и которых при ней сейчас

⁴⁸ Majone G. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance // *Journal of Public Policy*. 1997. Vol. 17. № 2. P. 139–167.

36

⁴⁹ По поводу политических споров вокруг 125 законодательных предложений, представленных ЕК на рассмотрение легислатуры в период с 1996 по 2008 гг., см.: Thomson Robert, Arregui Javier, Leuffen Dirk, Costello Rory, Cross James, Hertz Robin, and Jensen Thomas. A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII) // *Journal of European Public Policy*. May 2012. Vol. 19. № 4. P. 604–622.

⁵⁰ Совет выступает также в качестве форума по согласованию минимальных стандартов и направлений гармонизации (обычно ради продвижения более высоких эталонов), дополняемому взаимных признанием национальных предпочтений и методов контроля, которые по-разному действуют в отдельных странах. ЕП, в свою очередь, обеспечивает учет в принятии хозяйственных решений неэкономических факторов (защита окружающей среды, региональная специфика, социальные интересы и пр.). Его законодательные полномочия растут, но влияние евродепутатов на имплементацию принятых решений остается незначительным. См. Helen Wallace. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes // *Policy-Making in the European Union*, Sixth Edition. P. 95.

насчитывается более тысячи⁵¹. Они могут быть формальными и неформальными, постоянными или временными, с индивидуальным и коллективным членством⁵².

Консультациям с экспертными группами ЕК уделяет особенно большое внимание в таких отраслях европейской политики, где политизация конфликтов наблюдается не столь часто и, напротив, относительно более существенны технические детали. Это регулирование в сферах научных исследований, охраны окружающей среды, энергетики и транспорта. Влияние экспертов менее заметно при выработке решений в торговой, конкурентной политике Евросоюза, при решении экономических и финансовых вопросов, где политические разногласия обычно более острые.

Совету Евросоюза в принятии законодательных решений помогают около ста комитетов, подкомитетов и свыше полутора сотен рабочих групп, которые в совокупности проводят до 4000 совещаний в год. Комитеты занимают несколько более высокую позицию в иерархической структуре Совета, чем рабочие группы. Они различаются между собой по статусу (основаны на Договоре или на решении Совета), ПО выполняемым задачам (изложение самого мнения, рекомендаций), по связи с Советом (прямой или опосредованной – через КОРЕПЕР). КОРЕПЕР – это высшее звено бюрократической системы при Совете (Комитет постоянных представителей стран-участниц в Брюсселе, при «штаб-квартире» ЕС), который несет формальную ответственность за подготовку работы Совета.

В рабочие группы тоже входят национальные чиновники, многие из которых до этой стадии, как это ни парадоксально, уже могли поучаствовать в формулировании того же законодательного предложения в составе какой-то из экспертных групп при Комиссии.

КОРЕПЕР подразделяется на два образования: КОРЕПЕР-I (включает заместителей глав национальных представительств стран-участниц в Брюсселе) и КОРЕПЕР-II (включает самих глав). Первый больше сосредоточен на хозяйственных вопросах, второй занимается вопросами, имеющими политическую значимость (включая переговоры по многолетним бюджетным рамкам). Формально они не располагают властью самостоятельно принимать соответствующие решения и не должны голосовать, но есть средства обойти такой запрет — например, так называемый индикативный голос, позволяющий выяснить, как национальная делегация голосовала бы по тому или иному вопросу, если бы его поставили на голосование собственно в Совете ЕС.

Отдельный случай представляет собой особый комитет по сельскому хозяйству, который выполняет те же функции, что и КОРЕПЕР, т.е. готовит заседания Совета. На его долю приходятся технические вопросы, касающиеся организации сельскохозяйственных рынков и развития сельских территорий, на долю КОРЕПЕР-I в данном случае – бюджетные вопросы, проблемы рыболовства и продовольственной безопасности.

Непосредственную подготовительную работу к заседаниям КОРЕПЕР-II осуществляет группа Античи (*Antici group*), куда входят должностные лица высокого ранга, а в отношении КОРЕПЕР-I аналогичные функции выполняет группа Мертенс (*Mertens group*), объединяющая чиновников рангом пониже.

Квалифицированное большинство голосов, необходимое для принятия решения в Совете, в настоящее время составляет:

⁵¹ Подробный анализ см.: Gornitzka Åse and Sverdrup Ulf. Who Consults? Expert Groups in the European Union // *ARENA Working Paper*. August 2007. № 12 (http://www.arena.uio.no).

⁵² См. Register of Commission expert groups and other similar entities (http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm).

37

- (а) не менее 14 стран из 27 и
- (б) не менее 255 голосов из 345, т.е. 73.9% «взвешенных» голосов, распределенных между государствами-членами с учетом численности их населения и экономического веса (от 29 голосов у каждой в четверке крупнейших стран до 3 голосов у маленькой Мальты). Соответственно, блокирующее меньшинство составляет 91 голос (это минимум 4 страны). При этом любое государство-член может потребовать учета численности населения в странах, проголосовавших в пользу того или иного решения. Если при этом она составляет менее 62% от совокупной численности населения Евросоюза, то законопроект не принимается и при достаточном количестве стран и «взвешенных» голосов в его пользу.

С 1 ноября 2014 г. формула квалифицированного большинства в Совете будет изменена. Решение будет считаться принятым в Совете, если за него проголосуют 55% государств-членов, в которых проживает 65% от общей численности населения ЕС (при этом для блокирования решения будут, тем не менее, требоваться голоса не менее чем четырех стран). На период с 1 ноября 2014 г. по 31 марта 2017 г. в конкретных случаях предусмотрена возможность возвращения к ныне действующей схеме квалифицированного голосования по запросу отдельных государств-членов. Помимо этого, на тот же «переходный» период предусмотрено, что при наличии 75% от блокирующего меньшинства (45.1% государств-членов или 35.1% населения ЕС) по конкретному законопроекту его обсуждение может быть продолжено в течение неопределенного периода времени (что фактически тоже блокирует его принятие). С 1 апреля 2017 г. для этого потребуется уже только 55% от блокирующего меньшинства, т.е. для подобного затягивания с принятием решения будет достаточно голосов двух крупных стран ЕС, что нельзя не расценивать как уступку в их пользу

В Европарламенте большая часть детальной работы проходит в постоянных и специальных комитетах, которых ныне насчитывается более двадцати. В комитетах происходит изучение законодательного предложение Комиссии прежде, чем оно возвращается на пленарное заседание Европарламента для голосования. За то или иное предложение несет ответственность только один комитет, и только вносимые им поправки могут рассматриваться на пленарном заседании ЕП.

Все заседания парламентских комитетов проходят публично. На них за дебатами могут следить лоббисты, представители национальных правительств и чиновники из секретариата Совета. Детализированная работа парламентских комитетов дает возможность представителям тех интересов, которым не удалось повлиять на Совет или Комиссию, все же донести свои предпочтения по конкретным законопроектам до европейских законодателей. Ввиду повышения веса Европарламента в законотворчестве и заметного представительства в ЕП партий, находящихся в данное время в оппозиции на национальном уровне, их усилия повлиять подобным образом на европейскую политику вполне могут оказаться успешными⁵³.

Наднациональные базовые акты вводят многочисленные правила микроуровня, которые затрагивают хозяйствующие субъекты напрямую. Они подлежат обязательному исполнению в национальных рамках. Эти правила делают поведение хозяйствующих субъектов предсказуемым, обеспечивают его соответствие определенным общественным нормам и ценностям, открывают путь к решению социально значимых проблем. Но такие преимущества даются не даром.

⁵³ О партийном составе Европарламента на 2009–2014 гг. см.: Стрежнева Марина. Задачи Европейского парламента нового созыва // *Год планеты*: ежегодник. Выпуск 2009 г.: экономика, политика, безопасность. М.: Наука, 2009. С. 183–193.

Правила и стандарты, помимо прочего, предполагают введение ограничений, которые бременем ложатся на бизнес-сообщество и государственный сектор странучастниц. Поэтому политико-правовое вмешательство в свободную рыночную активность через регулирование оправдано в интегрированной Европе тем и тогда, где и когда оно помогает исправить провалы рынка.

К примеру, отдельные авиакомпании предпочитают не слишком заботиться о безопасности полетов, поскольку введение дополнительных мер безопасности повышает их расходы. Следствием же катастроф оказываются невосполнимые человеческие жертвы и, в том числе, бремя поддержки пострадавших, которое падает на государство и общество. Авиаперевозчики, готовые добровольно нести расходы на повышение безопасности, в рыночных условиях оказываются в неблагоприятном положении относительно своих менее ответственных конкурентов, поскольку они обречены на более высокие издержки и/или вынуждены поднимать цены для пассажиров. Регулирование в принципе позволяет решать такие проблемы, так как компетентные власти обязывают все авиакомпании без исключения соблюдать определенные нормы в плане обеспечения безопасности полетов.

Еще один пример, не менее актуальный для нашей страны. Наводнение в Крымске летом 2012 г. побудило некоторых российских экспертов говорить о том, что ради предупреждения подобных катастроф собственников водохранилищ, извлекающих прибыль из их эксплуатации (торгующих водой), власть должна принуждать тщательнее заботиться о состоянии плотин и водосбросов, вкладываться в ремонт и обеспечение безопасности соответствующих объектов⁵⁴.

Но наличия некоего провала рынка самого по себе еще не достаточно для того, чтобы оправдать всякое, сколь угодно жесткое, регулирование. Важно также, чтобы его бремя было меньше ожидаемых от него выгод, а соответствующая администрация была бы в состоянии обеспечить выполнение требуемого правила.

В Европейском союзе уместен также вопрос о том, следует ли действовать на европейском или на национальном уровне. Так, европейский властный уровень доминирует в сфере политики защиты окружающей среды, где важнейшие вопросы решаются наднационально, а дополнительные меры регулирования принимаются на национальном уровне. В сфере политики занятости, в отличие от защиты окружающей среды, Европейский союз устанавливает только минимальные стандарты безопасности и защиты здоровья, а все остальное оставляет на усмотрение правительств государств-членов.

В целом принципом субсидиарности гарантировано, что в тех сферах, где у Евросоюза нет исключительной компетенции, решения в системе ЕС следует принимать на уровне, максимально приближенном к рядовым гражданам. Иными если общие цели могут быть достигнуты государствами самостоятельно, усилиями их центральных, региональных или местных органов власти, то наднациональным институтам не следует вмешиваться. Принцип связан субсидиарности тесно функционированием EC С пропорциональности, подразумевающим, в свою очередь, что какое бы то ни было действие со стороны институтов Евросоюза не должно выходить за рамки необходимого для достижения целей основополагающего Договора. Субсидиарность и пропорциональность вошли в договорную основу ЕС с вступлением в силу Маастрихтского договора 1992 г. (статья 5 Договора, учреждающего Европейское сообщество, и статья 2 Договора о Европейском союзе). Протокол к Амстердамскому

⁵⁴ Волосухин Виктор. Сброс из Неберджаевского был. Но не это стало причиной трагедии // **Новая газета**, 23 июля 2012. С. 9.

договору 1997 г. о применении принципов субсидиарности и пропорциональности обеспечил их соблюдение европейскими институтами при принятии наднационального законодательства.

Протокол к Лиссабонскому договору 2007 г. о применении принципов субсидиарности пропорциональности впервые ввел инструменты имплементации и мониторингу соблюдения принципа субсидиарности в договорную («конституционную) основу ЕС. Это процедура раннего предупреждения для национальных парламентов и право обращаться в Суд ЕС. В первом случае предварительно (ex ante), т.е. перед тем, как предложить законодательный акт на рассмотрение наднациональной легислатуры (Совета и ЕП), Комиссия должна направить его во все национальные парламенты (и во все без исключения палаты бикамеральных национальных парламентов) на рассмотрение. В течение восьми любой национальный парламент (любая палата парламента)⁵⁵ могут прислать европейским институтам мотивированное заключение по итогам такого рассмотрения. В нем должны быть изложены причины, по которой они считают данную законодательную инициативу ЕК не отвечающей требованиям субсидиарности. Если такие заключения поддержит не менее одной трети всех голосов, коими в данной связи наделены национальные парламенты (палаты)⁵⁶, проект подлежит повторной экспертизе, после чего Комиссии, как минимум, придется дать более четкое обоснование своих намерений, откорректировать проект либо вовсе от него отказаться.

Во втором случае в любой момент уже после вступления законодательного акта в силу (*ex post*) возможно обжалование предполагаемого нарушения принципа субсидиарности в судебном порядке. Таким правом наделены национальные правительства (в том числе и от имени своих национальных парламентов) и Комитет регионов (от лица региональных и местных властей по европейским законодательным инициативам, процедура принятия которых предусматривает проведение Комиссией консультаций с регионами, поскольку они предполагают вмешательство в компетенцию субнациональных властей).

Метод наднационального рыночного регулирования имеет свои ограничения. Он более успешен при определении правил, касающихся выпускаемой продукции, и менее надежен при выработке и утверждении европейских стандартов производственной деятельности, чему могут мешать различия в уровнях экономического развития или в общественных предпочтениях отдельных стран.

Правовая система Евросоюза уникальна в том смысле, что она отличается как от национальной, так и от классической международной системы. В национальной системе есть центральная власть, которая принимает законы и учреждает органы, отвечающие за выявление нарушений, судебное разбирательство и наказание нарушителей. В международной системе нет ничего подобного, а соблюдение

-

⁵⁵ Всего 40 однопалатных парламентов и отдельных палат в двухпалатных парламентах.

⁵⁶ Каждый национальный парламент наделен двумя голосами. В двухпалатном парламенте каждая из палат получает по одному голосу. Таким образом, в сумме мы имеем при 27 странах 54 голоса, треть от которых равна 18 голосам. В случае рассмотрения инициатив, относящихся к Пространству свободы, безопасности и правосудия, порог для прохождения мотивированного негативного заключения понижен с одной трети до одной четверти всех голосов. Если представители 55% стран ЕС в Совете или простое большинство депутатов ЕП выступят в пользу такого заключения по конкретной инициативе, законодательная процедура должна быть прекращена. Об этом и прочих институциональных новеллах по Лиссабонскому договору см.: Энтин Лев Матвеевич. *Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы*. М.: «Аксиом», 2009. С. 155–160.

большинства международных законов зависит от национальных правоприменительных механизмов и практики.

Европейские институты, благодаря верховенству права ЕС над национальным правом, располагают средствами по принуждению национальных правительств к исполнению принятых в Евросоюзе решений. Комиссия призвана следить, чтобы недовольные тем или иным наднациональным решением государства не уклонялись от его реализации. В случаях возникновения споров по поводу корректной интерпретации общеевропейских правил в дело могут вступить национальные суды и Суд Европейского союза. При этом, хотя исполнение базовых актов Евросоюза (регламентов и директив) и возложено преимущественно на национальный уровень власти, реализация программы Единого внутреннего рынка (ЕВР), начиная с середины 1980-х годов, потребовала более централизованной на европейском уровне национальной имплементации. Европейская комиссия стала разрабатывать (исполнительные акты). на основании которых национальные правительства и различные регуляторы могут точнее ориентироваться в том, как именно им следует проводить в жизнь законодательство ЕС.

Правовые инструменты, которые имеет в своем распоряжении ЕС. различаются на жесткие и мягкие. К жестким относятся регламенты, директивы и решения (см. статью 288 ДФЕС), к мягким – рекомендации, руководящие указания и концептуальные основы. Регламенты являются полностью обязательными. Это базовые акты прямого применения. Ими устанавливаются единообразные правила, которые имеют прямое действие в государствах-членах. Со стороны национальной легислатуры не требуется никаких действий для вступления европейского регламенты, регламента силу. Рамочные в свою очередь, обязательными с точки зрения целей и принципов, но для их вступления в силу требуются некоторые имплементирующие меры со стороны Комиссии и/или государств-членов.

Базовые директивы ЕС не имеют прямых аналогов в национальном и международном праве. Они обязательны с точки зрения результата, которого требуется достичь, но оставляют выбор формы и метода его достижения на усмотрение национальных правительств. Для имплементации наднациональной директивы государство-член обязано привести свои национальные законы в согласие с европейским законодательством. Иными словами. здесь дополнительная (национальная) стадия законотворчества, которая предполагает координацию и переговоры с различными заинтересованными сторонами, что требует существенного времени. Во избежание пробуксовки, устанавливается временной лимит для перенесения директивы в национальное законодательство (обычно это два-три года). Упомянем, в связи с уже затронутой темой, директиву 2007/60/ЕС о наводнениях, которая вступила в силу в 2007 г. Она потребовала от стран-членов проведения предварительной оценки по обозначению речных бассейнов и связанных с ними прибрежных зон, где есть опасность затопления. Для этих зон в ЕС составляются соответствующие карты и планы управления рисками наводнений.

Решения Совета (или ЕП и Совета) – это базовые акты прямого применения индивидуального характера. Они предписывают тем, кому адресованы (государства-члены, юридические и физические лица), совершать конкретные действия в полном объеме.

В прежние времена регулирование со стороны ЕС отличалось недостаточной эффективностью и отсутствием последовательности. С 2002 г. ситуация значительно улучшилась вследствие перехода к систематическому применению оценок регуляторного воздействия в экономической, общественной и экологической

областях. Центральная роль в этом процессе принадлежит Бюро по оценке воздействия⁵⁷, которое напрямую подчиняется председателю Комиссии. Бюро выносит суждения относительно качества оценок воздействия, которые осуществляют генеральные директораты Комиссии.

Единый внутренний рынок — основная сфера приложения регуляторных усилий для ЕС. Здесь применяются два подхода. Первый — это либерализация, устранение национальных правил, утративших обоснованность в европейском контексте, устранение препятствий (негативная интеграция), а второй — замена национальных правил новыми, уже европейскими (позитивная интеграция). В случае позитивной интеграции в Евросоюзе применяются унификация либо гармонизация. Унификация предполагает установление единых новых норм и правил посредством принятия регламентов. Гармонизация, в свою очередь, подразумевает, что европейскими директивами национальные правила изменяются таким образом, чтобы привести их в соответствие с европейскими концептуальными рамками. Всего для единого рынка в ЕС к 2010 г. было принято почти 1000 регламентов и около 1500 директив⁵⁸.

Негативная интеграция до сих пор оставалась существенно более важной для Евросоюза. Ее продвижение возможно в результате политической договоренности между государствами-членами на основании предложения Комиссии. Примером тому может служить директива 2006/123/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 г. об услугах на внутреннем рынке. Она предусматривает отмену или упрощение административных процедур и формальностей: введение пунктов «одного окна», ограничение возможностей государств-членов по введению лицензирования разных видов деятельности, запрет или снижение требований к поставщикам и получателям услуг⁵⁹.

Однако чаще негативная интеграция становится следствием того, что та или иная национальная мера определяется в судебном порядке как несоответствующая Договору. Рассмотрение в Суде ЕС подобных дел обычно инициируется частными фирмами. Так, часто упоминается судебное решение от 20 февраля 1979 г. по делу № 120/78 «Касси де Дижон» (компания «Реве-Централ АГ» против Федеральной монопольной администрации по спиртным напиткам). Им было определено, что препятствие попаданию на национальный (западногерманский) рынок продукции из другой страны ЕС с более низким содержанием спирта является мерой, равной количественному ограничению на импорт, которая требует отмены. Данным решением был введен принцип взаимного признания стандартов, исходя из которого товар, допущенный на рынок в одной стране ЕС, должен был продаваться и в любом другом государстве-члене Сообщества вне зависимости от принятых там национальных стандартов.

_

⁵⁷ Rules of Procedure of the Impact Assessment Board ("Board") (http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/iab_rules_of_procedure_final_en.pdf).

Подробнее см.: Francesco Fabrizio De, Radaelli Claudio M., and Troeger Vera E.. Implementing regulatory innovations

in Europe: the case of impact assessment // *Journal of European Public Policy*. May 2012. Vol. 19. № 4. P. 491–511.

⁵⁸ Cm. Molle Willem (2011-03-01). *Economic Governance in the EU: Implementing policies with the financial and coordination modes* (Routledge Studies in the European Economy) (Kindle Location 4294). Taylor&Francis. Kindle Edition.

⁵⁹ Это одно из наиболее важных и противоречивых наднациональных решений, принятых в EC. В окончательном виде директива об услугах была значительно менее радикальной, чем исходный проект, предложенный Комиссией. См.: *Official Journal of the European Union*. L 376, 27.12.2006. P. 36.

Согласно данному принципу, национальные правила регулирования, как бы ни различались между собой в деталях, нужно рассматриваться как эквивалентные по своему действию. В то же время статья 36 ДФЕС допускает торговые ограничения «по соображениям общественной морали, общественного порядка, общественной безопасности, охраны здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений, защиты национальных сокровиш. имеющих художественную, историческую или археологическую ценность, или промышленной и коммерческой собственности». Вследствие этого взаимное признание, как правило, распространяется на товары относительно более простые, а национальные правительства в странах, где приняты более жесткие, но социально оправданные стандарты, в отсутствие аналогичного общеевропейского стандарта оказываются даже в более выигрышной позиции, чем правительства в странах с менее жесткими стандартами. Их собственные производители решениями могут быть защищены на своем национальном рынке вопреки действию общих правил ЕВР, свободами которого они вправе пользовать на национальных рынках менее «продвинутых» соседей.

Отмеченное обстоятельство заставляет лишний раз вернуться к утверждениям о том, что «ориентиром для взаимодействия Европейского союза и России могла стать модель сотрудничества ЕС и Норвегии, которая, не будучи формально членом ЕС, является органичной частью европейского общего рынка» 60. Они, по крайней мере в первой половине 2000-х годов, пользовались популярностью у российских экономистов, но не учитывали тот факт, что у Норвегии равные с ЕС либо более жесткие стандарты, тогда как у России они в целом ниже европейского уровня.

Обратим внимание, что планы строительства Общего экономического пространства Россия-ЕС в 2000-х годах ограничивались именно негативной интеграцией и не предполагали перехода России к политике более высоких социальных стандартов. Полная реализация планов ОЭП означала при соблюдении таких условий большую свободу доступа европейцев на российский рынок. Одновременно европейские производители оставались бы во многом защищены от разных форм российского «демпинга» более высокими стандартами⁶¹. С Норвегией ситуация в целом обратная. У норвежского производителя и поставщика есть свобода доступа на европейский рынок и, при случае, дополнительная защита от европейского «демпинга» в форме собственных более высоких и социально оправданных стандартов⁶².

⁶⁰ Родионов Кирилл. Упущенный шанс // **Независимая газета**, 11 июля 2012.

⁶¹ Демпинг означает продажу товаров или услуг ниже себестоимости. Соблюдение повышенных стандартов производства повышает себестоимость товаров. В широком смысле, отказ от соблюдения таких стандартов в отношениях с партнером по общему рынку, который их применяет, с точки зрения последнего может быть расценен именно как демпинг. 62 Уточним детали. Норвегия связана с Единым внутренним рынком ЕС через Европейское экономическое пространство и обязана применять соответствующее европейское законодательство, включая нормы и стандарты технического регулирования, принятые в Евросоюзе. Области, в которых Норвегия придерживается более жестких правил, нежели ЕС, касаются оценки производственных рисков, охраны окружающей среды и почв, а также сферы потребления. Например, речь идет о более высоких требованиях по батарейкам (содержание ртути и кадмия), использования асбеста, а также классификации и маркировки опасных веществ, в особенности канцерогенных. По соображениям охраны здоровья и экологии, Норвегия придерживается более строгих правил по допустимому содержанию пестицидов и кадмия в фосфорных удобрениях, чтобы снизить закисление земель сельскохозяйственного назначения.

Институциональные рамки для реализации программы Единого внутреннего рынка, по большей части сохранившиеся в неизменном виде до настоящего времени, заложил Единый европейский акт 1986 г. Именно с ним во многом связаны такие элементы институциональной реформы в ЕС, как утверждение квалифицированного большинства при голосовании в Совете и постепенное повышение роли Европейского парламента.

Поскольку монополией на выработку наднациональных решений обладает Комиссия, лоббизм, направленный на участие в выработке хозяйственной политики в ЕС, ориентирован, прежде всего, на нее. На этой стадии своей работы Комиссия ждет от групп интересов поддержки и информации и особенно благосклонна к тем лоббистам, которые готовы предложить ей конструктивные решения (будь то по либерализации или по внедрению правил, ограничивающих рыночную свободу). Первый документ об «открытом и структурированном диалоге между Комиссией и особыми группами интересов» появился в 1992 г. и, по сути, нацеливал лоббистские организации на мягкие формы саморегулирования⁶³. На протяжении 2000-х годов Комиссия последовательно стремилась к налаживанию более тесных отношений с группами давления и к обеспечению прозрачности процесса лоббирования. При этом параллельно претерпели известную эволюцию ее представления о европейском гражданском обществе.

Так, в Белой книге ЕК о европейском управлении 2001 г. речь идет о неправительственных организациях, профсоюзах и объединениях работодателей, профессиональных ассоциациях, благотворительных обществах, массовых низовых объединениях, а также об организациях, вовлекающих граждан в общественную жизнь на местном и муниципальном уровне. Этот документ нацеливал европейские институты на прочные (по сути, привилегированные) партнерские отношения с определенными организациями гражданского общества. Их оформлению благоприятствовало присутствие В системе органов EC Европейского экономического и социального комитета (ЭКОСОК), выполняющего консультативную роль. Он направляет доклады и бумаги с изложением своего мнения по законопроектам в Совет, Комиссию и Европарламент.

Комиссия сформулировала общие принципы и минимальные стандарты представительства групп интересов, а также предприняла некоторые шаги, чтобы содействовать такому представительству, большая часть которых была сфокусирована на общих механизмах консультаций (в том числе онлайновых). При этом в Белой книге 2001 г. лоббизм как понятие и лоббистские группы не упоминаются вовсе.

Но с Европейской инициативой о транспарентности 2005 г. происходит смена прежней парадигмы: организации гражданского общества почти исчезли из лексикона Комиссии, но, напротив, многократно упоминаются лоббисты, чью ценность она усматривает в том, что они способны привлечь внимание европейских институтов к наличию важных вопросов. Поощряемые к отрытому общению с Комиссией, все больше групп интересов и фирм создают брюссельские офисы и формируют европейские платформы. Впоследствии группы гражданского общества и прочие группы интересов или лоббистов стали восприниматься в ЕС на одном и том же уровне. Заметим, что это не вполне соответствует нормативным требованиям о демократизации европейского управления и, в частности, критериям

⁶³ Commission of the European Communities. *An Open and Structured dialogue between the Commission and Special Interest Groups* (93/C63/02) (http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf).

делиберативной демократии, согласно которым гражданское общество должно продвигать участие в политике граждан, а не лоббистских групп⁶⁴.

Основной инструмент Инициативы о транспарентности – Официальный список лоббистов Комиссии, появившийся в 2008 г. (ранее аналогичный реестр был введен Европарламентом). В нем группы интересов должны были участвовать добровольно, в числе прочего, сообщая информацию о своих финансовых ресурсах. В Списке, выполняющем техническую и организационную функцию, проводилось различие между некоммерческими (суть организации гражданского общества) и нацеленными на получение прибыли организациями (юридические и консультационные фирмы, частные лоббистские структуры). В июне 2011 г. был запущен новый Список транспарентности, который теперь совместно ведут Комиссия и ЕП. Он заменил собою их прежние реестры. В новом варианте Список включает кодекс поведения, которому должны следовать организации, участвующие лоббистской В деятельности.

Важнейшим транснациональным каналом коллективного действия для множества отдельных фирм и ассоциаций с непосредственным членством (directmember associations) выступают так называемые зонтичные еврофедерации. Назовем среди наиболее влиятельных такие, как BusinessEurope, которая является зонтичной структурой, объединяющей свыше сорока федераций промышленников и работодателей из 35 стран, куда входят всего 20 млн. компаний; Европейский круглый стол промышленников; СОРА-СОРЕСА, представляющую фермеров и сельскохозяйственные кооперативы, куда также входят представители рыболовной отрасли; Сообщество европейских железных дорог и инфраструктурных компаний, промышленности, Европейскую ассоциацию европейской химической экспедирования, транспортировки, логистики и таможенных услуг; Европейскую ассоциацию информационных и коммуникационных технологий, Европейский альянс производителей высококачественной одежды, Ассоциацию европейских торговых и промышленных палат; Международную ассоциацию воздушного транспорта; Американскую палату торговли с ЕС.

При этом вовлечение групп корпоративного лоббизма в процессы принятия торговых решений в ЕС может носить формальный либо неформальный характер. Формальное вовлечение включает регулярную подготовку ими докладов с изложением своих позиций, экспертные выступления на общественных слушаниях и участие в совещаниях, составляющих открытый канал для контактов между органами, принимающими решения, и соответствующей отраслью. Неформальное вовлечение возможно через участие в совещательных группах и комитетах комитологии и постоянные контакты с евробюрократами высокого уровня, а также с политиками. Сложности с организацией делиберации (дебатов, всестороннего обсуждения) в формальных структурах, где после расширения Евросоюза стало слишком МНОГО участников, повышают привлекательность неформальных процессов.

В марте 2008 г. Европейский совет одобрил инициативу Еврокомиссии «Единый рынок для Европы в XXI веке», которая развивает идеи Белой книги ЕК по управлению 2001 г. о путях сокращения отрицательного воздействия наднационального регулирования на конкурентоспособность европейских

(http://www.zdes.spb.ru/assets/files/wp/2011/WP_2011-5_Kohler-Koch.pdf).

⁶⁴ См.: Kohler-Koch Beate. If participation does not do the job, will accountability make a difference?

The potential of Civil Society Organizations in democratizing the EU // *Working Papers*. 2001. № 5, Centre for German and European Studies

предприятий. Она предусмотрела меры по «модернизации» и «упрощению» европейского законодательства путем его консолидации, кодификации либо отмены конкретных регламентов и директив, а также по снижению административных затрат, связанных с внедрением европейских регулирующих правил. По этому вопросу ЕК консультирует Группа экспертов высокого уровня во главе с немецким политиком Эдмундом Штойбером⁶⁵.

Важнейшее значение для ЕВР имеет заряженная на негативную интеграцию конкурентная политика, целью которой является эффективное функционирование рынков, ради чего искажения рыночных процессов частными (компании) и публичными (национальные правительства) игроками необходимо избегать.

В данной сфере роль Совета ограничивается принятием регламентов и директив, которые касаются общего применения правил конкуренции в Европейском союзе. У Комиссии же здесь центральная роль. Она расследует случаи несоблюдения правил конкуренции по собственной инициативе или на основании жалоб, полученных от государств-членов, фирм, частных лиц либо других европейских институтов. При обнаружении нарушений она может потребовать их исправления. Если Комиссия находит, что жалоба имеет основания, а виновная компания не меняет своего поведения на рынке, Комиссия может потребовать необходимых изменений, а государства-члены обязаны помочь ей претворить это практике. требование на Компании и государственные институты обязаны предоставить Комиссии все возможности проведения необходимых ДЛЯ расследований. Комиссия способна также налагать на провинившихся многомиллионные штрафы⁶⁶.

В рассмотренном случае (конкурентная политика) Еврокомиссии не приходится полагаться на национальные правительства в реализации европейских решений, так как здесь она наделена прямой властью (сопоставимыми по силе полномочиями Комиссия наделена с 2012 г. и в принятии антидемпинговых и компенсационных мер в рамках общей торговой политики EC).

Суд ЕС в подобных случаях имеет дело с попытками обжаловать решения Комиссии со стороны компаний и правительств, которых Комиссия считает виновными в нарушениях. Так, в одном только 2002 г. Суд первой инстанции аннулировал сразу три решения ЕК из области конкурентной политики, поставив под вопрос ее способность адекватно оценивать экономические последствия предполагаемых слияний предприятий. Комиссия, в частности, отреагировала тем, что учредила в 2003 г. офис Главного экономиста по конкуренции, который выполняет две функции:

⁶⁵ См. High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en. htm).

⁵

⁶⁶ В качестве примера: в сентябре 2012 г. ЕК открыла официальное расследование действий «Газпрома», которые, по мнению еврочиновников, в нарушение статьи 102 ДФЕС, могут создавать препятствия свободной конкуренции на рынке газа в Центральной и Восточной Европе («Газпром» поставляет около 30% газа, импортируемого Евросоюзом). После официального предъявления претензий у ответчика есть четыре месяца на их изучение. Собственно разбирательство антимонопольного дела длится до одного года и может повлечь за собой штрафные санкции. Но главную проблему для российской компании в данном случае составляют не сами штрафы, а перспективы пересмотра фундаментальных основ заключения соответствующих контрактов, в том числе формулы ценообразования. Подробнее см.: Евросоюз признал «Газпром» монополистом – в отношении концерна начато официальное расследование, http://news.open.by/world/88351.

- (1) Поддерживающую, в рамках которой расследующей конкретные случаи команде от Комиссии предоставляются экономические советы и методологическая помощь:
- (2) Сдерживающую и уравновешивающую, т.е. предоставление члену Комиссии по конкуренции и генеральному директору соответствующего подразделений ЕК независимого мнения по всем случаям, в которых был задействован офис Главного экономиста по конкуренции.

В дополнение к тому, в 2004 г. появилась еще Группа экономических советников по конкурентной политике, куда вошли 20 ведущих ученых академического профиля, специализирующихся в области организации производства⁶⁷. В сфере европейской конкурентной политики были выработаны очень детализированные правила, уточняющие, что именно разрешено, по какой причине и на каких условиях.

Разработка и проведение в жизнь конкурентной политики сосредоточены в Генеральном директорате по конкуренции (*DG COMP*) Европейской комиссии, возглавляемом с февраля 2010 г. Александром Итальянером. Есть все основания относить его к наиболее влиятельным антимонопольным органам в мире. Масштаб его компетенции уникален. Помимо прочего, она включает регулирование государственной поддержки предприятий в национальных рамках и либерализацию в сфере ЖКХ.

В своей организации конкурентная политика сохраняет некоторое сходство с традиционным коммунитарным методом из-за исключительно сильных позиций Комиссии в ее выработке и проведении. Ее ключевыми партнерами здесь являются не Совет и национальные правительства, а главным образом суды (европейского и национального уровня). Это сходство усиливается ввиду относительной слабости полномочий Европейского парламента — институциональной черты, которая в данной сфере хозяйственной политики присуща и национальным системам государств-членов. В то же время современную конкурентную политику ЕС не назовешь старомодной. В рамках процесса ее обновления, предпринятого ввиду крупномасштабного расширения Евросоюза, появились регламенты:

№ 1/2003 от 16 декабря 2002 г. об имплементации правил конкуренции, предусмотренных статьями 81 и 82 Договора 68 ,

№ 139/2004 от 20 января 2004 г. о контроле над концентрацией предприятий (Регламент о слиянии) 69

и № 659/1999 от 22 марта 1999 г. о государственной поддержке отечественных предприятий⁷⁰.

На этом основании произошел переход к децентрализованной форме регулирования в сфере конкурентной политики ЕС. Принцип субсидиарности работает здесь в том смысле, что регулирование европейского уровня (употребление власти Комиссией) имеет место исключительно в тех случаях, где наблюдаются трансграничные действия, а в остальном применяются национальные

⁶⁹ **OJ** 2004, L 24/1.

⁶⁷ Molle, Willem (2011-03-01). *Economic Governance in the EU: Implementing policies with the financial and coordination modes* (Routledge Studies in the European Economy) (Kindle Location 4394). Taylor & Francis. Kindle Edition.

⁶⁸ **OJ** 2003, L1/1.

⁷⁰ **OJ** 1999, L 83/1.

правила конкуренции. Вместе с тем под влиянием принятых директив EC национальные правила были приведены в соответствие с европейскими правилами, чем были созданы общие правовые рамки для Евросоюза и стран-участниц.

Важнейшей новой чертой институциональной архитектуры конкурентной политики ЕС стало оформление Европейской сети по вопросам конкуренции (European Competition Network), куда входят Комиссия и антимонопольные органы государств-членов⁷¹. Последние наделены отныне параллельной (с Еврокомиссией) компетенцией по имплементации европейских (в отличие от национальных) правил конкуренции. Но свобода их действий в этом смысле ограничена: они должны докладывать о своих решениях Комиссии и другим органам, участвующим в Европейской сети, после чего Комиссия вправе вмешаться, либо начав свое собственное разбирательство, либо донеся собственное мнение по конкретному случаю до национальной исполнительной власти или до суда.

Некоторыми экспертами произошедшие в конкурентной политике после 2004 г. перемены были названы «блестящей победой» Комиссии⁷², которая ухитрилась получить согласие стран-участниц в Совете на подобную реформу. По точному выражению Дермота Маккана, согласного с такой оценкой, «осуществляя теперь тесный контроль над национальными антимонопольными органами и частично передав им же ответственность за имплементацию европейского права, Комиссия добилась их более плотной интеграции в европейский либеральный рыночный режим»⁷³. При этом ЕК не утратила своей прежней большой власти и свободы действий в данной области.

Со всем тем утверждение о полном завершении строительства в ЕС единого внутреннего рынка до сих пор остается известным преувеличением. В сфере услуг в особенности (на которую приходится около 70% от ВНП и от числа занятых в развитых странах) европейские рынки по-прежнему остаются национально организованными, тогда как трансграничная торговля услугами относительно неразвита. Только четверть всех государственных закупок в ЕС выносится на тендер, т.е. открыта для транснациональной конкуренции.

⁷¹ Подробнее см.: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index en.html.

CM. Wilks Stephen. Agency Escape: Decentralization or Dominance of the European Commission in the Modernization of Competition Policy? // *Governance*. Volume 18. Issue 3. July 2005. C. 437.

McCann Dermot. *The Political Economy of the European Union. An Institutionalist Perspective.* Cambridge: Polity, 2010. P. 66.

Глава 4: Дополнения к магистральному методу

Как уже было сказано выше, задача исполнения базовых актов ЕС возложена преимущественно на национальный уровень власти. Однако Единый внутренний рынок, тем более ввиду расширения Евросоюза почти до трех десятков участников, потребовал для своего успешного функционирования наладить взаимодействие между уровнями власти (европейским и национальным) на стадии имплементации европейских хозяйственных решений. Это вылилось в оснащение системы наднационального регулирования европейскими агентствами и системой комитологии.

§ 4.1 Европейские агентства

Учреждение все большего числа европейских агентств⁷⁴ — одно из наиболее любопытных и весьма перспективных институциональных новшеств последнего времени в развитии европейской региональной интеграции. Оно явно сказывается и на системе управления в ЕС, подталкивая к трансформации последней. Вопреки ранним прогнозам, распространение агентств в целом не вредит потенциалу Европейской комиссии как исполнительного центра ЕС.

Уместно вспомнить еще раз, что, начиная с 1980-х годов, в странах Западной Европы проводились административные реформы, которые сильно отразились на организации и функционировании национальных правительств. Они стали менее иерархичными и централизованными и более фрагментированными, в том числе в результате возложения важных административных задач на обладающие существенной автономией регулирующие агентства. Несколько позднее примерно то же стало происходить и в политико-административном устройстве ЕС. На европейском уровне также стали появляться агентства, пусть и с гораздо менее широкой повесткой дня и с меньшей степенью автономии от центральных институтов, чем у национальных регуляторов.

Европейские агентства не упоминаются в основополагающем Договоре (за исключением Европейского оборонного агентства, которое непосредственно к нашей теме не относится). Они не являются институтами Евросоюза. Это бюрократические органы, которые создаются на основании базовых актов по предложению Комиссии, наделенной правом делегировать подобным институциональным образованиям выполнение определенных (технических, научных или управленческих) задач.

Первые два агентства Сообщества возникли еще в середине 1970-х годов, но были (и по сей день остаются) скорее оперативными и поддерживающими, нежели в подлинном смысле слова регуляторными. Это Европейский центр по развитию профессиональной подготовки, который с 1995 г. размещается в Греции⁷⁵, и Европейский фонд по улучшению условий жизни и труда в Дублине (Ирландия)⁷⁶.

Вторая волна европейских агентств поднялась лишь спустя 15 лет. Так, в 1990-е годы возникло сразу восемь новых агентств, включая Европейское

49

⁷⁴ В настоящее время в Евросоюзе таких агентств, которые работают в хозяйственноэкономической сфере, около двух с половиной десятков. Полный список европейских агентств см. по адресу: Decentralized Agencies, http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm. Подробный анализ роли европейских агентств см. в публикации:Trondal Jarle, Madalina Busuioc and Martijn Groenleer (eds). *The Agency Phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalisation and every day decision-making*. Manchester: Manchester University Press, 2012.

⁷⁵ Cedefop, см.: http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop.aspx.

⁷⁶ Eurofound, см.: http://www.eurofound.europa.eu/index.htm.

экологическое агентство в Копенгагене (Дания)⁷⁷ и Офис по гармонизации на внутреннем рынке в Аликанте (Испания)⁷⁸. Однако большинство сильных регуляторных агентств оформились в ЕС лишь в XXI веке.

В ЕС в принципе действует положение, согласно которому европейские институты не могут наделять агентства наднационального уровня теми полномочиями, которых они сами не имеют. Речь может идти только о четко оговоренных полномочиях по имплементации европейских решений, реализация которых должна подлежать к тому же тщательному надзору. Возможность делегирования агентствам Комиссией более широких дискреционных полномочий⁷⁹ была отвергнута в свое время Судом ЕС (так называемая доктрина Мерони⁸⁰). Впрочем, по ее поводу в рядах специалистов и сейчас, спустя полвека, все еще нет единства во мнениях⁸¹.

Суд обосновал это свое решение, сославшись на институциональный баланс в системе западноевропейского интеграционного объединения, который был бы нарушен при делегировании дискреционных полномочий иным органам помимо тех, что были созданы по основополагающему Договору (конкретно имелся в виду Парижский договор 1951 г., которым было учреждено Европейское объединение угля и стали).

В основных своих положениях доктрина Мерони гласит:

- Комиссия не может делегировать кому-либо более широкие полномочия, нежели те, которыми она сама располагает;
 - делегировать можно только исполнительные полномочия;
 - нельзя делегировать дискреционные полномочия;
- употребление делегированных полномочий не может быть выведено из-под условий, которыми оно ограничивалось бы, если бы ими пользовалась непосредственно Комиссия;
- делегированные полномочия подчиняются условиям, определенным Комиссией, и не выходят из-под ее надзора⁸².

Многие европейские агентства по сию пору имеют ограниченный мандат и довольно узкие полномочия (это сбор и распространение информации, координация

⁷⁷ EEA, см.: http://www.eea.europa.eu/about-us/who. Это пример относительно слабого агентства, которое ответственно главным образом за сбор, анализ и сетевое распространение объективной, надежной и доступной информации.

⁷⁸ OHIM, см.: http://www.registerbrandeurope.ru/index.php. Это, напротив, пример сильного агентства регуляторного типа, которое может принимать конкретные юридически обязательные решения.

⁷⁹ Дискреционная власть (от фр. *discretionnaire* - зависящий от личного усмотрения) – предоставление органу или должностному лицу полномочия действовать по собственному усмотрению в рамках закона.

⁸⁰ См. Judgment of the Court of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 9-56

⁸¹ См. Geradin Damien. The Development of European regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience // **Columbia Journal of European Law** (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=877922).

⁸² Hardacre Alan. *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. London: John Harper Publishing, 2011. P. 137.

без права принятия обязывающих решений). Но Белая книга об управлении 2001 г. (раздел под названием «Наладить применение правил ЕС через регуляторные агентства») и ряд других документов отразили смягчение со временем жестких трактовок доктрины Мерони, что несколько расширило круг таких агентств Евросоюза, которым формально предоставлено право самостоятельно принимать конкретные обязывающие решения в специальных отраслях. Однако речь попрежнему не может идти о выработке агентствами общих правил регулирования, чем должна заниматься сама Комиссия. Считается, что им никогда не следует также передавать на рассмотрение политически острые вопросы, в которых сталкиваются разнонаправленные общественные интересы.

В ряду сильных регулирующих агентств, помимо уже упомянутого Офиса по гармонизации на внутреннем рынке, назовем Офис по обеспечению разнообразия растений в Анжере (Франция), Европейское агентство по обеспечению авиационной безопасности в Кельне (Германия) и Европейское химическое агентство в Хельсинки (Финляндия). В Любляне (Словения) с 2011 г. работает Агентство по сотрудничеству регуляторов в области энергетики, наделенное, в том числе, правом принятия отдельных обязывающих национальные власти решений по правилам и условиям доступа к трансграничной инфраструктуре и обеспечения ее безопасной эксплуатации.

В сумме мы можем говорить о том, что регулирующие агентства в Евросоюзе:

- в некоторых случаях принимают решения самостоятельно;
- в других случаях оказывают консультативные услуги Комиссии, помогающие ей принять решение;
- проводят инспекции национальных органов регулирования в соответствующих секторах;
- помогают повысить профессиональную подготовку национальных регуляторов;
 - осуществляют научные исследования.

Как уже можно было убедиться, территориально европейские агентства разбросаны по всей Европе.

Отдельную группу агентств составляют европейские надзорные ведомства в сфере финансового регулирования, созданные в 2011 г., к числу которых относятся 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. Их обязанности и полномочия заключаются в следующем:

- координация работы национальных контролирующих инстанций;
- реагирование на случаи неправильного применения национальными органами соответствующих регламентов ЕС (ведь регламенты, как акты прямого действия, не требуют перенесения в национальное законодательство);
- разрешение споров национальных контролирующих инстанций в случае разногласий по вопросам, касающимся международных финансовых институтов;
- гармонизация национальных правил регулирования и внедрение общих европейских инструкций;
- наложение временного запрета или ограничения на определенную финансовую активность на рынке, угрожающую его стабильности или цельности, в особенности если того потребует чрезвычайная ситуация, о наступлении которой объявит Совет;

- мониторинг активности рейтинговых агентств (возложенный на Банковское ведомство), в том числе поручение проведения необходимых исследований национальным инстанциям;
- проведение стресс-тестов для европейских банков (такая миссия тоже поручена Банковскому ведомству).

Совет и Европарламент, действуя на основании предложения со стороны Комиссии, могут при необходимости наделить эти ведомства дополнительными полномочиями. Уточним лишний раз, что и финансовые ведомства европейского уровня, как и прочие европейские агентства, смогут принимать обязывающие решения только в строго оговоренных обстоятельствах (например, при нарушении государством-членом законодательства ЕС).

В специальную группу выделены так называемые исполнительные агентства, которые размещаются в Брюсселе или Люксембурге⁸³. Они создаются Комиссией на ограниченный срок (обычно несколько лет) для выполнения конкретной задачи — чаще всего, для реализации некоей программы. Примером может служить Исполнительное агентство по образованию, аудиовизуальным услугам и по культуре, ответственное за более чем 15 программ и акций Союза соответствующего направления.

Национальные администрации в Евросоюзе сохраняют, тем не менее, суверенитет в сфере применения наднационального законодательства. Тот факт, что за его исполнением в государствах-членах следит Европейская комиссия, которой помогают многочисленные агентства, сам по себе не меняет сложившегося разделения труда между уровнями власти EC (принятие наднациональными институтами и их исполнение национальными правительствами). Это позволяет по-прежнему усматривать в Евросоюзе систему, куда государствачлены интегрируются как отдельно взятые целостности. В итоге как политический, так и хозяйственный курс ЕС выглядят несколько уязвимо: они не защищены от скоро национальная имплементация искажений, коль повышает влияние национальной политической культуры и административных традиций. Отсюда принципиальная заинтересованность Комиссии В переходе прямую, наднациональную (децентрализованную) имплементацию, которая могла бы осуществляться помимо воли национальных правительств.

Надежду последовательных федералистов (либо опасения их оппонентов) на ее осуществимость в более или менее отдаленной перспективе могут питать рост числа европейских агентств в сочетании с повышением автономии национальных регуляторов от собственных правительств (своих агентств на национальном уровне у Евросоюза нет). При проведении интеграционной политики национальные регуляторы отчасти остаются в рамках своих администраций, а отчасти как бы приобщаются к многоуровневой администрации Союза, в которой Комиссия составляет собою исполнительный центр. В своей национальной роли они способствуют перенесению в национальный формат законодательства ЕС, принятого в форме директив. Но при выработке законодательных и политических инициатив Комиссией и в ходе последующего применения в национальных рамках европейских законов с генеральными директоратами ЕК они порой сотрудничают теснее, чем с собственными министерствами и ведомствами. Ожидания в отношении поведения национальных регуляторов со стороны двух «хозяев» (национального и наднационального) в итоге бывает непросто примирить между

⁸³ Cm.:Executive agencies (http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_en.htm).

собой. Ведь национальные инстанции больше заботит учет национальной специфики, а наднациональные – унификация правового поля интеграции.

Европейские агентства активно встраиваются также в сети с участием национальных и международных агентств (таких, как Комиссия по выработке Свода продуктов⁸⁴ и распространения пищевых производства в случае Европейского бюро продовольственной безопасности или Международная организация гражданской авиации в случае Европейского авиационного агентства), частью системы глобального хозяйственно-экономического управления.

В то же время появление в Евросоюзе целого вороха нескоординированных между собою агентств, возникающих, по сути, бессистемно, от случая к случаю, к сожалению, дает почву для рассуждений об излишней усложненности, запутанности и непрозрачности в его институциональной системе. Отсутствие единых процедурных требований, которым подчинялись бы все агентства, не обеспечивает ясности в вопросе о гарантиях для граждан, интересы которых затрагивают их действия. Наконец, сами европейские агентства далеки от соответствия принципам отчетности, транспарентности и демократического участия.

Итак, изначально Европейский союз воспринимался как правовая общность, имеющая собственной администрации. Появления европейских агентств потребовало, если воспользоваться терминологией неофункциональной теории, «переплескивание» деятельности Сообщества в такие области, которые отличаются повышенной сложностью с научной или технологической точки зрения. В таком смысле появление и умножение агентств, при всех присущих им недостатках, призвано решать задачи, связанные С растущим разрывом функциями европейского специализированными управления И СКРОМНОСТЬЮ административного инструментария, который имеются для этого в распоряжении власти европейского уровня.

§ 4.2 Комитология

Существование системы комитологии связано, в свою очередь, с тем, что с течением времени все большая роль в имплементации европейских решений стала отводиться не только агентствам, но и самой Комиссии – в тех случаях, когда требуется обеспечить единообразие в применении внедряемых европейских правил. Соответствующие полномочия делегируются ей государствами-членами, порождает проблему контроля над Комиссией (иногда также сильными агентствами регуляторного типа – М.С.), выступающей в роли исполнителя европейских базовых актов, ею же ранее подготовленных, со стороны Совета (как коллектива государствчленов), а также Европарламента. Формой такого контроля со стороны государствстали специальные (комитологические) комитеты из национальных представителей, изучающие предложения Комиссии касательно мер по выполнению актов, которые, чтобы быть реализованными, нуждаются предварительном одобрении. Эта институциональная форма получила такое широкое распространение, что к 2010 г. ее можно было обнаружить почти во всех без исключения сферах хозяйственной деятельности Евросоюза⁸⁵.

_

⁸⁴ Комиссия «Кодекс Алиментариус» была образована в 1963 г. во исполнение резолюций 1961 г., принятых на конференции Продовольственной организации при ООН и на шестнадцатой ассамблее Всемирной организации здравоохранения.

вы Подробнее об этом см.: Комитология // **Транснациональные политические пространства: явление и практика**. М., 2011. С. 195–214.

До декабря 2009 г., когда вступил в силу Лиссабонский договор, деятельность комитологических комитетов опиралась на соответствующее решение Совета 1999 г. с изменениями, внесенными в него в 2006 г. В Для оценки размаха этой деятельности укажем, что в 2010 г. в ЕС были зарегистрированы всего 259 комитологических комитетов, которые провели за год 859 заседаний, рассмотрев на них 1812 мер по имплементации европейских базовых актов, предложенных той же Еврокомиссией, которая эти акты и вырабатывала.

Лиссабонский договор, обеспечив переход к более четкой нормативной структуре, внес в систему комитологии существенные коррективы. Была введена иерархия норм (базовые законодательные акты – делегированные акты – акты по имплементации), причем делегированные акты, которых ранее в ЕС не существовало, ЕК принимает без участия представителей правительств, что ведет к дополнительному возрастанию ее дискреционной власти.

Как следует из статьи 290 ДФЕС, с помощью делегированных актов Комиссия, выступая в роли квазизаконодателя, устанавливает технические правила, вытекающие из базовых актов ЕС, которые законодатели (ЕП и Совет) могли бы принять сами, но которые в то же время не затрагивают существа исходных законодательных решений. В отличие от процедуры выработки базовых актов, в данном случае законодатели лишены права самостоятельно вносить поправки в делегированный акт.

Цель делегирования состоит в том, чтобы базовые акты оставались простыми, понятными, не обременялись бы множеством деталей и могли легко и быстро дополняться, исправляться — без необходимости прибегать для этого к громоздкой и длительной законодательной процедуре. Делегированным актом является, к примеру, регламент Комиссии № 640/2012 от 6 июля 2012 г.⁸⁷. Он вносит изменения, с учетом технических достижений, в регламент № 440/2008, которым устанавливаются методы выявления физико-химических качеств и токсичности веществ согласно регламенту Европарламента и Совета № 1907/2006 (*REACH*). Последний, как известно, регулирует с 1 июля 2007 г. производство и оборот всех химических веществ на Едином внутреннем рынке, включая их обязательную регистрацию.

Поправка Комиссии к некоему регламенту в форме делегированного акта, подготовленная при содействии экспертной группы (но не комитологического комитета, создание которого в данном случае не предусмотрено), может свестись к изменению имеющихся в нем приложений. Для этого не требуется предварительного согласия с содержанием делегированного акта со стороны государств-членов. Однако, в качестве меры контроля над Комиссией, ЕП, действуя большинством от списочного состава, или Совет, действуя квалифицированным большинством голосов, могут (в том числе независимо друг от друга) отменить делегирование и/или предотвратить вступление в силу конкретных мер, предлагаемых Комиссией, при этом никак свои действия не обосновывая. Предусмотрена также возможность прекратить действие уже вступившего в силу делегированного акта.

(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:193:0001:0066:EN:PDF).

⁸⁶ См. COUNCIL DECISION of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (2006/512/EC), *Official Journal of the European Union*, L 200/11 (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:200:0011:0013:EN:PDF).

⁸⁷ CM. COMMISSION REGULATION (EU) No 640/2012 of 6 July 2012, amending, for the purpose of its adaptation to technical progress, Regulation (EC) No 440/2008 laying down test methods pursuant to Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)

В случае принятия актов по имплементации Комиссия участвует в проведении в жизнь наднациональных решений национальными администрациями, разрабатывая для них правила, обеспечивающие их единообразное исполнение. В данном случае контролем ее действий занимаются, как это было и до декабря 2009 г., трансправительственные комитеты комитологии — совещательные (advisory) или проверочные (examination). Примером такого акта может служить недавно опубликованный Имплементирующий регламент Комиссии №631/2012⁸⁸, вносящий изменения в список агентств национального уровня в третьих странах, уполномоченных аттестовать качество хмеля для импорта его в страны ЕС.

При совещательной процедуре Комиссия должна учесть мнение комитета «в возможной степени», однако она не обязана Отсутствует также формальный механизм несогласия комитета до сведения Совета. Проверочная процедура обеспечивает относительно более жесткий контроль. Она призвана предотвратить реализацию предложений Комиссии при несогласии с ними большинства государств ЕС и предусматривает голосование квалифицированным большинством (по той же формуле, которая принята в Совете). Впрочем, если вердикт проверочного комитета отрицательный, то Комиссия еще имеет возможность в течение месяца обратиться в апелляционный комитет в составе представителей государств-членов более высокого ранга, нежели в этом проверочном комитете, чтобы настоять на своей правоте (апелляционная инстанция тоже принимает решение квалифицированным большинством). ЕК может также, не позднее чем через два месяца, представить обновленное Как комитету предложение. предоставлена здесь достаточно большая свобода маневра.

Кроме того, до 2014 г. в предусмотренных для этого случаях еще возможно применение регулирующей процедуры с тщательной проверкой для особо деликатных мер по имплементации европейских наднациональных решений — до тех пор, пока все базовые акты, такую проверку сейчас предусматривающие, не будут изменены для перехода на принятие делегированных актов. В случае регулирующей процедуры с тщательной проверкой, при благожелательной позиции регулирующего трансправительственного комитета, Комиссия должна предоставить свое предложение на контроль в ЕП и Совет. Если они против него не возражают, предложение реализуется по истечении трех месяцев. До этого ЕП и Совет могут воспротивиться выполнению предложенных Комиссией мер, обосновав свои возражения. В таком случае у Комиссии есть право представить в регулирующий комитет измененное предложение или выступить с новой законодательной инициативой.

Если же регулирующий комитет предложение Комиссии не поддерживает, то оно немедленно передается в Совет, у которого тут появляется право «первого голоса» – в период до двух месяцев. Он должен выступить против предлагаемых Комиссией мер (тем самым отменив их) либо одобрить их большинством голосов. В последнем случае (а также при условии, что Совет не выразил собственного мнения в течение двух месяцев) возможность помешать реализации предлагаемых мер появляется у ЕП.

⁸⁸ Commission Implementing regulation (EU) No 631/2012 of 12 July 2012 amending Regulation (EC) No 1295/2008 on the importation of hops from third countries // *Official Journal of the European Union*, L 182/27

⁸⁹ Например, по вопросу перевозки маленьких детей в самолетах с использованием специальных привязных ремней.

Статья 291 ДФЕС, в которой речь идет об исполнительных полномочиях Комиссии, потребовала принятия регламента⁹⁰. Он вступил в силу с 1 марта 2011 г. В заявлении Комиссии, которым сопровождалась публикация данного регламента, она обязалась проанализировать к середине 2014 г. (до завершения работы нынешнего состава Европарламента) все действующее законодательство, чтобы привести в соответствие с новыми требованиями заложенные в отдельных базовых актах процедуры принятия «производных» мер.

Выполняя данное ею обещание, 7 марта 2011 г. Комиссия, в частности, предприняла шаги по обновлению процедур принятия решений в сфере общей торговой политики. Речь идет о выдвинутом ею предложении «Омнибус-1», которое касается более 20 базовых регламентов по разным торговым вопросам. В предложении ЕК, в частности, речь идет и об отказе от специальных процедур, не имеющих основы в решении Совета 1999 г. по комитологии, которые до сих пор применялись для введения в действие инструментов торговой защиты.

Дело в том, что еще в апреле 1968 г. был принят первый регламент Совета по защите Общего рынка от демпинга. В нем как раз была предусмотрена комитологическая процедура, в соответствии с которой Комиссии поручалось проверять факты по жалобам на демпинг, сообщаемые государствами-членами, и предлагать введение антидемпингового сбора в том случае, если жалоба найдет подтверждение, но лишь при условии, что против такой меры не возражают национальные представители в специальном трансправительственном комитете. Впоследствии в ЕС отказались от использования комитологических процедур при введении в действие инструментов торговой защиты, усилив вес национальных правительств в решении соответствующих вопросов в ущерб свободе действий Комиссии. Теперь Комиссия сумела «отыграть» это свое временное, как оказалось, «отступление» в перманентном институциональном соревновании с Советом, добившись от ЕП и Совета возврата к комитологическим процедурам.

По новым правилам, ныне вступившим в действие, Европарламент будет получать информацию о проектах антидемпинговых мер, которые готовит ЕК. Представители государств-членов в проверочном комитете будут голосовать по этим проектам. Они смогут отвергнуть их квалифицированным большинством голосов. Если проверочный комитет не в состоянии будет определиться в своем мнении либо налицо окажется отрицательное отношение к проекту акта по имплементации со стороны простого большинства стран-участниц, Комиссия должна будет передать его на рассмотрение в вышестоящий апелляционный комитет. В случае специальных защитных мер торговой политики квалифицированное большинство голосов представителей стран-участниц в проверочном комитете потребуется для их принятия, а не для блокирования. При неспособности стран-участниц определиться в своем мнении либо при отказе простого большинства стран поддержать проект Комиссия в данной ситуации не сможет реализовать предложенные ею шаги.

По утверждениям Комиссии, реформа процедур по инструментам торговой политики потребовалась, дабы уйти от политизации при решении технически сложных вопросов и оставить меньше места для лоббирования, в том числе со стороны третьих государств, которые всячески стараются помешать введению Евросоюзом протекционистских мер.

١.

Union, L 55/13. 28.2.2011.

⁹⁰ Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers // Official Journal of the European

15 июня 2011 г. ЕК выступила с предложением «Омнибус-2», которое продолжило реформу торговой политики. В нем рассматриваются около десятка базовых регламентов, где прописаны процедуры имплементации, базирующиеся на решении Совета от 28 июня 1999 г. по комитологии 1, и оценивается целесообразность перевода каждой из них в отдельности в режим принятия делегированных актов на основании статьи 290 ДФЕС. Комиссия предлагает модификацию процедур принятия решений на базе регламентов, но не содержания самих этих регламентов. Это предложение касается европейского законодательства, имеющего отношение к импорту в ЕС текстиля и стали, а также некоторых элементов Общей системы преференций Евросоюза и регулирования доступа на Единый внутренний рынок на базе соглашений об экономическом партнерстве. «Омнибус-2» — часть более широкой работы по пересмотру Еврокомиссией всего европейского законодательства, где упомянута комитология, которая потребовалась в свете вступления в силу Лиссабонского договора 2.

. .

⁹¹ Council Decision 1999/468 of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission.

⁹² Подробнее об институциональных аспектах торговой политики ЕС см.: Стрежнева Марина. Эволюция торговой политики Европейского союза. Части первая и вторая // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. № 8. С. 39–48; № 9. С. 42–51.

Глава 5: Вариации магистрального метода

Вариации наднационального метода хозяйственного политико-правового регулирования в Евросоюзе имеют отношение к стадии формулирования европейского решения (еще до его принятия). Эту работу осуществляет Комиссия, обращаясь за помощью к экспертам и лоббистам, но при этом она вправе пренебречь их советами и подсказками, руководствуясь собственным видением общих интересов европейского объединения. (Идеальное воплощение в ЕС модели представительной демократии потребовало бы, по-видимому, монополией на выработку законопроектов Европарламента, а не Комиссии!). Есть, ситуации. которых Комиссия получает рекомендации В оформлению европейских законопроектов, к которым она должна отнестись с повышенной серьезностью, чему сопутствует акцентированная формализация соответствующих процедур.

Эти вариации идут в русле преодоления «демократического дефицита» в политической системе ЕС путем «прививки» ей элементов демократии участия, пока довольно скромных и ограниченных. Основополагающий Договор предусматривает две такие институциональные возможности — это социальный диалог и европейская гражданская инициатива⁹³.

§ 5.1 Социальный диалог

Повестка дня европейского регионального объединения до сего дня подчиняется, прежде всего, задачам продвижения рыночной интеграции и либерализации хозяйственной деятельности на едином рынке, тогда как полномочия в социальной области по преимуществу сохраняются в руках национальных властей странучастниц. Сложившиеся политические структуры в ЕС скорее препятствуют передаче функции перераспределения ресурсов В рамках государства благосостояния на европейский уровень. Они, напротив, благоприятствуют фрагментации власти, ее распылению, что повышает влияние оппонентов централизованного социального регулирования, представляющих интересы бизнеса. Кроме того, заботясь о поддержании собственной легитимности, государства-члены, со своей стороны, тоже до сих пор сопротивляются передаче институтам ЕС полномочий во взаимосвязанных сферах налогообложения и социальной политики. Цель социальной политики ЕС в этих условиях сводится в основном к тому, чтобы обезопасить единый внутренний рынок от общественных потрясений, вмешиваясь глубоко в его работу.

Социальный диалог, продвигаемый Европейской комиссией, начиная с 1980-х годов, в широком смысле подразумевает дискуссии, консультации, переговоры и совместный действия, предпринимаемые двумя сторонами — профсоюзами и организациями, объединяющими работодателей. На европейском уровне он носит две формы — двустороннюю (диалог непосредственно между социальными партнерами, который ЕК, тем не менее, держит под своим неусыпным контролем) и трехстороннюю (с привлечением прочих европейских институтов; такой диалог подразумевает обсуждения, относящиеся к сферам макроэкономики, занятости, социальной защиты, образования и профессиональной подготовки). Уже в 1970-х годах состоялась серия трехсторонних конференций по вопросам занятости, в которых принимали участие социальные партнеры европейского уровня, Комиссия и национальные правительства. Тогда же Советом был учрежден Постоянный комитет

⁹³ The European Citizens' Initiative – ECI.

по занятости, на смену которому в 2000-х годах пришел Трехсторонний социальный саммит по росту и занятости. Со статьей 152 ДФЕС он получил основание в Договоре (а до того функционировал на основе решения Совета от 6 марта 2003 г.). В марте 2012 г. участники межотраслевого социального диалога представили уже четвертую рабочую программу на период до 2014 г., адресующуюся, в особенности, к проблемам молодежи и занятости⁹⁴.

К важнейшим социальным партнерам европейского уровня, участвующим в межотраслевом двустороннем диалоге, относятся:

- Европейская конфедерация профсоюзов⁹⁵. В нее входят 83 национальные конфедерации из 36 стран и 12 европейских профсоюзных федераций, в совокупности объединяющих 60 млн. членов профсоюзов.
- Конфедерация европейского бизнеса (BUSINESSEUROPE⁹⁶), включающая в качестве своих членов 41 национальную конфедерацию из 35 европейских стран (представляет 20 млн. компаний, преимущественно частных).
- Европейский центр нанимателей и предприятий, оказывающих государственные услуги (*CEEP*⁹⁷), состоящий из 19 национальных отделений и четыре аффилированные отраслевые организации европейского уровня.
- Европейская ассоциация ремесленников, мелких и средних предприятий (*UEAPME*), куда входят 40 национальных межотраслевых федераций из 26 стран Евросоюза.
- Совет профессиональных и управленческих кадров Европы (*Eurocrades*⁹⁸), который действует под эгидой Европейской конфедерации профсоюзов.
- Европейская конфедерация менеджеров (*CEC*⁹⁹), куда входит 17 национальных организаций из 15 стран плюс девять федераций, объединяющих соответствующие национальные союзы в отдельных отраслях.

Главным органом межотраслевого двустороннего диалога является комитет по социальному диалогу (Social Dialogue Committee – SDC), учрежденный в 1992 г. Обычно он собирается на заседания три раза в год и может создавать рабочие группы для рассмотрения конкретных вопросов.

Для организации же двустороннего диалога в отдельных отраслях с 1998 г. учреждаются отраслевые комитеты (их ныне уже свыше 40) численностью не более 64 представителей социальных партнеров каждый, с равным представительством нанимателей и работников. Их цель в том, чтобы помочь в выработке европейских соглашений по экономическим и социальным вопросам, возникающим при функционировании Единого внутреннего рынка.

Правовой основой для европейского двустороннего социального диалога (см. ниже схему II-1), в котором непосредственно участвуют также 17 профсоюзных организаций 100, служат в настоящее время статьи 154—155 ДФЕС. Там сказано, что

96 http://www.businesseurope.eu/

59

94

http://62.102.106.140/docs/1/BJGNFPCAJPAEGEIEEGOJJBGHPDWY9DBY7Y9LTE4Q/UNICE/docs/DLS/2012-00291-E.pdf

⁹⁵ http://www.etuc.org/

⁹⁷ http://www.ceep.eu/

⁹⁸ http://www.eurocadres.org/

⁹⁹ http://www.cec-managers.org/

¹⁰⁰ В их числе – Европейская федерация металлургов (the European Metalworkers' Federation) и Европейская федерация союзов государственных служащих (the European Federation of Public Service Unions). Обычно такие отраслевые профсоюзные организации шире по охвату,

прежде, чем представить легислатуре свои предложения в сфере социальной политики, Комиссия обязана проконсультироваться с работодателями и работниками по этому поводу. Если после таких консультаций она посчитает, что европейское действие желательно, то она должна вновь проконсультироваться с ними – на этот раз относительно содержания предлагаемой меры. На каждой стадии консультаций социальным партнерам предоставляется шесть недель для изложения собственного мнения. При этом социальные партнеры могут дать знать Комиссии о своем желании инициировать процесс достижения соглашения между ними самими (для него определен срок в девять месяцев).

Это соглашение будет претворяться в жизнь ими же (тогда европейский базовый акт не требуется) или государствами-членами (в таком случае нужно принять директиву Совета ЕС по совместному запросу участвующих социальных партнеров, о чем будет проинформирован Европейский парламент). Такую директиву по вопросам, перечисленным в статье 153 ДФЕС, принимает, как мы видим, только Совет — большинством голосов 101 либо единогласно 102 Она содержит текст соглашения, о котором удалось договориться социальным партнерам, в качестве приложения. Проект самой директивы готовит Комиссия. Иными словами, в формальном смысле монополия ЕК на законодательную инициативу здесь сохранена (полную схему возможных действий см. ниже). Ответственность за перенесение в национальное законодательство соглашений, оформленных директивой Совета, ложится на государства-члены ЕС, а мониторингом их имплементации должна заниматься та же Комиссия.

Участниками межотраслевого двустороннего социального диалога было заключено всего несколько рамочных соглашений, в том числе: об отпуске по уходу за ребенком (1996 г., пересмотрено в 2009 г.), о неполном рабочем дне (1997 г.), о срочных контрактах (1999 г.). Эти четыре соглашения были оформлены решением Совета министров ЕС и с тех пор стали частью европейского законодательства.

Кроме того, европейские социальные партнеры в тех же рамках межотраслевого диалога заключили четыре автономных соглашения: об удаленной работе (2002 г.), о связанном с работой стрессом (2004 г.), о домогательстве и насилии на рабочем месте (2007 г.) и об инклюзивных рынках труда (2010 г.). Кроме того, они подписали рамочные документы о действиях по развитию компетенций и повышению квалификации на всем протяжении жизни (2002 г.) и по гендерному равенству (2005 г.). Автономные соглашения подчинены принципу субсидиарности в том смысле, что их имплементация соответствует национальным процедурам и практикам. Ответственность за их соблюдение ложится на самих социальных партнеров.

нежели отраслевые органы европейского уровня, объединяющие нанимателей, и поэтому некоторые из них имеют своих представителей сразу в нескольких отраслевых комитетах.

¹⁰¹ По таким вопросам, как: здоровье и безопасность на рабочем месте; условия труда; интеграция лиц, вытесненных с рынка труда; равные возможности для мужчин и женщин; борьба с социальной отверженностью; модернизация систем социальной защиты.

¹⁰² По таким вопросам, как: социальное страхование; защита рабочих во время прерывания контрактов; представительство работников, включая совместное принятие производственных решений; условия найма для граждан третьих стран.

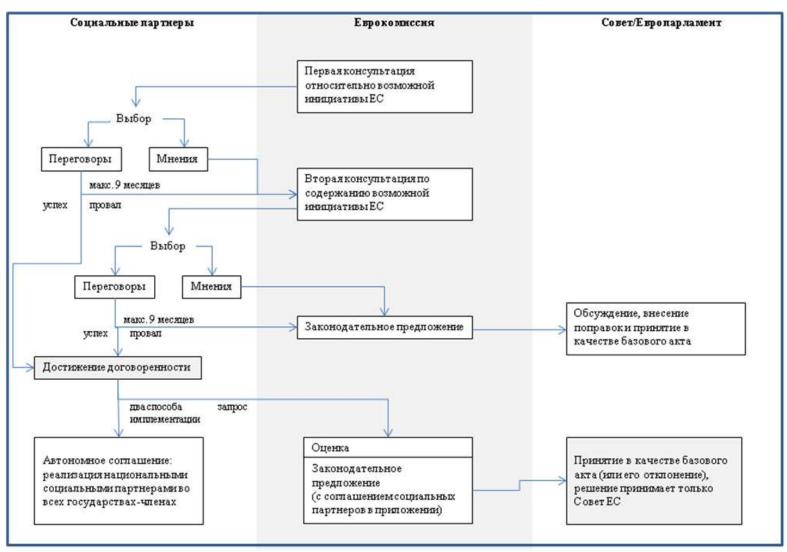


Схема II-1. Процедура консультаций и переговоров по статьям 154-155 ДФЕС

Источник: European Commission. Social Europe Guide. Volume 2: *Social Dialogue*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. P. 45.

Правительства государств-членов не имеют формальной роли в рамках двустороннего социального диалога. В то же время никакое автономное соглашение, достигнутое представителями труда и капитала на уровне Евросоюза, не может обязать национальные государства изменить свое законодательство ради его выполнения.

Таким образом, успех прямого действия в данном случае поставлен в зависимость от степени влияния партнерских организаций в национальных рамках. Отсюда следует, что автономные соглашения могут выполняться отдельными странами в разной степени, что снижает заинтересованность социальных партнеров европейского уровня в их заключении.

В рамках отраслевого двустороннего социального диалога в ЕС были выработаны следующие тексты, обязательные для исполнения в Евросоюзе:

- директива Совета от 10 мая 2010 г. по имплементации рамочного соглашения о предотвращении ранения острыми инструментами в госпиталях и учреждениях здравоохранения;
- директива Совета от 16 февраля 2009 г., вносящая изменения в директиву 1999 г. об организации рабочего времени для моряков;
- директива Совета от 21 июня 1999 г. по соглашению об организации рабочего времени для моряков;- директива Совета от 18 июля 2005 г. по соглашению о некоторых аспектах условий труда работников подвижного состава, участвующих в оказании трансграничных услуг на железной дороге;
- директива от 27 ноября 2000 по европейскому соглашению об организации рабочего времени летного состава в гражданской авиации.

Статьи 154–155 ДФЕС обеспечили также основу для подписания членами многоотраслевой переговорной платформы по двуокиси кремния (*Negotiation Platform on Silica – NePSi*) автономного соглашения о защите здоровья работников от вдыхания кристаллов двуокиси кремния. Оно вступило в силу 25 октября 2006 г. ¹⁰³.

Социальный диалог европейского уровня организован, кроме того, в сотнях транснациональных компаний, на которые распространяется действие директивы о европейских рабочих советах. Она была принята в 1994 г. и переработана в 2009 г.¹⁰⁴.

Европейские рабочие советы (*European Works Councils – EWC*) могут создаваться в транснациональных компаниях, имеющих не менее 1000 работников в 30 государствах-членах Европейского экономического пространства и при этом не менее 150 работников, по крайней мере, в двух государствах-членах. В 2011 г. такие советы имели 917 европейских ТНК. Детали их работы, как и их функции, являются предметом согласования в каждом конкретном случае, но обычно они собираются не реже одного раза в год для проведения диалога с участием представителей работников и менеджмента по вопросам работы компании, а также ее

.

¹⁰³ Подробнее см.: **NepSi - Agreement on respirable silica: Signature of the Agreement on Workers Health protection through the Good Handling and Use of Crystalline Silica and Products containing it**

⁽http://www.emf-fem.org/Areas-of-work/Social-Dialogue/nepsi).

Directive 2009/38/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (Recast) // *OJ*: L 122, Volume 52, no 16, May 2009. P. 28–44

⁽http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:122:0028:0044:EN:PDF).

производственных планов на перспективу, занятости, реструктурирования и кадровой политики.

Европейский социальный диалог расширил масштабы сотрудничества между трудящимися и предпринимателями. Он обещал породить более благоприятные условия для развития европейской системы отношений в промышленности и, в соответствии с предпочтениями социал-демократических партий и правительств в Западной Европе, помочь социальной политике ЕС выйти за те узкие рамки, которыми она была ограничена по Договору¹⁰⁵. В то же время с последним расширением в ЕС вошла группа восточноевропейских стран, в которых правительства менее, чем большинство «старых» участников, заинтересованы в развитии «Социальной Европы» (они усматривают собственное конкурентное преимущество на едином рынке, в том числе, в возможностях социального демпинга). Потому достижение межправительственного согласия по новому европейскому законодательству в рассматриваемой сфере со временем отнюдь не облегчилось.

Между тем влияние крупномасштабных европейских инициатив, в особенности создание валютного союза, сильно подтолкнуло распространение так называемых национальных социальных пактов, которые имели наибольший успех в Голландии, Ирландии, Италии, Дании и Финляндии. Национальные пакты носят форму соглашений между работодателями, профсоюзами и правительством, затрагивающих широкий круг социально-экономических вопросов. Ключевой задачей при их подписании является сдерживание роста заработной платы ради поддержания конкурентоспособности национальной экономики в интеграционном контексте. В малых странах ЕС в особенности, параметры ее допустимого изменения устанавливаются в зависимости от процессов в сфере изменения заработной платы в других европейских странах 106.

§ 5.2 Европейская гражданская инициатива 107

Европейская гражданская инициатива – одна из наиболее любопытных новаций Лиссабонского договора – наднациональный инструмент, который обеспечивает дополнительную связь между европейскими гражданами и институтами ЕС и даже обещает некие перспективы для развития транснациональной демократии. Инициатором инициативы становится ограниченное число граждан. Но свою инициативу по введению новых правовых норм они предлагают не широкой публике (на референдум), а все той же Комиссии, которая должна определить, выльется ли та или иная инициатива в полноценное законодательное предложение, которое, как это принято в ЕС, исходило бы от нее. Иными словами, речь идет о праве граждан инициировать законотворческий подтолкнуть процесс, Комиссию законодательные действия. Если из действующих базового акта необходимость принятия делегированных актов или актов по имплементации (комитология), европейская гражданская инициатива может быть нацелена и на их принятие.

В Разделе II «Положения о демократических принципах» ДЕС предложена довольно изощренная модель демократии, которая сочетает в себе несколько

¹⁰⁵ Bartolini Stefano. *Restructuring Europe*. Oxford, 2005. P. 228.

¹⁰⁶ Подробнее см.: McCann Dermot. Op. Cit. P. 157–160.

¹⁰⁷ Подробнее по теме см.: Bouza García Luis, López Víctor Cuesta, Elitsa Mincheva, Dorota Szeligowska. The European Citizens' Initiative – a First Assessment // **Bruges Political Research Papers**, February 2012, No 24 (www.coleurope.eu/pol).

взаимосвязанных принципов: политическое равенство, представительство, участие, открытость и прозрачность. В частности, в Статье 11 (о демократии участия) говорится о той важной роли в управлении ЕС, которая отводится европейским гражданам и организациям гражданского общества, с которыми институты поддерживают регулярный диалог. Обеспечение участия в управлении посредством гражданского диалога (ст. 11.2) и консультации с заинтересованными сторонами (ст. 11.3) подразумевают общение европейских институтов с коллективными акторами, у которых, предположительно, имеются некое особое качество или важный ресурс. Таким образом укрепляется функциональное представительство интересов в наднациональном управлении. Это, однако, еще не «гарантирует прогресс просвещенного понимания его всем населением» 108. Тем важнее, с точки зрения общих перспектив демократизации ЕС, пункт 4 статьи 11, помогающий гражданам государств-членов самостоятельно запускать процесс европейского законотворчества. Он гласит: «Граждане Евросоюза числом не менее одного миллиона из значительного количества государств-членов могут инициировать внесение Европейской комиссией соответствующего предложения по тем вопросам, по которым, как считают эти граждане, необходимо принять правовой акт Союза в целях применения Договоров». Такое положение впервые появилось в Конституции для Европы 2004 г., так и не вступившей в силу, а затем было перенесено в Лиссабонский договор. Задействовав гражданскую инициативу, граждане ЕС могут внести в повестку дня такие вопросы, которые иначе оставались бы вне поля зрения европейских институтов, а также вывести в европейское публичное пространство острые проблемы, дебатируемые в национальных политических рамках.

Как нетрудно заметить, речь в статье 11.4 ДЕС идет о европейских гражданах, т.е. о гражданах государств-членов. Иными словами, права задействовать этот механизм лишены граждане третьих стран, на законных основаниях проживающие в Евросоюзе.

16 февраля 2011 г. был принят регламент (*Regulation* (EU) № 211/2011) Европейского парламента и Совета о гражданской инициативе, проясняющий моменты. Согласно регламенту, организаторы процедурные гражданской инициативы формируют комитет граждан числом не менее семи человек не менее (1/4 государств-членов государств-членов EC). чем семи Депутатам Европарламента разрешено поддерживать организацию гражданской инициативы, но они не могут входить в организационный комитет. Инициатива должна быть зарегистрирована в Комиссии. Комиссия регистрирует ее в течение двух месяцев при соблюдении следующих условий:

- гражданский комитет сформирован и имеет контактное лицо для связи с европейскими институтами (а также его заместителя);
- предложение не выходит за рамки полномочий Комиссии по инициированию законодательных предложений;
- предложение не является оскорбительным, фривольным или мелочным ¹⁰⁹ и не противоречит ценностям Союза.

¹⁰⁸ Magnette P. European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised? // *Jean Monnet Working Papers*, No. 6, 2001. P. 32-33.

¹⁰⁹ Подразумевается ситуация, когда инициатива запускается не ради принятия законодательных мер, а, к примеру, некоей группой, исповедующей евроскептицизм, в целях саморекламы.

В настоящее время в ЕК уже зарегистрированы, к примеру, следующие гражданские инициативы¹¹⁰:

- европейская инициатива по воде (*EUROPEAN WATER INITIATIVE*), организаторы которой предлагают объявить свободный доступ к воде, как к ограниченному природному ресурсу, одним из прав человека, т.е. выступают против либерализации на рынке воды (эту инициативу поддерживает Европейская федерация союзов государственных услуг¹¹¹);
- инициатива «Один из нас» (*UNI DI NOI*) за запрет финансирования научных исследований с использованием стволовых клеток человеческих эмбрионов (ее поддерживает итальянская группа давления *Fondazione Vita Nova*¹¹²);
- инициатива по улучшению жизни коров (*COW WELFARE INITIATIVE*), призывающая принять директиву EC, повышающую стандарты содержания молочного коровьего стада Евросоюза общей численностью 23 млн. голов (ее поддерживают производитель мороженого компания *Ben and Jerry's*, Всемирное общество защиты животных и группа давления «Милосердные условия содержания в мировом фермерстве» ¹¹³);
- инициатива «Дайте мне право голоса» (*LET ME VOTE*), призывающая предоставить европейским гражданам полные политические права национального гражданства в любой из стран Евросоюза, где они проживают;
- инициатива против роуминга (ANTIROAMING INITIATIVE), призывающая к тому, чтобы в ЕС сетевые провайдеры предоставляли клиентам тариф «все включено» по фиксированным расценкам, не предполагающий платы за роуминг.

Все они были зарегистрированы не ранее мая 2012 г. (сам процесс был впервые запущен за месяц до этого). Уточним, среди прочего, что для влиятельных организаций гражданского общества интегрированной Европы предложенный механизм, по крайней мере пока, не слишком привлекателен, поскольку они, как правило, уже имеют устоявшиеся и наработанные, порой эксклюзивные контакты с европейскими институтами в рамках диалога, который сформировался в период с 1996 по 2003 гг. 114.

Организационный комитет, помимо прочего, отвечает и за перевод предлагаемых инициатив на все официальные языки Евросоюза.

Следующий этап, никем пока не завершенный на практике, – сбор подписей в поддержку предложения (в течение не долее чем одного года с момента регистрации) у тех граждан, которые обладают избирательным правом на выборах в Европарламент. Поддержка должна исходить, по крайней мере, из четверти государств-членов. Минимальное количество необходимых подписей устанавливается умножением на 750 числа членов Европейского парламента в каждой из стран, вошедших в эту четверть. Собрав подписи, организаторы сдают их, в бумажной или электронной форме, соответствующим компетентным органам, назначенным государствами-членами, на проверку и утверждение.

¹¹⁰ Полный список зарегистрированных инициатив см. по адресу: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing.

¹¹¹ European Federation of Public Service Unions (http://www.epsu.org).

¹¹² Cm.: fondazionevitaindipendente.it.

¹¹³ Compassion in World Farming (http://www.ciwf.org.uk/about_us/default.aspx).

¹¹⁴ Bouza Garcia. From Civil Dialogue to Participatory Democracy: The Role of Civil Society Organisations in Shaping the Agenda in the Debates on the European Constitution // *Journal of Contemporary European Research*, 2010, vol. 6, no. 1. P. 85-106.

После этого организаторы могут передать предложение в Комиссию¹¹⁵. В течение трех месяцев Комиссия обнародует свои правовые и политические заключения по конкретному предложению, действие, которое она намерена предпринять, и мотивы для принятия (либо непринятия) такого действия. У организаторов в ходе этих трех месяцев появляется возможность представить свою гражданскую инициативу на публичном слушании в Европейском парламенте, с возможным присутствием других институтов и органов Союза, которые выразят желание в нем поучаствовать, при обязательном соответствующем уровне представительства ЕК. Принятое Комиссией решение может быть оспорено с Суде ЕС на основании статьи 263 ДФЕС.

Гражданскую инициативу следует отличать от предоставленного гражданам ЕС и постоянным резидентам-негражданам права обращаться с петициями в Европарламент по вопросам, входящим в компетенцию ЕП, которые их непосредственно затрагивают. Такая петиция может быть индивидуальной или коллективной. Ее функция — решение конкретных проблем, хотя парламентский Комитет по петициям может направить ее другим комитетам ЕП для информации или дальнейших действий. В результате какой-то из комитетов может учесть подобную петицию в своей законодательной деятельности. В отличие от этого, рассмотренная нами гражданская инициатива наделяет европейских граждан новой конституционной компетенцией, добавляя еще один элемент демократии участия к модели представительной демократии, на которую опирается политическая система Евросоюза. Тем самым европейские граждане наделяются некоторой властью по формированию политической повестки дня.

По всей видимости, все же не следует преувеличивать политический потенциал гражданской инициативы. Как механизм демократии участия, она подчинена политической воле легислатуры (ЕП и Совета), способной одобрить, изменить либо отвергнуть законодательные предложения граждан. Она также подвергается предварительной оценке со стороны Комиссии, в данном случае формально сохраняющей свою монополию на законодательную инициативу. Дополнительные сложности можно предвидеть ввиду расплывчатости, неопределенности европейского общественного мнения и относительной слабости транснациональных сетей гражданского общества.

Причиной создания в ЕС подобных механизмов, вовлекающих организации гражданского общества в европейское управление, является то, что из-за близости к гражданам они, как ожидается, смогут обеспечить двустороннюю коммуникацию между гражданами и европейскими институтами. К политическому процессу смогут быть привлечены, в том числе, нынешние аутсайдеры, на повестке дня окажутся, помимо прочего, такие вопросы, которые вызывают разногласие в обществе — что сможет поспособствовать политизации Евросоюза как политии, до сих пор более предрасположенной к консенсусным решениям.

¹¹⁵ Регламент позволяет организаторам снять свою инициативу с рассмотрения, но лишь до момента сдачи собранных подписей в Комиссию.

ЧАСТЬ III: БЮДЖЕТНЫЙ МЕТОД

Бюджетный (иногда его называют также финансовым) метод хозяйственного управления тоже принадлежит к числу основных в системе многоуровневого управления в Европейском союзе наряду с регулированием, координацией и межправительственным методом. Данный метод предполагает, прежде всего, формирование и расходование финансовых средств общего бюджета ЕС по различным направлениям политики Союза, в том числе использование европейских бюджетных фондов, а также разработку и реализацию многолетних финансовых планов (финансовое программирование).

Бюджетный метод подразумевает управление посредством материального стимулирования. Применение на европейском уровне финансовых инструментов, наряду с денежно-кредитными и правовыми, роднит модель управления в ЕС с практикуемыми формами воздействия современного государства на экономику. Хотя, безусловно, в европейском интеграционном объединении использование инструментов экономической политики в рамках бюджетного метода обладает поистине уникальным своеобразием. У Европейского союза в десятки раз меньше денег в бюджете, чем у государств-членов (в совокупности). Бюджет ЕС пока практически не использовался в целях социального перераспределения, за исключением традиционных расходов по линии Общей аграрной политики.

В настоящей работе общий бюджет рассматривается как главный финансовый инструмент экономического управления в ЕС. Это повышает значимость определения понятия, функций и специфики общего европейского бюджета, источников его наполнения, направлений и механизма расходования бюджетных средств, оценку его эффективности и легитимности в процессе развития европейской интеграции. В дополнение к этому выявление особенностей бюджетного процесса в ЕС позволяет выявить механизмы бюджетной политики ЕС, дать оценку взаимодействию основных политических субъектов и акторов на различных его этапах. Ключевое внимание в данной части нашей работы уделяется финансовому программированию как элементу экономического управления в ЕС, его основным принципам, целям и задачам и проблеме его эффективности.

Особое место здесь отведено анализу практического применения бюджетного метода. В качестве своего рода *case-study* избран пример региональной политики – одно из наиболее важных и затратных стратегических направлений деятельности Европейского союза.

Глава 6: Общий бюджет как главный финансовый инструмент Европейского союза

§ 6.1 Специфика общего бюджета ЕС: понятие, функции и источники наполнения

На протяжении всей истории европейской интеграции вопросы об общем бюджете, размерах, порядке и контроле финансирования деятельности сначала европейских сообществ, а затем Европейского союза, принадлежат к числу наиболее важных в политическом плане (и наиболее конфликтных). В основе конфликта — главным образом конфликта вокруг вопроса о распределении средств бюджета — лежат в первую очередь разногласия между государствами-членами, несовпадение их интересов, которые особенно обостряются в связи с процессами расширения Сообщества, изменениями мировой хозяйственной конъюнктуры в ходе поступательного развития интеграции вширь и вглубь.

Исследователи бюджета государства подчеркивают, прежде всего, социальную направленность бюджета как ежегодного финансового плана и централизованного фонда денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых потребностей с целью повышения жизненного уровня населения. В отношении бюджета государство обладает несколькими основными функциями, в том числе:

- перераспределительной (социальной), позволяющей делить национальный доход между производственной и непроизводственной сферами;
- распределительной, согласно которой финансовые средства направляются на развитие отраслей экономики, определенных как приоритетные;
- и наконец, контрольной, дающей право государству и обществу надзирать за целевым и адресным расходованием бюджетных средств¹¹⁶.

Но европейский бюджет имеет отличия от бюджета государства в силу самой природы регионального интеграционного объединения. По мере развития европейского интеграционного проекта менялось представление об общем бюджете и собственных ресурсах, функциях и источниках наполнения бюджета, вносились коррективы и в бюджетный процесс.

Первый интеграционный договор — Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), или Парижский договор 117 , дал Высшему руководящему органу ЕОУС (прообразу Европейской комиссии) право взимать прямые сборы с продукции угольной и сталелитейной промышленности (статья 49 Договора о ЕОУС) 118 , что впоследствии вызвало отрицательную реакцию у некоторых государств-членов (начиная с Франции).

Поэтому позднее было решено, что деятельность двух новых сообществ, созданных согласно Римским договорам 1957 г. – ЕЭС и Евратома, должна была финансироваться за счет взносов самих государств-членов. Размеры таких взносов

117 Договор об учреждении ЕОУС был заключен на 50 лет, срок его действия истек в 2002 г.
118 См.: текст Договора об учреждении ЕОУС по изданию: **Договоры, учреждающие Европейские сообщества**. М.: Право, 1994.

¹¹⁶ См., например: Швецов Ю. Теория и методология бюджета как общественного состояния // **Вопросы экономики**. 2011. № 8. С. 106–114.

исчислялись пропорционально их валовому национальному доходу (ВНД)¹¹⁹. Так, для Франции, Германии и Италии размер такого взноса составил 28% бюджета ЕЭС, для Бельгии и Нидерландов – 7,9% и 0,2% – для Люксембурга. Основополагающие договоры допускали наделение сообществ собственными финансовыми средствами лишь после завершения перехода к таможенному союзу, а возможность изменения размеров отчислений государств-членов предусматривала голосование исключительно по принципу единогласия¹²⁰.

Известный германский политический деятель и специалист в области международного права Вальтер Хальштейн стал первым председателем Комиссии Европейского экономического сообщества (с января 1958 г. по июнь 1967 г., т.е. в сроков). Динамичный И инициативный энтузиаст течение двух политик, евростроительства, Хальштейн развил активность по строительству Общего рынка и формированию Обшей аграрной политики, которая вызывала недовольство. Главным оппонентом во многом личных инициатив Хальштейна и его окружения стал президент Французской Республики генерал Шарль де Голль. Де выступил сначала против предложения Комиссии договоренности о ценах на зерно, затем против проекта финансирования Общей аграрной политики денежными поступлениями от таможенных сборов (т.е. фактически против создания общего бюджета ЕЭС) и, наконец, против принципа голосования большинством в Совете. Он стремился сохранить за Францией право вето при принятии важнейших решений в новом объединении вопреки утверждению наднациональности.

Скептическими были высказывания президента Франции наднациональных полномочий Комиссии, а самого Хальштейна генерал обвинил в том, что тот действует так, будто является главой государства. Между тем введение в ЕЭС в действие с 1962 г. наднациональной аграрной политики, целями которой стали поддержка сельскохозяйственных производителей, структурная перестройка отрасли, повышение производительности сельского хозяйства 121, поставили вопрос о недостаточности финансирования Сообщества только за счет взносов государств-Намерения членов. Хальштейна В данном случае отнюдь были несостоятельными и имели достаточные обоснования.

Противостояние высшего политического руководства Франции с Комиссией еще более усилилось, когда к Франции перешло ротационное председательство в ЕЭС. Выражая протест против законопроектов Комиссии, голосование по которым должно было состояться в Совете, Франция выдвинула ультиматум. Представители Франции все второе полугодие 1965 г. не появлялись на заседаниях Комиссии и в Совете, проводя политику «пустого кресла» и тем самым поставив Сообщество в

¹¹⁹ В отличие от валового внутреннего продукта (ВВП), который измеряет методом добавленной стоимости объем выпущенных в границах страны товаров и услуг, ВНД измеряет величину произведенного резидентами страны дохода плюс нетто первичных доходов (т.е. от производства и собственности) в их расчетах с заграницей. В большинстве стран ВВП обычно больше ВНД, но в ряде стран – наоборот (см., напр.: *Булатов А.С. Национальная экономика*. М.: Магистр, ИНФРА-М, 2011. С.14).

¹²⁰ См. подробнее: European Commission. *European Union Public Finance*, 4th ed. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008; Шемятенков В.Г. *Европейская интеграция*: Учебное пособие. М.: Международные отношения, 2003. С. 118–123; *Европейская интеграция* / Под ред. О.В.Буториной. М.: Деловая литература, 2011. С. 186–202; *Право Европейского союза* / Под ред. С.Ю.Кашкина. М.: Юрайт, 2010. С. 613–623.

¹²¹ См. подробнее: *Европейская интеграция*. Указ соч. С. 286–307; *Экономика Европейского союза* / Под ред. Р.К.Щенина. М.: КНОРУС, 2012. С. 60–74.

условия институционального кризиса, грозившего интеграционному объединению расколом и даже распадом.

Надо заметить, что сам председатель, аппарат и эксперты Комиссии сыграли пусть и второстепенную, однако, вне всякого сомнения, важную роль в возникновении и развитии кризиса «пустого кресла». Однако разногласия среди остальных пяти государств-членов, президентские выборы во Франции, на которых вновь победу одержал де Голль, экономические последствия кризиса «пустого места» для самой Франции способствовали переходу конфликта в завершающую стадию.

Так называемый Люксембургский компромисс увенчал соответствующие переговоры в январе 1966 г. Согласно достигнутым договоренностям, государствачлены сохраняли право вето по вопросам, требующим квалифицированного голосования, в том случае, если решения европейских властей противоречат их ключевым национальным интересам.

В результате вплоть до середины 1980-х гг. голосование квалифицированным большинством в Сообществе практически не применялось, а собственные ресурсы появились у Европейского сообщества лишь в 1970 г. (с 1958 по 1970 гг. его общий бюджет полностью складывался из взносов государств-членов). Фактически, положение дел удалось изменить кардинальным образом только новому влиятельному европейскому политическому деятелю – Жаку Делору, занимавшему пост председателя Европейской комиссии в 1985-1994 гг. (в течение двух сроков)¹²².

Решение Совета от 21 апреля 1970 г. ¹²³ вводило систему собственных ресурсов для общего бюджета Сообщества. Происходило это постепенно в течение 1971-1978 гг. Фактически эта система начала функционировать с 1971 г., но свой завершенный вид приобрела только к 1979 г. При этом переходный период предусматривал сохранение взносов государств-членов для обеспечения сбалансированности общего бюджета Сообщества. Эта система взносов, пусть и в значительно урезанном виде, просуществовала вплоть до 1988 г., то есть до тех пор, пока главным источником собственных средств Сообщества не стали отчисления государств-членов, рассчитываемые от их валового национального дохода (ВНД).

Согласно решению Совета от 21 апреля 1970 г., система собственных ресурсов включила в себя:

- таможенные сборы, которые в несколько этапов, в течение 1971-1975 гг., полностью передавались в общий бюджет Сообщества;
- -сборы с сельскохозяйственного импорта, которые в полном объеме стали поступать в общий бюджет Сообщества, начиная с 1971 г.;
 - -отчисления от сбора налога на добавленную стоимость (НДС).

70

¹²² О деятельности Ж. Делора на посту председателя Европейской комиссии см., например: Endo K. The Presidency of the European Commission Under Jacques Delors: The Politics of Shared Leadership / St. Antony's Series. Oxford, 1999; Ross G. Jacques Delors and European Integration (Europe and the International Order). Oxford, 1995; Грант Ч. Делор. Добро пожаловать в дом, который построил Жак. М.: Московская школа политических исследований, 2002; Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А.Борко и О.В.Буториной. М., УРСС, 2001.

развития / Под ред. Ю.А.Борко и О.В.Буториной. М., УРСС, 2001.

123 Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources // Official Journal of the European Union. L 094, 28.04.1970. P. 0019–0022

⁽http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31970D0243:EN:HTML).

Первоначально размер этих отчислений был ограничен 1% к ежегодно определяемой базе НДС для каждого государства-члена. Он менялся по мере становления системы налогового права Сообщества, сближения и выравнивания ставок НДС в различных государствах-членах, унификации базы и механизма взимания этого налога (в конце 1960-х — 1970-е гг.). В связи с необходимостью унификации налогооблагаемой базы для НДС во всех государствах-членах режим собственных финансовых средств ЕЭС был полностью введен в действие при формировании бюджета Сообщества на 1980 г., а не в 1978 г., при разработке проекта бюджета на 1979 г., как было запланировано ранее.

Внедрение и налаживание работы системы собственных ресурсов проходили трудно. С одной стороны, начало отмены в 1968 г. национальных пошлин (окончательно этот процесс завершился к 1 января 1993 г.) и введение единого тарифа на внешних границах ЕЭС, когда государства-члены Сообщества лишилась такого важного источника доходов, как таможенные сборы, стали причиной новой конфликтной ситуации. С другой стороны, усиливался институциональный конфликт европейских властей по поводу подготовки, принятия, исполнения общего бюджета Сообщества и контроля над бюджетными расходами.

Наконец, дополнительную сложность внесло первое расширение Сообщества (в него вошли Великобритания, Дания и Ирландия), которое произошло 1 января 1973 г. и совпало по времени с постепенным, распределенным на несколько последовательных этапов, введением в действие системы собственных средств ЕЭС. Для новых государств-членов — Дании и Ирландии — был установлен собственный график выплаты платежей в систему собственных средств Сообщества: 45 % требуемых отчислений в год вступления в ЕЭС, 56 % — в 1974 г., 67,5% — в 1976 г., 92% — в 1977 г. и полная сумма необходимых платежей, начиная с 1978 года. В отношении Великобритании аналогичное соглашение было достигнуто в 1975 г., финансовые поступления этой страны в общий бюджет Сообщества происходили постепенно, начиная с 1976 г.

Итогом многолетних переговоров относительно собственных средств Сообщества стали бюджетные договоры – Люксембургский 1970 г. и Брюссельский 1975 г. Они внесли изменения в институциональное взаимодействие по вопросам бюджетной политики (в частности, Европейскому парламенту были предоставлены значительные полномочия в данной сфере); упорядочили правила финансирования Европейских сообществ; окончательно сформировали единый бюджет, разделив бюджетные расходы на обязательные и необязательные; ввели режим финансовой автономии Сообщества за счет таможенных сборов, сборов, связанных с импортом сельскохозяйственной продукции и доли от налога на добавленную стоимость, взимаемого государствами-членами; а также решили вопрос о контроле над расходованием бюджетных средств, создав единый контрольный орган - Счетную палату.

Именно эти договоры заложили основу нынешней бюджетной политики и современной финансовой системы Евросоюза. После 1970 г. бюджет становится одним из важнейших инструментов наднациональной политики Сообщества. Вместе с тем дальнейшее развитие европейской интеграции, вполне естественно, порождало почву для новых конфликтных ситуаций.

В соответствии с Римскими договорами 1957 г. об образовании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии, именно Совет получил исключительные прерогативы в сфере принятия решений относительно общего бюджета. В более широком плане в бюджетном процессе принимали участие несколько институтов Сообщества: Комиссия готовила предварительный проект бюджета, Совет после консультаций с Парламентом

принимал бюджет, исполнение бюджета было возложено на Комиссию, а бюджетные выплаты курировал Совет. Бюджетный контроль был поручен независимой Счетной палате, которая с 1975 г. проверяет счета в отношении всей совокупности доходов и расходов ЕЭС/ЕС, проводит независимые аудиторские проверки бюджета Сообщества и его институтов и органов.

Однако какие-то важные детали и процедуры разрешения возможных конфликтов на различных этапах бюджетного процесса так и не были согласованы и должным образом прописаны в бюджетных договорах 1970 и 1975 гг. Более того – появились неоднозначные категории обязательных и необязательных бюджетных расходов. Все это способствовало усилению соперничества между институтами Сообщества и, в конечном итоге, мешало достижению сбалансированности европейского бюджета. Так, Совет обладал окончательным словом в вопросе обязательных расходов, которые имели прямое отношение к первичному законодательству Сообщества (учредительным договорам и непосредственно связанными с ними правовыми актами). На практике обязательные расходы касались главным образом Общей аграрной политики. Напротив, Европейского парламента оказывалось решающим в вопросе необязательных расходов. Такого рода бюджетные расходы имели отношение, например, к региональной политике, исследовательской политике, энергетической политике ЕЭС.

Прошедшие в июне 1979 г. первые прямые выборы в Европейский парламент, безусловно, усилили его влияние в европейском интеграционном проекте, придали ему демократическую легитимность, а значит, способствовали еще большему обострению соперничества Совета и Парламента по вопросам общего бюджета. В итоге в 1980-1988 гг. процесс принятия решений по вопросам бюджета оказался существенным образом осложнен в результате конфликта между европейскими институтами, который теперь уже перешел в открытую фазу. Проекты бюджетов 1980, 1985, 1986 и 1988 гг. не удалось принять до начала нового финансового года, соответственно в начале следующего финансового года европейские власти вынуждены были расходовать денежные средства из расчета бюджетной сметы предшествующего года, и этот период иногда оказывался растянутым на пять и даже шесть месяцев.

Свое значение имели и разногласия между государствами-членами Сообщества в связи с дальнейшим расширением ЕЭС: в 1981 г. в Европейское сообщество вступила Греция, в 1986 гг. — его членами стали Испания и Португалия. Присоединение этих государств Южной Европы во многом явилось для Сообщества политическим выбором: возобладали соображения о необходимости поддержать таким образом их демократический транзит, в то время как значительные и явные экономические риски включения в европейский интеграционный проект существенно более слабых в социально-экономическом отношении периферийных стран сознательно были отодвинуты на второй план.

Европейским властям, в том числе, не хватало финансовых средств, которые они спешили направить как на сокращение социально-экономического неравенства территорий, которые в результате нового расширения оказались в составе ЕЭС, так и на решение массы проблем в сфере сельского хозяйства — также после присоединения Греции, Испании и Португалии. Учтем, что сельское хозяйство в тот период являлось главной статьей бюджетных расходов ЕЭС/ЕС, многократно перевешивающей все остальные. Для того чтобы сбалансировать европейский бюджет, государства-члены и после переходного периода 1971-1978 гг. продолжили (в 1979-1981 гг.) делать взносы, хотя и остаточные, совсем небольшие по размеру, а

также в 1984 и 1985 гг. вынуждены были осуществлять авансированные платежи в общий бюджет – как компенсируемые, так и не могущие быть возвращенными.

Новым шагом на пути реформирования финансовой системы ЕЭС стало Межинституциональное соглашение о бюджетной дисциплине и совершенствовании бюджетного процесса, заключенное в 1988 г. в Брюсселе Комиссией, Советом и Парламентом. Был введен дополнительный источник бюджетных поступлений Сообщества – отчисления каждого из государств-членов на основе фиксированной процентной ставки от величины их ВНД, повышен размер отчисления от сбора НДС (1,4% – вместо 1%, как было ранее). Особое внимание было обращено на бюджетную дисциплину и обеспечение контроля над исполнением бюджета. В том же 1988 г. был принят и начал реализовываться первый многолетний финансовый план Сообщества.

Размер бюджета ЕС свидетельствует о финансовой автономии Союза, однако является небольшим, по сравнению с совокупным ВНД Союза (чуть более 1% от этого показателя) и бюджетными расходами государств-членов по отношению к их ВВП (последние в среднем превышают 30-40% национального ВВП). Так, бюджет ЕС в 2012 г. составил 147.2 млрд. евро (ассигнованные средства¹²⁴)). На 2013 г. бюджет, в предварительном плане (до утверждения его Европарламентом) определен в сумме 150.9 млрд. евро (общий объем ассигнованных средств – 1.13% от ВНД ЕС-27), в том числе 132.8 (средства, непосредственно выделяемые для платежей – 0.99% от совокупного ВНД и увеличение на 2.4% по сравнению с бюджетом 2012 г.). Помимо этого, бюджет ЕС на 2013 г. предусматривает дополнительные расходы в размере 6 млрд. евро (для восполнения образовавшейся недоплаты за 2012 г.).

Подсчитано, что в 2010 году гражданин ЕС в среднем отдал примерно 67 своих евроцентов в день на финансирование общего европейского бюджета¹²⁵.

Бюджет ЕС в нынешнем его виде, конечно, отличается как от бюджетов национальных государств в их традиционном понимании, так и от бюджетов международных организаций, чья деятельность финансируется за счет членских взносов. Он, скорее, имеет больше черт, присущих бюджетам федеративных или даже конфедеративных государств. При этом некоторые исследователи склонны, в частности, сравнивать бюджет ЕС с бюджетом Соединенных Штатов Америки, каким он был до 30-х годов XX века¹²⁶. Размер федерального бюджета был небольшим (до начала гражданской войны в США он составлял всего 2% ВВП). Бюджетные средства, получаемые преимущественно (80-90%) за счет таможенных пошлин, шли главным образом на финансирование общественных работ, оборонные расходы и деятельность правительственных агентств. К тому же вплоть до реформы 1921 г. в бюджетном процессе в американском государстве доминировала законодательная ветвь власти: Конгресс весьма успешно ограничивал исполнительную власть по вопросам как общего объема государственных расходов, так и отдельных бюджетных статей.

В отличие от бюджета государства, общий бюджет ЕС не является в полной мере инструментом макроэкономической политики, его размеры слишком малы и не позволяют этого. Более того, он по определению не может быть дефицитным: для

¹²⁵ См. материалы официального сайта Европейского союза, посвященные вопросам общего

бюджета EC (http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm).

¹²⁴ Законодательно закрепленные обещания потратить деньги на проекты, выполнение которых может затянуться на несколько финансовых лет.

¹²⁶ Begg I., Enderlein H., Le Cacheux J., Mark M. *Financing of the European Union budget*. Directorate General for budget. European Commission. (http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf).

решения вопросов своей бюджетной политики власти ЕС не имеют права прибегать к внешним заимствованиям, как это делают национальные правительства, используя инструмент долговых обязательств. В случае если израсходован не весь объем бюджетных поступлений за год, оставшиеся финансовые средства переходят на следующий бюджетный год.

Впрочем, некоторые эксперты, привлекаемые к участию в рабочих группах Европейской комиссии, указывают на повышение значения европейского бюджета с точки зрения заботы о макроэкономической стабильности государств-членов, к условиях нынешнего финансово-экономического поддерживают и обосновывают концепцию «европейской добавленной стоимости». которую выдвинула Европейская комиссия и, так или иначе, разделяют остальные институты EC^{127} . Общий бюджет Союза ни в коем случае не является простым, зеркальным отражением национальных бюджетов. Он представляет собой бюджет инвестиционный, 94,3% которого расходуется в государствах-членах, и является выражением добавленной стоимости финансирования некоторых действий через Европейский союз. Это результирующая стоимости бюджетных расходов ЕС, которая является добавленной (дополнительной) к той стоимости, которая была бы в иных обстоятельствах создана самостоятельными усилиями конкретного государства-члена.

«Бюджет Европейского союза в силу своего размера и смешанной природы некоторых его расходных программ не пригоден для обеспечения устойчивости экономики ЕС. Скромная значимость стабилизационной функции, которая главным образом поручена государствам-членам, является одним из свойств, отличающих бюджет ЕС от бюджетов других систем многоуровневого управления и, в частности, от модели, которой следуют федеративные государства, - справедливо полагают эти эксперты. – Однако ответ на вызов глобального финансово-экономического кризиса ярко показал, что финансовый метод все же может иметь важность как поддержки макроэкономической стабилизации инструмент экономической политики в государствах-членах. Тем не менее, ограничения, сдерживающие его способность исполнять эту роль. [...] В настоящее время связи между структурными реформами и устойчивой фискальной политикой на национальном уровне, с одной стороны, и инструментами бюджетных расходов ЕС, – с другой, очень хаотичны. Формы кондициональности (обусловленности некими экономическими требованиями со стороны ЕС. – И.П.) в размещении или выплате средств европейских бюджетных фондов в лучшем случае минимальны» 128.

Различны функции бюджета ЕС и национальных бюджетов государств-членов. Финансовая деятельность ЕС, в соответствии с принципами субсидиарности и пропорциональности, направлена, прежде всего, на осуществление действий в тех сферах, на которые распространяется компетенция ЕС (Общая аграрная политика, региональная политика, научно-техническая политика, экологическая политика и охрана окружающей среды, иностранная политика).

¹²⁷ Cm.: European Commission. Brussels, 29.6.2011 SEC(2011) 867 final Commission **Staff Working Paper**. The added value of the EU budget. Accompanying the document: Commission Communication. **A budget for Europe 2020** (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/working_paper_added_value_EU_budget_SEC-867_en.pdf).

Table CM.: Commission Staff Working Paper. A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/SEC-868_en.pdf).

Вероятно, речь может идти 0 дополняющей координирующей (применительно к политике национальных правительств) функции общего бюджета ЕС, а также функции (пере)распределительной в том, что касается решения проблемы социального, экономического и территориального неравенства между государствами-членами и регионами ЕС. Важность координационной функции общего европейского бюджета заключается в том, что этот финансовый инструмент повышает уровень определенности среды хозяйствования в транснациональном пространстве Сообщества. При этом финансируемые из бюджета Европейского союза программы и мероприятия могут принимать форму инструментов как регулирующих/координирующих, так и стимулирующих/поощрительных - опять же в зависимости от того, в каком направлении идет расходование бюджетных средств. Так, к примеру, в сфере Общей аграрной политики действует система ценового регулирования, хотя предусмотрена также практика премий и компенсаций, но одновременно Европейская комиссия ставит целью стимулирование внедрения технологий В сельскохозяйственную отрасль, поощрение экологического сельского хозяйства и т.д.

государственным бюджетом. аналогии С можно говорить распределительной функции общего европейского бюджета, ведь бюджетные средства направляются на развитие приоритетных сфер деятельности Сообщества, на которые распространяется компетенция ЕС. Наконец, контрольная функция относительно общего бюджета подразумевает надзор европейских институтов за целевым и адресным расходованием бюджетных средств.

Структура бюджетных расходов ЕС демонстрирует ограничения в применении бюджетного метода: в таких областях, как Единый внутренний рынок или внешняя торговля, он вообще не применяется, а в исследовательской деятельности использование этого метода не столь уж значительно. Основными категориями бюджетных расходов Европейского союза выступают:

- устойчивое развитие (сплочение в целях экономического роста и полной занятости, конкурентоспособность в целях экономического роста занятости);
- сохранение и охрана природных ресурсов (сельское хозяйство рыболовство, экология, борьба с изменением климата);
- создание пространства гражданства, свободы. безопасности И справедливости;
 - внешнеполитическая деятельность ЕС;
 - административные расходы.

В бюджете 2012 г. соотношение вышеуказанных категорий расходов является следующим: устойчивое развитие – 67,5 млрд. евро (на 4,7% больше, чем в 2011 г.), сохранение и охрана природных ресурсов - 60 млрд. евро (больше на 2,2%), создание пространства гражданства, свободы, безопасности и справедливости – 2,1 млрд. евро (больше на 10,9%), внешнеполитическая деятельность ЕС – 9,4 млрд. евро (больше на 7,4%) и административные расходы – 8,3 млрд. евро (больше на 1,3%, по сравнению с предыдущим годом)¹²⁹.

Различны и источники поступления бюджета ЕС и бюджетов государствчленов. Национальные бюджеты формируются в основном за счет налоговых

¹²⁹ Cm.: European Commission. *EU budget 2012. For 500 million Europeans. For growth and* Luxembourg: **Publications** Office of the European (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/budget_2012_en.pdf).

поступлений, и первое место здесь занимают финансовые средства от сбора налога на доходы физических лиц. В противоположность этому в настоящее время источниками формирования бюджета ЕС являются:

- сельскохозяйственные сборы, взимаемые с товарооборота государствчленов ЕС с третьими странами (за вычетом 10% от общей суммы сбора, которые национальные правительства изымают на свои сопутствующие административные расходы);
 - таможенные пошлины (также за вычетом вышеуказанной суммы);
 - отчисления от сбора налога на добавленную стоимость;
- взносы, исчисляемые по специально установленной процентной ставке к размеру ВНД каждой страны (на сегодняшний день эта ставка составляет максимум 1,23% совокупного ВНД государств-членов и на практике не достигается).

Взносы государств-членов составляют источник наиболее крупных поступлений в европейский бюджет (в бюджете 2010 г. – более 70%, в бюджете 2011 г. – 68,0%, для сравнения: в 2000 г. – 40%) 130 .

Удельный вес сельскохозяйственных сборов, взимаемых с товарооборота государств-членов ЕС с третьими странами, снижается: в 2000 г. он составлял 16% общего бюджета ЕС, а в бюджетной смете 2011 г. равнялся 12,9% ¹³¹.

Максимальный размер отчислений (в процентах) от сбора НДС в национальных рамках постоянно менялся в соответствии с решениями Совета. Как уже отмечалось выше, первоначально этот показатель был установлен в размере 1% на период 1974-1979 гг., затем — поднялся до 1,4% в 1985 г. Впоследствии он последовательно снижался в (соответствии с Решением Совета 1994 г. по данному вопросу) 132. Сокращаясь на 0,08% ежегодно, он опустился до 1 1,0% в 1999 г.

Решением Совета от 2000 года относительно системы собственных ресурсов Сообщества 133 единая предельная величина отчислений от сбора НДС предполагала наличие «максимальной» ставки для всех, которая продолжила свое дальнейшее снижение — до 0,75% в 2002 и 2003 гг. и до 0,50 % с 2004 г., и «замороженной» ставки для Великобритании (речь идет о так называемой британской скидке, или коррекции). Истоки существования последней восходят к тому периоду европейской интеграции (до 1988 г.), когда требовалось убедиться в том, что ни одно государство-член Сообщества не будет вносить в общий бюджет более максимальной процентной ставки отчислений от сбора НДС, включая взнос каждого, для финансирования компенсационного механизма в отношении тех стран,

¹³⁰ Cm. European Commission. *EU budget 2010 – Financial Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. P. 72; European Commission. *EU budget 2011 – Financial Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. P. 30; European Commission. *European budget at a glance* (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf).

EU budget 2011 - Financial Report. Op. cit. P. 7; European budget at a glance. Op. cit.

¹³¹ *EU budget 2011 – Financial Report.* Op. Cit. P. 7; *European budget at a glance*. Op. Cit. ¹³² 94/728/EC, Euratom: Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources // *Official Journal of the European Union*. L 293, 12/11/1994 P.0009-0013

⁽http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0728:EN:HTML).

¹³³ 2000/597/EC, Euratom: COUNCIL DECISION of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources // *Official Journal of the European Union*, L 253. 07.10.2000. P. 42-46 (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ/do?uri=OJ:L:2000:253:0042:0042:EN:PDF).

которые являются нетто-вкладчиками общего европейского бюджета — т.е. больше вносят в него, чем получают из бюджета (см. таблицу III — 1).

Таблица III – 1 Доноры и реципиенты общего бюджета (млн. евро, данные за 2011 финансовый год)

Государства- члены Европейского союза	Общий объем средств, переданный в бюджет ЕС	Общий объем средств, полученный из бюджета ЕС	Доноры (+) / реципиенты (-)				
				Германия	19 671,1	12 133,0	+7 538,1
				Франция	18 050,8	13 162,3	+4 887,7
Италия	14 336,2	9 585,9	+4 750,3				
Великобритания	11 273,4	6 570,0	+4 703,4				
Нидерланды	3 933,3	2 064,3	+1 869,0				
Швеция	2 866,6	1 757,0	+1 109,6				
Дания	2 120,8	1 473,1	+647,7				
Австрия	2 499,2	1 875,8	+623,4				
Ирландия	1 639,5	1 139,0	+500,0				
Финляндия	1 802,8	1 293,0	+509,8				
Кипр	160,1	183,6	-23,5				
Мальта	56,3	135,2	-78,9				
Словения	326,9	874,0	-547,1				
Латвия	159,8	911,0	-751,2				
Болгария	346,1	1 107,1	-761,0				
Эстония	504,7	1 361,7	-857,0				
Словакия	576,3	1 785,1	-1 208,8				
Чехия	1 462,0	3 029,1	-1 269,7				
Литва	257,4	1 652,8	-1 395,4				
Румыния	1 116,0	2 659,5	-1 543,5				
Люксембург	278,8	1548,5	-1 567,1				
Португалия	1 599,4	4 715,3	-3 115,9				
Бельгия	3 345,5	6 796,7	-3 451,2				
Испания	9 876,1	13 599,0	-3 722,9				
Венгрия	836,4	5 330,9	-4 494,5				
Греция	1 762,0	6 536,9	-4 774,9				
Польша	3 227,8	14 440,6	-11 212,8				

Источник данных: Интерактивные таблицы на официальном сайте Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).

Соединенное Королевство в прошлом возвращало себе из общего европейского бюджета 66% разницы между суммой своих взносов и тем объемом финансовых средств, которые страна получала из бюджета Сообщества. Аналогичного свойства единовременно выплачиваемые суммы получали также Нидерланды и Швеция.

Предельная величина отчислений от сбора налога на добавленную стоимость на период финансового плана 2007-2013 гг. равняется 0,3% для большинства государств-членов. Более низкая процентная ставка действует в отношении Австрии (0,225%), Германии (0,15%), Нидерландов и Швеции 134 (1%) . Общий объем поступлений от сбора НДС в бюджете ЕС 2011 г. составил 11,4% (в 2000 г. – 38%) 135 .

Система скидок и коррекций при формировании собственных средств ЕС позволяет устранить естественную «несправедливость» в отношении «богатых» государств-членов, которые являются крупнейшими нетто-донорами общего бюджета, снизить их недовольство и раздражение. Эта система способствует в конечном итоге достижению большей солидарности между участниками интеграционного объединения, что особенно важно в периоды неблагоприятной экономической конъюнктуры.

Помимо собственных средств, существуют и дополнительные доходы ЕС. Они составляют около 1% бюджета и формируются за счет налогообложения заработной платы служащих институтов и органов ЕС, поступлений от различных финансовых санкций, применяемых к компаниям и государствам-членам Евросоюза, поступлениям от третьих стран, участвующих в софинансировании различных программ, которые проводятся под эгидой ЕС.

- В Договоре о Европейском союзе, Договоре о функционировании Европейского союза¹³⁶ и в так называемом Финансовом регламенте 1977 г. ¹³⁷ с последующими изменениями и дополнениями закреплены принципы формирования бюджета и управления им. Это следующие принципы:
- принцип *единства*, что означает разрешенное наличие в бюджетной смете только доходов и расходов;
- принцип *точности*, согласно которому EC не может тратить больше, чем имеется у него в бюджете;
- принцип *универсальности*, согласно которому все доходы бюджета должны быть полностью израсходованы без каких-либо корректировок, бюджетные поступления не могут быть приписаны определенной статье бюджетных расходов

¹³⁵ См.: *EU budget 2011 – Financial Report*. Op. Cit. P. 30; European budget at a glance.Op. Cit. ¹³⁶ См. Тексты Договора о Европейском союзе и Договора о функционировании ЕС на официальном сайте ЕС: Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // *Official Journal of the European Union* 2010/C 83/01. P. 1-388

(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF), а также по изданию: *Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями* / Отв. ред. С.Ю.Кашкин. М., 2008. С. 166-210, 211-390.

¹³⁷ См. Текст Финансового регламента 1977 г.: Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities // *Official Journal of the European Union*

(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1977:356:0001:0030:EN:PDF).

¹³⁴ 2007/436/EC, Euratom: Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources // *Official Journal of the European Union*. L 163, 23.6.2007. P. 17–21 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0436:EN:NOT).

(правило нераспределения), а доходы и расходы не могут подвергаться быть взаимозачету (правило валового бюджета). Следовательно, все доходы бюджета объединяются и используются без разграничения для финансирования всех бюджетных расходов;

- принцип *ежегодности*, согласно которому смета бюджетных доходов и расходов имеет ежегодный программный характер, начинает свое действие 1 января и заканчивает 31 декабря конкретного финансового года, что значительно облегчает процесс мониторинга исполнения бюджета институтами EC;
- принцип *равновесия*, согласно которому бюджетные поступления должны быть равны бюджетным расходам, поскольку, в отличие от государств-членов, Союзу не позволено прибегать к заимствованиям для покрытия бюджетных расходов;
- принцип *спецификации*, согласно которому каждое ассигнование должно иметь под собой определенную цель и предназначаться для выполнения конкретной задачи с тем, чтобы избежать ненужной путаницы на любом этапе бюджетного процесса будь то ассигнование бюджетных средств, утверждение или исполнение бюджета;
- принцип единого счета, что требует от Союза, как и от каждого регионального интеграционного объединения или любой международной организации, решения вопроса об использовании в бюджетной смете той или иной денежной единицы, отличной от национальных валют в государствах-членах; с созданием Экономической и валютного союза с июня 1999 г. такой единой денежной единицей является евро (до этого времени в 1979–1998 гг. в европейской валютной системе EЭC/EC использовалась валютная единица экю 138, а еще раньше бельгийские франки);
- принцип *транспарентности*, согласно которому утвержденный европейскими властями окончательный вариант проекта общего бюджета Союза, поправки к действующему бюджету, консолидированная годовая смета бюджета должны быть опубликованы в официальном открытом печатном органе EC «Официальном журнале Европейского союза»;
- принцип устойчивого финансового менеджмента, который тесно связан с принципами экономии, оперативности и эффективности и базируется на назначении поддающихся проверке заданий, выполнение которых может быть проконтролировано путем использования измеримых показателей, для того, чтобы перейти от менеджмента, опирающегося на денежные средства, к менеджменту, ориентированному на результат.
- принцип *партнерства* (бюджетную политику Союза европейские власти проводят исключительно в партнерстве с государствами-членами);
- и принцип *дополнительности*, который предполагает координацию действий европейских властей и национальных правительств в конкретных областях и возможность софинансирования различных мероприятий и программ¹³⁹.

В процессе европейской интеграции представления о том, что должен представлять собой бюджет Евросоюза и в каком направлении нужно расходовать

¹³⁹ Подробнее об основных принципах управления общим бюджетом ЕС см.: *European Union Public Finance*. Op. Cit. P. 165-201.

¹³⁸ Название экю (*ECU*) происходит от англ. *European Currency Unit* (Европейская валютная единица), а также от названия французских монет экю (франц. *écu*). Символ экю — стилизованное изображение аббревиатуры EC от французского: *Communauté européenne*. 1 января 1999 г. экю было заменено на евро по курсу 1:1.

общие бюджетные средства, претерпели определенную эволюцию. На сегодняшний день небольшой по размеру наднациональный бюджет гарантирует ЕС финансовую автономию от национальных правительств, предоставляет Союзу возможность решать многие задачи и добиваться поставленных целей, которые имеют стратегический характер, но он плохо помогает решать проблемы разнородности европейского экономического пространства, в котором участвуют разные по уровню экономического развития страны.

Вопрос о дальнейшем реформировании общего бюджета время от времени возвращается в повестку дня ЕС. Речь пока идет не о конкретных планах по увеличению размеров общего бюджета, хотя в среде европейских политических элит растет понимание того, что нынешние возможности европейского бюджета слишком решения важнейших задач региональной интеграции (об свидетельствуют и меры по реформированию системы экономического управления ЕС – создание новых внебюджетных фондов, например). В настоящее время в центре внимания системные проблемы бюджетной сферы, которые признаны ключевыми: как добиться сокращения естественного неравенства между неттодонорами и нетто-получателями бюджетных средств, какова оптимальная структура бюджетных расходов, каким образом повысить прозрачность европейского бюджета, отвечает современным требованиям набор насколько источников формирования 140.

Очевидно, что глобальный финансово-экономический кризис еще более заострил эти системные проблемы, потребовал их всестороннего осмысления самым широким кругом с подключением тех, кто, так или иначе, принимает участие в процессе принятия решений в Европейском союзе. Собственно, с этой точки зрения следует рассматривать и предложения Европейской комиссии по реформированию системы собственных средств ЕС, выдвинутые ею в рамках обсуждения проекта многолетнего финансового плана на 2014—2020 гг.

Согласно Лиссабонскому договору, Совет после консультации с Европейским парламентом и с его одобрения вправе вводить новые категории собственных средств или отменять какую-либо из существующих категорий (статья 311 ДФЕС). Комиссия внесла в Совет пакет инициатив об упрощении системы взносов государств-членов в общий бюджет, введении новых категорий собственных средств ЕС и реформе коррекционного механизма¹⁴¹.

Главное, что планирует изменить ЕК, касается налоговых отчислений в общий бюджет. По мнению Комиссии, действующая система собственных средств ЕС, основанная на отчислениях от НДС, является сложной и запутанной, требует содержания слишком большого штата сотрудников. Отказ от нее позволит, помимо административные прочего, сократить расходы национальном наднациональном Переход уровнях. новую систему не может стать

¹⁴⁰ См. об этом на сайте Европейской комиссии: European Commission. Commission Staff Working Document. Technical annexes (http://ec.europa.eu/budget/reform2008/library/communication/annexe technique en.pdf); European Commission. Budget. Central Financial Service. Financial regulations. Consultation report. Second triennial review of the Financial Regulation. Working document. May 2010 (http://ec.europa.eu/budget/library/consultations/fin reg2009/Final Report FinReg review en.pdf. ¹⁴¹ Cm.: European Commission. Brussels, 29.6.2011.COM (2011) 510 final 2011/0183 (CNS). Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union {SEC(2011) Euratom) 876 final} (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/proposal_council_own_resources _en.pdf).

единовременным, он займет несколько лет, начиная с 1 января 2014 г. и завершится, по расчетам Комиссии, к 2018 г.

За это время прежние отчисления в общий бюджет от сбора налога на добавленную стоимость постепенно заменят обновленная система поступлений от сбора НДС и сборы от нового налога на финансовые трансакции в размере 0,1% (в отношении обмена акциями и облигациями) и 0,01% (в отношении вторичных контрактов). Новый налог коснется только финансовых институтов (банков, инвестиционных и страховых компаний, пенсионных и хедж-фондов и т.д.) и будет взиматься на европейском уровне. По расчетам Комиссии, поступления от сбора нового налога к 2020 г. составят 22,7% всех бюджетных средств Союза.

Идея ввести такой налог (по образцу известного «налога Тобина» 142) впервые была озвучена в Евросоюзе на официальном уровне председателем ЕК Жозе Мануэлем Баррозу в сентябре 2011 г. 143, а затем обсуждалась в Совете ЕС и на саммите «Группы двадцати» в ноябре того же года, где она вызвала раскол во мнениях. Противниками идеи ввести новый налог выступили Великобритания, Швеция, Чехия и Болгария. Ее сторонники (прежде всего Австрия, Бельгия и Германия) заявили в ответ о возможности ограничить сферу действия нового налога первоначально только зоной евро.

Таким образом, Европейская комиссия хотела бы придать новый импульс Единому внутреннему рынку, усилив гармонизацию национальных налоговых систем, устранив национальные запреты и исключения, сократив число случаев мошенничества при сборе НДС в Европейском союзе, а также упростив бюджетный процесс в ЕС и придав ему большую транспарентность.

§ 6.2 Законодательные основания бюджетного процесса в Европейском союзе: векторы эволюции

Столкновение национальных интересов государств-членов, многообразие взглядов на то, что должен представлять собой бюджет интеграционного объединения, межинституциональные противоречия между участниками бюджетного процесса, влияние негосударственных акторов и групп интересов на процесс принятия решений — все это рождает споры и дискуссии на всех стадиях бюджетного процесса, начиная с подготовки проекта бюджета и заканчивая контролем над утвержденной сметой расходования бюджетных средств.

Анализ бюджетного процесса в ЕС помогает выявить особенности бюджетной политики на европейском уровне и принятия решений в данной сфере. Вопросы о размерах и источниках формирования европейского бюджета, целях и объемах расходования бюджетных средств, а также о функциях бюджета ЕС выходят далеко за рамки исключительно экономических и имеют политическое значение. Они касаются предоставления общественных благ, распределения бюджетных денежных средств по отраслям экономики и регионам на всем транснациональном европейском пространстве. Они также затрагивают проблемы компетенции

ограничения трансграничных валютных спекуляций.

¹⁴² Джеймс Тобин (1918 – 2002), известный американский ученый-экономист и финансист, нобелевский лауреат 1981 г. по экономике, сторонник неокейнсианской теории, предложил в начале 1970-х гг. в связи с кризисом Бреттон-Вудской системы валютного регулирования ввести подобный налог в отношении любых кассовых операций при обмене валют для

¹⁴³ См. пресс-релиз Европейской комиссии по данному вопросу: European Commission. *Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share*. Press release, Brussels, 28 September 2011 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1085_en.htm?locale=en).

институтов EC (см. далее таблицу III-2) и взаимодействия европейского и национального уровней управления.

Любой бюджет как смета доходов и расходов конфликтен по своей сути, будь то бюджет семьи, фирмы, государства, международной организации или интеграционного регионального объединения. Конфликт лежит также в основе бюджетного процесса, который в самом общем виде подразумевает подготовку и исполнение бюджета, а также контроль над его исполнением. Именно поэтому, как показывает мировой опыт, реформы бюджетного процесса во всех странах обычно проходили достаточно сложно.

Таблица III-2 **Ключевые игроки бюджетной процедуры в ЕС**

Европейская	Член Европейской комиссии (комиссар), ответственный за финансовое		
Комиссия	программирование и бюджет		
	Член Европейской комиссии (комиссар) по вопросам налогообложения,		
	таможенного управления, борьбы с мошенничеством, аудита и статистики		
	Генеральный директорат по вопросам бюджета		
Совет ЕС	Совет по общим вопросам		
	Совет по экономическим и финансовым вопросам (ЭКОФИН)		
Европейский	Ответственная парламентская комиссия		
Парламент	Комиссия по вопросам бюджета Основные парламентские комиссии, привлекаемые к обсуждению проекта		
	бюджета (выносят свои мнения)		
	Комиссия по вопросам бюджетного контроля		
	Комиссия по экономическим и валютным делам		
	Реже		
	Комиссия по вопросам регионального развития		
	Комиссия по вопросам сельского хозяйства и развития аграрного сектора		
	Комиссия по вопросам рыболовства		
	Комиссия по вопросам охраны окружающей среды, здоровья граждан и		
	безопасности продуктов питания		
	Комиссия по вопросам промышленности, научных исследований и		
	энергетики		

В государстве конфликтные ситуации возникают на любом из уровней бюджетного процесса. В первую очередь, между участниками этого процесса – властями различного территориального уровня, министерствами и ведомствами, которые вовлечены в данный процесс на стадии подготовки или исполнения бюджета, политическими партиями и общественно-политическими объединениями, которые имеют места в национальном парламенте. Во-вторых, на бюджетный процесс и его структуру оказывают влияние различные группы интересов, прежде всего такие институциональные формирования как оборонно-промышленный, агропромышленный комплекс, крупные фирмы или корпорации. Эти социальные группы прилагают усилия к тому, чтобы тем или иным образом добиваться своих целей, вступая во взаимодействие с властями и государственными структурами – главными акторами бюджетного процесса.

Бюджетный процесс в государстве традиционно разделяют на четыре этапа, каждый этап предполагает вовлечение различных участников, и каждому из них отведена своя конкретная роль. На первом этапе правительство разрабатывает проект ежегодного бюджета. Второй этап предполагает прохождение проекта бюджета в национальном парламенте и внесение в него поправок (собственно бюджетная процедура, в ходе которой проект бюджета приобретает силу закона). За принятием парламентом закона о бюджете следует стадия его имплементации, которую осуществляет исполнительная власть в течение финансового года. Наконец, на заключительном этапе счетная палата или иной контролирующий орган проверяет последовательность и точность исполнения государственного бюджета.

Бюджетный процесс в Европейском союзе лишь в самом общем виде имеет сходство с бюджетным процессом в национальном государстве. Дополнительную сложность бюджетному процессу в ЕС придает тот факт, что он предполагает как межправительственное сотрудничество государств-членов, так и управление на наднациональном уровне. Поэтому его эффективность в значительной мере зависит от степени развития интеграционного процесса (последняя также обуславливает структуру расходов общего наднационального бюджета). По нынешнему состоянию дел, Договор о Европейском союзе передает бюджетную функцию Европейскому парламенту и Совету. В свою очередь, содержание, источники и принципы формирования бюджета, последовательность ежегодного бюджетного процесса в рамках многолетнего (не менее пяти лет) финансового рамочного плана прописаны в Договоре о функционировании ЕС (статьи 310-325 Раздела II «Финансовые положения» ДФЕС).

Правовой основой бюджетной процедуры в целом является статья 314 Договора о функционировании ЕС, однако принятие и имплементация бюджета детализируются положениями Финансового регламента, а также многочисленными EΠ. соглашениями между ЕК, Советом И Так, примеру, К функционировании ЕС устанавливает формальный предельный срок представления предварительного проекта бюджет позднее (не 1 предыдущего года). На практике европейские власти согласовали иной срок – 15 июня, который позволяет более основательно подойти к процедуре обсуждения проекта. Но на деле Еврокомиссия стремится представить проект бюджета в Совет еще раньше – в конце апреля – начале мая.

Главным вектором перемен в ежегодном бюджетном процессе стало стремление сделать его менее конфликтным, а прохождение бюджета — по возможности более плавным (с учетом повышения роли Европарламента). Даже с формальной точки зрения подпись под законом о бюджете ставит именно председатель Европарламента. ЕП вправе отклонить проект бюджета, однако он не может предложить собственный проект взамен отклоненного.

Готовит предварительный проект ежегодного бюджета с учетом предполагаемой сметы расходов институтов и органов ЕС Европейская комиссия – ведущий институт в системе управления Евросоюза, главная цель которого заключается в защите и продвижении общих (европейских) интересов. Комиссия является единственным институтом в законодательном процессе в Европейском союзе, который обладает правом инициативы.

Собственный бюджет и штат сотрудников Европейской комиссии весьма внушительны: из 8,3 млрд. евро, выделенных из общего бюджета ЕС 2012 г. на административные расходы, Комиссии предназначались 3,3 млрд., в 2009 г.

Комиссия получила из бюджета 3,6 млрд. евро, в том же 2009 г. штат служащих Комиссии составил 34 тыс. человек¹⁴⁴.

Именно ЕК является объектом активных действий лоббистских группировок самого различного свойства и в разных формах — начиная от личного общения с председателем и членами Комиссии, контактов в ближнем окружении и аппарате председателя, комиссаров, руководителей и служащих генеральных директоратов, директоратов и многочисленных служб Комиссии.

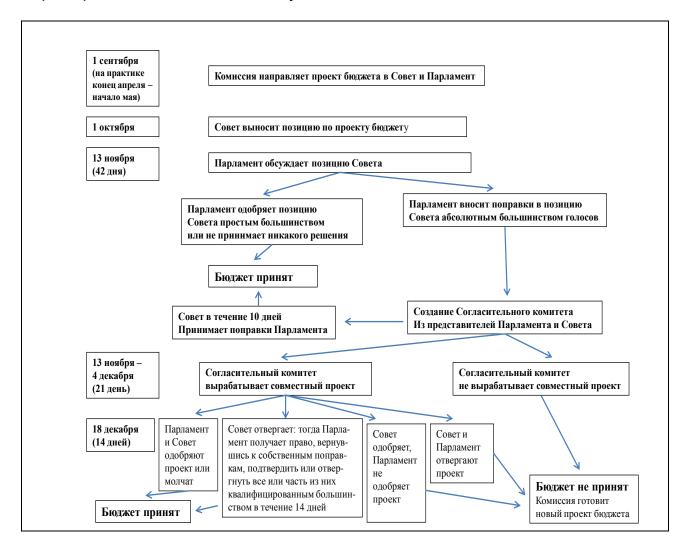


Схема III-1. Бюджетная процедура

Источник данных: Материалы официального сайта Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/decide_en.cfm)

Вопросами бюджета занимается специальный Генеральный директорат, ответственными лицами в данной сфере деятельности Европейского союза выступают два члена Комиссии (комиссары ЕС) – комиссар, ответственный за финансовое программирование и бюджет 45, и (в меньшей степени) комиссар по

¹⁴⁴ См. Материалы на сайте Европейской комиссии: European Commission. *EU budget 2012* (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/print/186978_2011_4429 _EU_BUDGET_2012_EN.pdf); European Commission 2009. *Human resource key figures card: Staff members* (http://ec.europa.eu/civil_service/docs/key_figures_2009_externe_en.pdf).

¹⁴⁵ С февраля 2010 г. пост комиссара ЕС по вопросам финансового программирования и бюджета занимает Януш Левандовски, экономист по образованию, министр Польской

вопросам налогообложения, таможенного управления, борьбы с мошенничеством, аудита и статистики¹⁴⁶.

В основные задачи Генерального директората по вопросам бюджета входит:

- добиться от бюджетных властей EC Европейского парламента и Совета необходимых ресурсов для реализации приоритетных направлений политики Европейского союза на основе эффективного финансового программирования: Генеральный директорат готовит бюджетные предложения Европейской комиссии и сопровождает их до окончательного одобрения проекта бюджета Парламентом и Советом;
- *администрирование бюджета*: Директорат выдвигает предложения и осуществляет управление бюджетом на этапах разработки его проекта, исполнения бюджета и контроля над его исполнением;
- имплементация как доходной, так и расходной частей бюджета: особый Директорат по вопросам собственных ресурсов ЕС и финансового программирования управляет финансовыми потоками вместе с государствамичленами и контролирует, чтобы наполнение бюджета осуществлялось должным образом, вместе с аппаратом комиссара по вопросам налогообложения, таможенного управления, борьбы с мошенничеством, аудита и статистики Генеральный директорат обеспечивает исполнение платежей в отношении всех бюджетных расходов, на которые дает разрешение Европейская комиссия, а также возврат финансовых требований;
- —составление ежегодной бюджетной сметы для институтов EC: ежегодные финансовые сметы расходов для всех институтов EC готовятся под руководством Генерального директората на базе современной системы международной финансовой отчетности;
- содействие качественному финансовому менеджменту в отношении подразделений и служб Европейской комиссии: проводя профессиональные консультации, реализуя программы подготовки и обучения, а также разрабатывая инструменты управления бюджетом и контроля над бюджетом, Генеральный директорат предлагает другим генеральным директоратам и службам Европейской комиссии модель и инструментарий строгого и эффективного финансового менеджмента;
- предоставление отчета об исполнении бюджета и содействие предоставлению положительной Декларации относительно надежности счетов (Declaration of Assurance, DAS) со стороны европейской Счетной палаты: Генеральный директорат занимается координацией мероприятий, связанных с завершением процедуры исполнения бюджета вместе со Счетной палатой, Советом и Европейским парламентом, вносит предложения и идеи касательно управления

Республики по вопросам приватизации в январе-декабре 1991 г. и в 1992-1993 гг., в 1990-2000 гг. депутат Польского Сейма, председатель и заместитель председателя Комиссии Сейма по приватизации.

¹⁴⁶ С 2010 г. пост комиссара ЕС по вопросам налогообложения, таможенного управления, борьбы с мошенничеством, аудита и статистики занимает Альгирдас Семета, в 2009-2010 гг. работавший на посту комиссара ЕС по вопросам финансового программирования и бюджета. Экономист по образованию, Семета в 1990-1999 гг. работал в министерстве экономики Республики Литва, советником и заместителем руководителя департамента правительства по вопросам приватизации, председателем комиссии по ценным бумагам министерства финансов Литвы, министром финансов Республики, в 1999 г. занял должность вице-президента государственной компании «*Nalšia*».

фондами Евросоюза с тем, чтобы облегчить получение положительной Декларации относительно надежности счетов от $\mathsf{C}\mathsf{\Pi}^{147}$.

У Генерального директората солидный штат — 420 человек (для сравнения, штат служащих СП, занятых на постоянной основе, составляет 800 сотрудников). В его структуру входят пять директоратов — доходов, расходов, собственных ресурсов и финансового программирования, исполнения бюджета центральной финансовой службы.

Роль Генерального директората в бюджетном процессе заключается в том, чтобы управлять бюджетными расходами в среднесрочной финансовой перспективе и одновременно обеспечивать ровное, плавное прохождение ежегодной бюджетной процедуры, содействуя конструктивному диалогу между институтами и органами Европейского союза. Несмотря на то, что Генеральный директорат непосредственно не вовлечен в процесс управления бюджетными ассигнованиями (этим занимаются другие подразделения Комиссии), он несет ответственность за сбор поступлений от государств-членов в систему собственных ресурсов Союза, за счет которых в основном и финансируется общий европейский бюджет. Организационная структура Генерального директората по вопросам бюджета также включает аудиторский департамент, в обязанности которого входит составление финансовых счетов Союза (счетов Комиссии и сводных балансов европейских институтов). Что крайне существенно, в функции Директора входит разработка правил управления финансами ЕС, оказание консультационных услуг, реализация программ по обучению и профессиональной подготовке, содействие качественному финансовому менеджменту в подразделениях Комиссии. Выполняя свои функции, Генеральный вопросам бюджета ведущую играет роль административного реформирования Комиссии для повышения качества делового администрирования этого института Союза достижения максимальной И эффективности в его работе в рамках поэтапной программы правовых реформ в связи со вступлением в действие Лиссабонского договора.

Таким образом, именно Европейская комиссия выступает главным субъектом бюджетного планирования. В настоящее время разработка бюджета происходит в рамках среднесрочного, рассчитанного на несколько (не менее пяти) лет, финансового плана, утвержденного ЕК, ЕП и Советом, что помогает избежать многих сложностей в его прохождении. Внедрение многолетних финансовых планов, с одной стороны, способствовали решению многих политических проблем, с другой, – стало важным инструментом повышения эффективности управления бюджетным процессом (см. ниже).

Европейский парламент и Совет, обсудив проект с Еврокомиссией, выносят каждый свое решение по тем или иным статьям бюджетных расходов, руководствуясь идеей достижения согласия.

Совет обладает не только значительными законодательными, но и административно-управленческими полномочиями. Но он не располагает мощным бюрократическим аппаратом, внушительным штатом сотрудников, подобно Европейской комиссии, хотя и его бюрократические возможности отнюдь не малы. Бюджет Совета в 2012 г. составил 534 млн. евро, штат аппарата Совета насчитывает в настоящее время 3150 человек, на выплату заработной платы

¹⁴⁷ О деятельности Генерального директора по вопросам бюджета см. подробнее на официальном сайте Европейского союза (http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm).

которых приходится почти 60% его бюджета¹⁴⁸. Совету подчиняется Генеральный секретариат (который обслуживает также Европейский совет). У Совета имеется своя юридическая служба, организационная структура Совета включает 11 комитетов (10 — комитеты/различные формации Совета по направлениям деятельности и предметам рассмотрения и одиннадцатый — Комитет постоянных представителей, который координирует работу Совета), а также более 150 комиссий и рабочих групп, которые привлекают к своей работе экспертов.

В бюджетном процессе особую роль имеют следующие формации Совета ЕС – Совет по общим вопросам и Совет по экономическим и финансовым вопросам (ЭКОФИН). Совет по общим вопросам играет важную роль в обеспечении согласованности и единства действий различных формаций Совета, в организации заседаний Совета. Совет по экономическим и финансовым вопросам составляют министры экономики и финансов 27 государств-членов Европейского союза.

К чтению проекта бюджета могут привлекаться и другие формации Совета: Совет по вопросам сельского хозяйства и рыболовства, Совет по вопросам окружающей среды, Совет по вопросам транспорта, телекоммуникаций и энергетики, Совет по вопросам конкурентоспособности (внутренний рынок, промышленность, научные исследования) и т.д.

Формально первое обсуждение предварительного проекта бюджета в Совете проходит в июле. По итогам первого чтения и после консультации с Европейским парламентом Совет принимает квалифицированным большинством поправки к проекту, предварительно получив мотивированное заключение по каждому вопросу от Еврокомиссии или любого другого заинтересованного и института Евросоюза.

После внесения пакета поправок, проект бюджета направляется в Европарламент (не позднее 1 октября). Период после первого чтения до голосования по проекту бюджета в ЕП не превышает 42 дня. Обычно Европарламент также вносит свои поправки в проект, для чего достаточно простого большинства голосов (50% +1 голос присутствующих евродепутатов). Проект бюджета принимается, таким образом, к 13 ноября. Но это формальные временные рамки, закрепленные в европейском законодательстве. На практике после получения проекта бюджета к 15 июня, Совета принимает его к 31 июля и передает Парламенту в первой половине сентября.

ЕП занимает особое место в институциональной системе ЕС. Как указывалось выше, решение о проведении всеобщих прямых выборов в Европейский парламент и проведение первых в истории европейской интеграции таких выборов в 1979 г. повысили его статус. После введения в действие Лиссабонского договора полномочия Европарламента расширились (в том числе и в бюджетном процессе), а его активность возросла.

До вступления в силу Лиссабонского договора существовало разделение на обязательные и необязательные бюджетные расходы. Сфера компетенции ЕП не распространялась на доходную часть бюджета, однако его голос оказывался решающим по необязательным расходам бюджета ЕС, в то время как Совет сохранял за собой последнее слово по вопросу обязательных бюджетных расходов. Необязательные расходы могли урезаться в отличие от расходов обязательных, обретавших характер жестких обязательств европейского бюджета.

В случае неодобрения Советом поправок ЕП в отношении обязательных расходов, Совету требовалось квалифицированное большинство, чтобы их отклонить. В свою очередь, Совету также требовалось квалифицированное

¹⁴⁸ Подробнее о Совете ЕС см на его официальном сайте, http://www.consilium.europa.eu/council/council-budget?lang=en.

большинство голосов для решения о необходимом размере обязательных расходов. Если же поправка ЕП вела к увеличению общего объема финансирования по тому или иному направлению, Совету требовалось квалифицированное большинство для одобрения этой поправки. В случае его непринятия Советом подобное предложение ЕП считалось отклоненным, а Совет вправе был предложить взамен собственную поправку — также квалифицированным большинством. Что касается поправок Совета в отношении обязательных расходов, то ЕП оказывался не вправе их обсуждать.

Ситуация с поправками ЕП в отношении необязательных расходов была иной. Совет мог отклонить или видоизменить такого рода поправки квалифицированным большинством, но последнее слово в этом вопросе все равно оставалось за Европарламентом. Ведь Парламент был вправе отклонить или модифицировать поправки Совета в отношении необязательных расходов бюджета. Для этого ему требовалась поддержка абсолютного большинства (50%+1 голос от списочного состава) плюс 3/5 голосов евродепутатов, участвующих в голосовании, т.е. квалифицированное большинство. ЕП большинством от общего числа голосов депутатов мог также отклонить проект бюджета в целом (за всю историю европейской интеграции это случалось трижды), что подразумевало возврат к началу бюджетного процесса – к разработке ЕК нового предварительного проекта бюджета. В нынешних учредительных документах Евросоюза разделение на обязательные и необязательные расходы бюджета, «невыгодное» с точки зрения институциональных интересов ЕП, отсутствует (ликвидировано).

Теперь создан следующий механизм преодоления разногласий главных игроков бюджетной процедуры. Содействовать сближению позиций Парламента и Совета призвана деятельность Согласительного комитета, куда входят представители обоих институтов (предусмотрено также участие ЕК). Для выработки компромиссного варианта бюджета закон отводит Согласительному комитету 21 день. Если в течение установленного срока ему не удастся достичь соглашения о совместном проекте, бюджетную процедуру следует начинать с самого начала – Комиссия готовит новый проект бюджета.

Одобрить или отклонить согласованный компромиссный проект Совет и ЕП обязаны в 14-дневный срок (к 18 декабря). Если оба института отклоняют проект, либо Парламент отклоняет совместный проект, а другой одобряет или не принимает никакого решения. Комиссия должна представить новый проект бюджета (в максимально короткие сроки). Если Парламент одобряет совместный проект, а Совет его отклоняет, то Парламент выносит в этом случае окончательный вердикт по проекту бюджета – в этом заключается новация в первичном европейском законодательстве, юридически закрепляющая усиление политического влияния ЕП. В течение 14 дней он может вернуться к собственным поправкам, но условия для положительного решения очень жесткие: «за» должны проголосовать абсолютное евродепутатов от списочного состава и квалифицированное большинство (3/5 от числа присутствующих на заседании). Только так Парламент в силах преодолеть вето Совета и подтвердить все либо часть собственных поправок в проект бюджета. Если какая-либо из поправок ЕП не будет при этом подтверждена, то применительно к бюджетной строке, к которой относится такая поправка, остается в силе позиция, одобренная в рамках Согласительного комитета, и бюджет считается окончательно принятым на этой основе.

Таким образом, бюджетная процедура предполагает, что окончательное решение относительно проекта бюджета зависит не только от Совета, но и (в решающей мере) от Европарламента. При рассмотрении бюджетного предложения ответственным парламентским комитетом является Комитет по вопросам бюджета.

К обсуждению проекта бюджета могут привлекаться и другие заинтересованные парламентские комиссии, вынося свои мнения по обсуждаемому вопросу (в первую очередь это Комитет по вопросам бюджетного контроля и Комитет по экономическим и валютным делам). Эти мнения в форме докладов формируются, в том числе, в ходе круглых столов и открытых слушаний парламентских комиссий с участием экспертов, что создает дополнительные возможности для лоббистской деятельности. При этом надо признать, что ЕП является наиболее доступным европейским институтом для самых различных групп интересов.

Бюджет самого ЕП составил в 2012 г. 1,718 млрд. евро (что равняется 1/5 всех административных расходов ЕС). 37% всех выделяемых Парламенту бюджетных средств идет на оплату аппарата, а это 6 тыс. служащих Генерального секретариата, парламентских комитетов и политических фракций, заработную плату переводчиков (в ЕП 23 рабочих языка, в 2008 г., к примеру, было переведено 1,5 млн. страниц документов) и командировочные расходы штатных работников. Для сравнения, расходы на содержание евродепутатов (заработная плата, командировочные расходы, содержание офисов и оплата труда персональных помощников) составили около 24% бюджета Европейского парламента¹⁴⁹.

Если эффективность бюджетного процесса всегда заключается своевременном и адаптивном распределении бюджетных средств в интересах достижения общественного блага и развития интеграции, то его легитимность во определяется степенью демократического контроля многом распределением со стороны граждан ЕС. В государстве такую легитимность обеспечивают национальная и гражданская идентичность граждан, их ощущение и осознание принадлежности к определенной социально-территориальной общности. Формирующиеся европейская идентичность и европейское гражданство связаны, в том числе, с согласием граждан Евросоюза на осуществление полномочий наднациональными властями по распределению общих бюджетных средств, а также с одобрением ими реального исполнения подобных полномочий. В этом смысле этапы имплементации бюджета ЕС и контроля над расходованием бюджетных средств являются чрезвычайно важными.

Исполнение бюджета предусматривает различные инструменты управления. Прежде всего, это как прямое (непосредственно Европейской комиссией), так и косвенное (через европейские агентства) централизованное управление. Помимо централизованного управления общим бюджетом ЕС существует возможность и его децентрализованного (совместного) управления под контролем Еврокомиссии. Это допускается в случае реализации программ Европейского союза совместно с третьими странами (при соблюдении последними действующих в Союзе правил и процедур финансового управления).

Также законодательством Союза предполагается вариант совместного управления бюджетом (на практике примерно 2/3 всех бюджетных средств): в соответствии с Договором о функционировании ЕС (статья 317), Еврокомиссия исполняет бюджет в сотрудничестве с государствами-членами под их собственную ответственность и в пределах выделенных ассигнований согласно принципу надлежащего финансового управления. Государства-члены и институты ЕС, осуществляя расходование выделяемых бюджетных ассигнований, руководствуются в своих действиях специальными регламентами, предусматривающими особую ответственность и специальный порядок в ходе исполнения наднационального

¹⁴⁹ См. данные о бюджете Европейского парламента на его официальном сайте, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00059f3ea3/The-budget-of-the-European-Parliament.html.

бюджета. Эти регламенты составляются Европейским парламентом и Советом (статья 322). Однако на практике Еврокомиссия вынуждена налаживать взаимодействие также и с региональными властями в государствах-членах, которые имеют прямой доступ к различным фондам ЕС (например, в рамках европейской региональной политики).

Для проверки эффективности расходования бюджетных средств все бюджетные расходы подвергаются тщательной и систематической оценке на протяжении всего финансового года. Принцип подотчетности требует от Европейской комиссии ежемесячно, на протяжении всего бюджетного года, составлять для Европарламента и Совета доклады о бюджетных доходах и расходах. Эти ежемесячные доклады доступны широкой общественности в электронном виде на официальном сайте Еврокомиссии. Они формируют основу ежегодного финансового отчета Комиссии, скомпонованного по направлениям реализации очередного среднесрочного финансового плана и по конкретным государствам-членам.

Завершение процедуры исполнения бюджета предполагает как внутренний (относительно Европейской комиссии) аудит (со стороны Генерального директората по бюджету и Единой службы внутреннего аудита ЕК), так и независимый, внешний — со стороны Счетной палаты, автономного института ЕС. Подобная практика помогает выявлять случаи нарушений, недобросовестных действий и мошенничества, а также находить и исправлять неизбежные ошибки, стараясь при этом по возможности предотвратить их появление в будущем.

Отчеты об исполнении всех доходных и расходных статей бюджета Евросоюза СП проверяет в первую очередь, используя свое право получать всю необходимую информацию для осуществления аудиторских проверок. В соответствии со статьей 287.2 ДФЕС, аудиторы Счетной палаты могут проводить свои контрольно-ревизионные мероприятия не только по завершении, но и в течение года — до закрытия счетов соответствующего финансового года. Контроль распространяется не только на институты и органы Европейского союза, но и на государства-члены (в этом случае европейская Счетная палата взаимодействует с национальными контрольными органами и службами). По итогам каждого финансового года Счетной палатой составляется доклад.

За Счетной палатой законодательно закреплена обязанность помогать ЕП и Совету в осуществлении их полномочий по контролю над исполнением общего бюджета (статья 287.4). Однако, фактически, Счетная палата претендует на проверку эффективности расходования бюджетных средств, что не может не вызывать естественного конфликта интересов с Еврокомиссией, которая также содействует через свой Генеральный директорат по вопросам бюджета Европейскому парламенту и Совету в осуществлении их функции по контролю над исполнением бюджета.

Совет ЕС силами своего Комитета по вопросам бюджета проводит тщательный анализ доклада Счетной палаты и представляет по данному вопросу собственный доклад с рекомендациями Совету по экономическим и финансовым вопросам (ЭКОФИНу). Председатель Совета ЕС представляет рекомендации парламентскому Комитету по вопросам бюджетного контроля перед тем, как Комитет проведет собственное голосование по докладу Счетной палаты после проведенной им самим экспертизы доклада европейских аудиторов. Парламент уделяет большое внимание именно техническому анализу, опираясь на предложенные Советом ЕС рекомендации, а от Комиссии требуется четко следовать данным рекомендациям.

Поскольку государства-члены ЕС имеют доступ к бюджетным фондам Союза, они также вовлечены в завершающую фазу исполнения бюджета. Комиссия

рассылает национальным правительствам опросник с тем, чтобы узнать их мнение относительно доклада Счетной палаты в той части, которая напрямую их касается. В своих ответах на поставленные Европейской комиссией вопросы государства-члены должны предоставить всю необходимую информацию, что позволяет дать качественную оценку причин тех недостатков, которые были выявлены Счетной палатой.

Европейский парламент по рекомендации Совета представляет Комиссии так называемое освобождение от обязательств по исполнению бюджета официально констатирует тот факт, что Комиссия завершила исполнение бюджета за истекший финансовый год. На сегодняшний день в соответствии с изменениями согласно Лиссабонскому договору Комиссия обязана представить ЕП и Совету счета за истекший финансовый год, относящиеся к бюджетным операциям, финансовый баланс, в котором отражены активы и пассивы ЕС, а также доклад об оценке состояния финансов Союза. В этом докладе Комиссия, в частности, должна указать, какие шаги были ею предприняты по исполнению указаний, данных Парламентом и Советом, по вопросам осуществления расходов или функционирования систем финансового контроля. Европейский парламент рассматривает ежегодный доклад Счетной палаты вместе с ответами институтов, подвергнутых контролю, на замечания последней, а также специальные доклады Счетной палаты. При необходимости ЕП вправе затребовать от Комиссии всю требуемую информацию и ee представителя по вопросам осуществления расходов функционирования систем финансового контроля.

Глава 7: Финансовое программирование

Экономическое программирование, или планирование, относится к числу важнейших методов экономического управления в государстве и представляет собой процесс определения действий, которые должны быть выполнены на перспективу. «Экономическое программирование (индикативное планирование) — это государственное регулирование экономики на основе экономических и социальных программ. В подобных программах ставятся цели и задачи государственной и экономической и социальной политики, даются сроки на их выполнение, определяются объемы финансирования» 150. Различные виды экономического программирования различаются временной протяженностью и соответственно — степенью детализации проработки перспективных планов. Чаще всего термин «программирование» относится к долгосрочным планам.

Подобное экономическое программирование практикуется и в Европейском союзе — пример тому стратегии развития ЕС, рассчитанные на долгосрочную перспективу. В долгосрочных стратегических программах социально экономического развития ЕС (последней по времени является стратегия «Европа-2020», рассчитанная на период 2010—2020 гг.) ставятся приоритетные цели, для реализации которых разрабатываются определенные направления деятельности 151. Впрочем, так же, как и в национальном государстве, эффективность экономического программирования в ЕС оставляет желать лучшего (достаточно вспомнить судьбу «Лиссабонской повестки-2000» 152).

Бюджетное (финансовое) программирование в Евросоюзе не следует путать с экономическим программированием (стратегическими программами ЕС) и экономическим прогнозированием. Речь идет о многолетних финансовых рамочных планах, призванных обеспечить упорядоченное изменение расходов ЕС в пределах его собственных ресурсов: планы фиксируют суммы ежегодных потолков ассигнований на обязательства по категории расходов и ежегодного потолка ассигнований на платежи (статья 312 ДФЕС).

Многолетние финансовые рамки Евросоюза представляют собой планы его бюджетных расходов по приоритетным направлениям. Речь в данном случае идет не о бюджете на среднесрочную перспективу как таковом, а о смете максимально допустимых расходов на пяти-семилетний период и по конкретным расходным статьям, что, в свою очередь, является каркасом для составления проектов ежегодных бюджета ЕС. Подготовка и утверждение таких планов требует политического взаимодействия наднациональных институтов и государств-членов, а также достижения согласия между институтами ЕС. Со второй половины 1980-х гг. финансовое программирование стало важным элементом в системе экономического управления Евросоюза.

¹⁵⁰ Булатов А.С. Указ.соч. С. 90.

¹⁵¹ Подробнее о стратегии «Европа-2020» см. в следующем разделе настоящей монографии, а также на сайте Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

¹⁵² Стратегия Европейского союза «Повестка-2000», проект которой был представлен Европейской комиссией в 1997 г., была принята в 1999 году, ее основными целями были провозглашены укрепление Союза накануне и в связи с его дальнейшим расширением, реформа Общей аграрной политики, повышение эффективности европейских структурных фондов и т.д. Тем не менее, уже год спустя «Повестка-2000» была заменена новой стратегией социально-экономического развития Союза — так называемой Лиссабонской стратегией, рассчитанной на первое десятилетие XXI века (последняя также неоднократно пересматривалась).

Ежегодный бюджет Союза заключен в рамки многолетнего финансового плана. Бюджетное программирование в ЕС носит обязательный характер: Евросоюз обязуется выделять определенные средства по конкретным статьям расходов в рамках своих ежегодных бюджетов. Осуществление бюджетного программирования в рамках реализации стратегических программ представляет распределительную функцию европейских институтов в экономике Евросоюза.

Таким образом, в ЕС существует два вида финансовых планов – ежегодный и среднесрочный. Среднесрочные финансовые планы ЕС устанавливают предельно допустимые показатели финансовых трат на нужды интеграционного объединения, что способствует усовершенствованию ежегодной бюджетной процедуры и позволяет добиться разумного ограничения бюджетных расходов.

Процедура разработки, обсуждения и утверждения Многолетнего финансового плана оказывается длительной и весьма непростой. ЕК разрабатывает проект Многолетнего финансового плана. Регламент, устанавливающий новый Многолетний финансовый рамочный план на основании предложения Комиссии, принимается Советом единогласно после одобрения его большинством голосов в Европарламенте. Он ложится в основу Межинституционального соглашения между ЕК, Советом и ЕП. Такое соглашение включает правила относительно корректировок (ежегодных или иных) и ревизии многолетнего финансового плана. В начале каждого финансового года в период действия плана Комиссия вносит технические коррективы в план на следующий год. Это делается по двум причинам:

- поскольку многолетний финансовый план составляется в неизменных ценах, его показатели должны корректироваться ежегодно с учетом инфляции, так как каждая статья бюджетных расходов фиксирует первоначальную покупательную способность;
- поскольку предельный уровень размера взносов государств-членов в общий бюджет ЕС выражается в процентах от их валового национального дохода, корректировка многолетнего финансового плана обязана учитывать текущую экономическую конъюнктуру.

Все технические коррективы, которые основаны на текущей статистической информации и краткосрочных экономических прогнозах, ЕК учитывает при составлении проекта ежегодного бюджета Союза на следующий финансовый год (к концу апреля – началу мая текущего финансового года).

Первый Многолетний финансовый план вступил в силу в 1988 г. (на базе так называемого Пакета Делора-I был принят пятилетний финансовый план Сообщества на 1988-1992 гг.). Вторые многолетние финансовые рамки (Пакет Делора-II) были рассчитаны на 1993-1999 гг. Третий («Повестка дня — 2000») относился к периоду 2000-2006 гг. Последний по времени охватывает период 2007-2013 гг. (принят в 2006 гг.).

Распределение бюджетных расходов ЕС в финансовом плане на 2007-2013 годы происходило следующим образом: 42,5% суммарного объема средств было направлено на цель «сохранение и управление природными ресурсами», 35,6% — на цель «сплочение для экономического роста и увеличения занятости», 9% — на цель «конкурентоспособность для экономического роста и увеличения занятости», 5,7% — на цель «ЕС как глобальный игрок», на цели «свобода, безопасность и правосудие»

и «гражданство» – менее 1% на каждую, соответственно, 5,8% составили административные расходы Союза¹⁵³.

Сейчас разработан и проходит процедуру утверждения проект нового среднесрочного финансового плана на 2014-2020 гг. Подразумевается, что программы и мероприятия нового финансового плана будут направлены на достижение экономического роста и создание новых рабочих мест, поддержку более экологически чистого сельскохозяйственного производства и создание единой Европы, более сознательной с точки зрения охраны окружающей среды и более заметной международном плане. Предложения Европейской предусматривают увеличение бюджетных расходов ЕС на исследовательскую и инновационную политику, политику в сфере образования и профессиональнотехнической подготовки, а также на иностранную политику Сообщества. Как ожидается, на мероприятия в рамках борьбы с изменением климата будет направлено на 20% больше финансовых средств (в рамках различных приоритетных направлений в деятельности ЕС).

Выдвинуто предложение создать новый бюджетный фонд (Connecting Europe Facility), который выделит средства на проекты по созданию трансграничной инфраструктуры, чтобы еще более укрепить Единый внутренний рынок ЕС, а также содействовать экономическому росту и занятости. Предполагается, что средства нового фонда составят 40 млрд. евро, причем Фонд сплочения под свои гарантии дополнительно выделит ему еще дополнительно 10 млрд. евро.

Проект нового финансового плана на 2014—2020 гг. был представлен Европейской комиссией в конце июня 2011 г. ЕП, Совету, а также Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов (последние являются консультативными органами в институциональной системе ЕС). В сентябре-декабре 2011 г. институты и органы ЕС дали свои предложения и рекомендации к проекту Комиссии. В 2011 г. в ходе ротации председательства в Совете ЕС (оно перешло на очередные полгода от Венгрии к Польше) велась подготовительная работа для принятия нового финансового плана.

Обсуждение проекта нового финансового рамочного плана впоследствии существенно затянулось, встретив серьезные разногласия как между государствами – донорами бюджета ЕС и государствами – получателями дотаций и ассигнований, так и внутри этих двух противоборствующих групп.

Первые, естественно, хотели бы сократить размер бюджета и сделать это самым решительным образом. Инициатором в этом плане выступили Великобритания, Нидерланды и Швеция, которые к тому же защищают сложившуюся систему скидок с национальных вкладов в общий бюджет. Наиболее жесткого курса придерживались британские власти.

Вторые выступали категорически против сокращения общего бюджета и настаивают на сохранении фонда аграрных субвенций в прежнем объеме (Франция и Испания), против сокращения финансового содействия Европейского союза структурным проектам в более отсталых «бедных» регионах.

В сложном положении оказалась Германия. Стремясь снизить накал критики со стороны премьер-министра Великобритании консерватора Дэвида Камерона, который настаивал на значительном уменьшении бюджетных расходов ЕС, угрожая прибегнуть к использованию права вето, правительство Ангелы Меркель склонилось к тому, чтобы одобрить предложенное председателем Европейского совета

¹⁵³ О многолетнем финансовом плане на 2007-2013 гг. см. материалы официального сайта Европейской комиссии

⁽http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm#cf07_13).

Херманом ван Ромпеем дополнительное сокращение расходных статей до 973 млрд. евро. Но одновременно Германия сама была заинтересована в том, чтобы получать помощь бюджетных фондов ЕС на развитие своих восточных земель.

На сессиях Европейского совета в 2012 г., а также на многочисленных двусторонних и многосторонних встречах так и не удалось достичь компромисса. Тем временем Д.Камерон заявил о намерении, в случае победы Консервативной партии на будущих парламентских выборах в Великобритании, вынести на общенациональный референдум вопрос о дальнейшем пребывании страны в ЕС.

Европейские власти ожидали одобрения проекта на саммите ЕС, который состоялся 7–8 февраля 2013 г. и был посвящен как раз вопросам бюджета. При этом свое негативное суждение относительно перспективы урезания бюджета ЕС накануне саммита высказали руководство и отдельные депутаты ЕП. Они продолжали попытки убедить председателя ЕК и премьер-министра Ирландии как страны, к которой на полгода перешло с января 2013 г. ротационное председательство в Совете, что не следует использовать влияние глобального финансово-экономического кризиса в качестве предлога, чтобы урезать общие бюджетные расходы до 2020 г. относительно начальных наметок и тем самым приносить в жертву будущее Евросоюза 154.

Тем не менее, в итоге главы национальной исполнительной власти 27 стран Евросоюза договорились о предельном размере бюджета на 2014—2020 гг. в сумме 960 млрд. евро (согласно первоначальному проекту Еврокомиссии, она составляла 1,003 трлн. евро), о снижении лимита бюджетных расходов на 3,4% по сравнению с периодом 2007—2013 гг., сокращении взносов государств-членов, а также о том, что величина общего европейского бюджета не выйдет за пределы 1% совокупного валового национального дохода Союза. Спустя несколько дней эта договоренность была подтверждена решением Совета 155. «Так же, как повсюду в Европе, упор делается на то, чтобы делать больше, располагая меньшими деньгами, в том числе теми, которые идут на административные расходы, и добиваться того, чтобы каждый евро был бы направлен туда, где мог бы наиболее пригодиться, — так прояснил данную позицию председатель Европейского совета Херман ван Ромпей накануне своего выступления в Европарламенте. — Во всех европейских странах затягивают пояса, и Европейский союз не является в данном случае исключением, поэтому оптимальным выбором стал бюджет в разумных пределах» 156.

Таким образом, впервые в истории Европейского союза итоговая смета бюджетных расходов оказалась меньше той, что была запланирована и предложена Еврокомиссией. Тем не менее битва за европейский бюджет не закончена. Последнее слово в вопросе о новом многолетнем финансовом плане, согласно существующей процедуре, должен сказать Европейский парламент, имея законную возможность использовать право вето. Депутаты четырех основных политических фракций ЕП 18 февраля 2013 г. высказывали уверенность в том, что ЕП выскажет особое мнение относительно урезанных бюджетных расходов Союза: договоренность, достигнутая главами государств и правительств стран ЕС, для них

¹⁵⁴ См. European Parliament. *Budget 2014-2020: Don't sacrifice EU's future to the current crisis, say MEPs*

⁽http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20130204IPR05618/20130204IPR05618 en.pdf).

Financial Affairs. Brussels, 12 February 2013 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/135438.pdf

156 Cm.: European Council. The President. A budget for the future (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/eu/ec/135463.pdf).

неприемлема¹⁵⁷. Предполагается, что осуждение бюджета в Европейском парламенте продлится до июля 2013 года.

¹⁵⁷ Cm.: European Parliament. *Parliament ready to negotiate on EU long-term budget* (http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20130218IPR05906/20130218IPR0590 6_en.pdf); *The battle for the EU's long-term budget* (http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/focus/20110429FCS18370/20110429FCS18370_en.pd).

Глава 8: Бюджетные фонды

Распоряжение выделенными Евросоюзом на конкретные цели бюджетными средствами является по преимуществу децентрализованным (т.е. совместным). Национальные правительства и субнациональные региональные власти вместе с Европейской комиссией распоряжаются более 76% расходов общего бюджета ЕС (сюда входят финансовые средства структурных фондов и субсидии, направляемые в сферу Общей аграрной политики), причем эта цифра имеет тенденцию к увеличению. Европейская комиссия распоряжается напрямую примерно 22% бюджетных средств. Они централизованно направляются ею на поддержку различных программ в сфере исследовательской деятельности, образования, здравоохранения, молодежной политики. Наконец, третьи страны и международные организации (например, Красный Крест, Организация Объединенных Наций), осуществляющие совместные с Европейским союзом программы, распоряжаются 2% выделенных ЕС бюджетных средств.



Диаграмма III-1. Главные участники процесса исполнения бюджета (распоряжение бюджетными фондами)

Источник данных: Материалы официального сайта Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/budget/explained/management/managt_who/who_en.cfm)

Данные о получателях (бенефициарах) финансовых средств из общего бюджета ЕС собраны в Систему финансовой транспарентности и открыты для любого желающего (их можно увидеть на официальном сайте Европейской

комиссии¹⁵⁸). Поисковая строка позволяет найти любую компанию из полного списка фирм и организаций, которые получают финансовые средства ЕС непосредственно от Комиссии. В свою очередь, государства-члены (центральные и региональные власти) сводят информацию о получателях финансовых средств из европейского бюджета через каналы децентрализованного управления в области аграрной политики в единую базу данных – так называемую Интегрированную систему администрирования и контроля.

Бюджетные фонды (в первую очередь, целевые, или структурные, – Фонд социальный фонд и Европейский фонд регионального развития), в качестве финансовых инструментов бюджетной политики ЕС, являются важнейшими компонентами механизма регулирования движения финансовых ресурсов из общего бюджета ЕС. Они используются властями ЕС для выполнения ежегодных и многолетних финансовых планов Союза, достижения приоритетных целей и решения задач стратегических программ развития ЕС.

расходная часть европейского бюджета распределена между структурными и прочими бюджетными фондами и программами ЕС.

Старейший среди структурных фондов ЕС Европейский социальный фонд, основанный в 1958 г., является главным финансовым инструментом ЕС по поддержке занятости в государствах-членах с целью содействия экономическому и социальному сплочению европейских регионов путем софинансирования проектов на национальном, региональном и местном уровнях. Фонд, в том числе, оказывает помощь частным лицам, испытывающим трудности с поискам работы (женщинам, молодежи, работникам старшего возраста, людям с ограниченными возможностями, мигрантам). Через него распределяется около 1/10 доли всех бюджетных расходов Союза.

В период 2000-2008 гг. из средств ЕСФ была оказана поддержка около 76 млн. человек и 1,7 млн. организаций. Средства фонда позволили открыть каждую четвертую новую рабочую вакансию в ЕС в указанный период. По предварительным оценкам, ежегодно в период многолетнего финансового рамочного плана на период 2007–2013 гг. помощь Фонда получали 1,7 млн. безработных¹⁵⁹.

Целью другого структурного фонда ЕС – Европейского фонда регионального развития, созданного решением Совета 1972 г. (практически одновременно с Комитетом регионов) и начавшим свою работу в 1975 г., является сокращение диспропорций между регионами. Для этого Фонд осуществляет: прямую поддержку компаниям с инвестициями (в частности, малым и средним предприятиям) с целью создания рабочих мест; финансирует строительство объектов инфраструктуры, связанных в особенности с исследовательской и инновационной деятельностью. телекоммуникационной отраслью, охраной окружающей среды, сферой энергетики и транспорта; использует финансовые инструменты (фонды венчурного капитала, местные фонды развития и т.д.) для содействия развитию на региональном и локальном (местном, муниципальном) уровне и стимулирования сотрудничества между городами и регионами; осуществляет мероприятия по технической поддержке.

На протяжении более четырех десятилетий Общая аграрная политика остается одним из приоритетных направлений политики Союза. Европейский сельскохозяйственный фонд гарантий финансирует платежи прямые

¹⁵⁸ См.: European Commission. The Financial Transparency System (FTS). (http://ec.europa.eu/beneficiaries/fts/index fr.htm).

См. подробнее: European Commission. Brussels, 29.6.2011 SEC(2011) 867 final Commission Staff Working Paper. The added value of the EU budget. Op. Cit.

сельскохозяйственным производителям и мероприятия, направленные на регулирование сельскохозяйственных рынков, такие как интервенции на рынке и экспортные компенсации, или экспортные премии (субсидии, выплачиваемые экспортерам некоторых видов продукции с целью повышения их ценовой конкурентоспособности на мировом рынке). В свою очередь, Европейский фонд развития сельской местности финансирует национальные программы развития села.

Главные правила финансового менеджмента в отношении Общей аграрной политики разработаны Советом ЕС. Исходя из этих правил, Европейская комиссия отвечает за управление обоими фондами. Сама Комиссия не осуществляет платежи получателям (бенефициарам) бюджетных соответствии с принципом совместного (децентрализованного) управления эта обязанность делегируется государствам-членам, которые работают через свои национальные или региональные платежные агентства. Последние и осуществляют перевод денежных средств из фондов (в сфере Общей аграрной политики всего таких агентств насчитывается 85). Европейская комиссия разрабатывает набор критериев, на основе которых национальные правительства проводят аккредитацию таких агентств (для этого государства-члены создают специализированное правительственное учреждение на министерском уровне). Предлагаемый Комиссией набор критериев для отбора платежных агентств позволяет дать оценку организации (внутренней среде) агентства и проводить в дальнейшем мониторинг его деятельности.

Получение агентством аккредитации ОТНЮДЬ не завершает действия национального правительства отношении платежных агентств: государство-член выполняет контрольные и надзорные функции в отношении деятельности агентств и регулярно информирует Комиссию о результатах. В случае несоответствия работы платежного агентства необходимому набору критериев национальное правительство обязано немедленно исправить ситуацию, а в случае или неисполнения должных действий Еврокомиссия вправе подвергнуть государство-член финансовому дисциплинарному взысканию.

Если на территории государства-члена функционирует более одного платежного агентства, национальное правительство обязано создать учреждение, которое координировало бы работу таких агентств и согласовывало свои действия с Европейской комиссией в вопросах финансового менеджмента европейских бюджетных расходов и контроля над ними. Начиная с 2007 г., руководитель платежного агентства должен подписывать заявление о гарантиях, в котором декларирует, что счета бухгалтерского учета его организации дают верное, полное и точное представление о доходах и денежных поступлениях и что система управления и контроля его организации гарантирует законность и регулярность транзакций. Такое заявление о гарантиях тщательно проверяют национальная сертификационная организация и Европейская комиссия.

В задачи Европейского фонда содействия рыболовству входит содействие финансированию рыболовной отрасли и помощь рыбацким сообществам в адаптации к меняющимся условиям хозяйствования в рыболовной отрасли. На период 2007-2013 гг. бюджет Фонда составил 4,3 млрд. евро, было предусмотрено финансирование секторах рыболовецкой отрасли (морское во всех рыболовство), аквакультура речное/удаленное от моря/ (разведение рыбы, выращивание моллюсков, ракообразных и водорослей, производство и продажа рыбы и морепродуктов), целевая поддержка рыболовецких сообществ, наиболее пострадавших в результате перемен в рыболовецкой отрасли. Проекты Фонда выстроены на базе стратегических планов и операционных программ национальных правительств и сводятся к следующим приоритетным целям: приспособление рыболовецкого флота к меняющимся условиям хозяйствования (поддержка процесса утилизации старых рыболовецких судов); поддержка аквакультуры, речного рыболовства, процесса производства и переработки рыбы и морепродуктов с целью применения более экологичных методов хозяйствования; повышение качества продукции (например, качества маркировки); устойчивое развитие территорий, где большинство населения так или иначе связано с рыболовецкой отраслью; техническая поддержка финансирования из бюджетных фондов.

Согласно проекту нового финансового плана на 2014—2020 гг., реформированный фонд содействия рыболовству будет иметь новое название — Европейский фонд содействия морской политике и политике рыболовства, больший по размеру бюджет — 6,7 млрд. евро и, соответственно, более широкое поле деятельности¹⁶⁰.

Начиная с 1994 г., Фонд сплочения тоже является важным бюджетным инструментом структурной политики Европейского союза, помогая государствам-членам сократить экономические и социальные различия и стабилизировать экономику. С помощью Фонда осуществляется финансирование до 85% стоимости крупных проектов в сфере охраны окружающей среды и строительства и совершенствования транспортной инфраструктуры (для тех государств-членов, чей валовой национальный доход не превышает 90% от среднего по ЕС).

Помимо этого, в Европейском союзе существуют и другие фонды. С 2003 г. действует Фонд солидарности для оказания помощи при крупных стихийных бедствиях и природных катастрофах — в случае, если ущерб от них оценивается в размере более 3 млрд. евро (в ценах 2002 г.) или 0,6% валового национального дохода пострадавшего государства, или же от природных явлений серьезно пострадал отдельный регион страны. Фонд был создан после сильных наводнений в Центральной Европе летом 2002 г., его ежегодный бюджет составляет около 1 млрд. евро. С момента своего основания Фонд оказал финансовую помощь 23 государствам-членам в размере 2,4 млрд. евро¹⁶¹.

В 2007 г. создан Европейский фонд адаптации к условиям глобализации. С ежегодным бюджетом в 500 млн. евро этот Фонд помогает гражданам ЕС найти рабочую вакансию или пройти курс обучения новой профессии в случае потери работы вследствие перемен в структуре мировой торговли (например, в случае перевода предприятия за пределы ЕС) или вследствие глобального финансовоэкономического кризиса (программы финансирования в последнем случае действуют пока с 1 мая 2009 г. по 31 декабря 2013 г.). В отличие от структурных фондов ЕС (в частности, Европейского социального фонда), которые имеют стратегическую долговременную перспективу. Европейский фонд адаптации к условиям глобализации оказывает одноразовую, ограниченную во поддержку частным лицам (гражданам ЕС), потерявшим работу, - пострадавшим в результате глобализации или нынешнего глобального экономического кризиса. Фонд поисках работы, предлагает консультации профессиональной деятельности, разрабатывает и реализует индивидуальные программы обучения и переподготовки, используя в них принцип «менторства» 162,

¹⁶¹ См. подробнее: European Commission. Brussels, 29.6.2011 SEC(2011) 867 final **Commission Staff Working Paper**. The added value of the EU budget. Op. Cit.

¹⁶⁰ Подробнее о проходящей реформе общей политики рыболовства EC см. материалы официального сайта Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm).

¹⁶² Способ обучения молодого специалиста или нового сотрудника (наставничество), при котором он становится напарником более опытного коллеги и перенимает полезные навыки, наблюдая за работой профессионала.

стимулирует развитие предпринимательства. Внимание Фонда направлено на предприятия малого и среднего бизнеса, а также те крупные фирмы, где увольнения затронули более 500 работников ¹⁶³.

По данным Европейской комиссии, в период с 2007 г. по 2010 гг. Фонд поддержал 71 заявку от государств-членов, оказав помощь более 72 тыс. работников примерно 6 тыс. малых, средних и крупных предприятий в различных секторах экономики на общую сумму в 337 млн. евро. Также Фонд помог работникам пройти курсы повышения производственной квалификации¹⁶⁴.

В рамках представленного проекта нового Многолетнего финансового плана на период 2014–2020 гг. ЕК предлагает создать три новых бюджетных фонда – Фонд по вопросам миграции и предоставлению убежища (Asylum and Migration Fund), Фонд содействия внутренней безопасности ЕС и Фонд по соединению Европы (Connecting Europe Facility).

Согласно планам Комиссии, ежегодный бюджет Фонда по вопросам миграции и предоставлению убежища должен был бы составить 3,869 млрд. евро (в текущих ценах), причем более 80% всех его средств (3,232 млрд. евро) пойдет на софинансирование национальных программ¹⁶⁵. Ежегодный бюджет Фонда содействия внутренней безопасности ЕС планируется сформировать в размере 4,1 млрд. евро¹⁶⁶. Финансирование из Фондов будет осуществляться по децентрализованному принципу через агентства (подобно схеме, применяемой в Общей аграрной политики).

В свою очередь, Фонду по соединению Европы с предполагаемым бюджетом в размере 50 млрд. евро на период 2014—2020 гг. отводится задача способствовать экономическому росту, занятости и конкурентоспособности путем целевых инвестиций в инфраструктуру на европейском уровне, оказывать поддержку трансъевропейским проектам в сфере транспорта, энергетики, телекоммуникаций (в том числе обеспечение возможностей доступа в Интернет через широкополосные каналы связи, а также возможностей быстрого и сверхбыстрого Интернета)¹⁶⁷.

Помимо бюджетных финансовых инструментов, в ЕС существуют и внебюджетные, главные среди них — Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский инвестиционный фонд (ЕИФ). Первый представляет собой финансовокредитное учреждение ЕС для поддержки развития отсталых европейских регионов

_

¹⁶³ Подробнее о деятельности Европейского фонда адаптации к условиям глобализации см. на официальном сайте Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en).

¹⁶⁴ См. подробнее: European Commission. The added value of the EU budget // **Commission Staff Working Paper**. Op. Cit.

¹⁶⁵ Cm.: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund (http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/751.pdf).

¹⁶⁶ См. подробнее материалы на официальном сайте Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-

^{2013/}index_en.htm); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011PC0750:EN:NOT).

¹⁶⁷ Подробнее о Фонде по соединению Европы см. на официальном сайте Европейской комиссии (https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility); European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the Connecting Europe Facility*

⁽http://ec.europa.eu/budget/reform/documents/com2011_0665_en.pdf).

в форме долгосрочных кредитов. Он был создан в 1958 г. с целью предоставления кредитов для сооружения и реконструкции объектов, представляющих интерес для государств-членов Сообщества. Его уставный капитал формируется из взносов государств-членов.

ЕИФ появился в 1994 г. с двойной целью: поддержать развитие трансъевропейских транспортных, телекоммуникационных и энергетических сетей и оказать помощь малому и среднему бизнесу, содействуя тем самым занятости и экономическому росту. ЕИФ финансирует механизм гарантий для малых и средних предприятий, направленный на поддержку занятости путем предоставления ссуд и финансовой помощи для инновационных фирм, и европейский механизм технологий, направленный на поддержание занятости для создания и обустройства инновационных малых и средних компаний посредством временного участия в венчурных фондах, действующих в ЕС.

В Европейском союзе действуют и другие финансовые инструменты – целевые программы в тех или иных областях деятельности Сообщества, которые финансируются из общего бюджета ЕС (см. ниже о таких целевых финансовых программах в области региональной политики ЕС).

Глава 9: Использование финансовых инструментов в региональной политике

Региональная политика является одним из важнейших и наиболее затратных направлений деятельности Евросоюза. Ее истоки восходят к концу 1950-х годов, когда было образовано Европейское экономические сообщество. С 1986 г. целью региональной политики стало укрепление экономического и социального сплочения, Лиссабонский договор и новая стратегия ЕС «Европа-2020» добавили новый элемент политики сплочения — территориальное сплочение. В настоящее время Евросоюз определяет свою региональную политику как политику инвестиционную, направленную на устойчивое развитие, поддержку создания новых рабочих мест, повышение конкурентоспособности, экономический рост, улучшение качества жизни в рамках реализации основных целей стратегии «Европа-2020» 168.

Региональная политика ЕС является, таким образом, ключевой частью более широкой политики сплочения, которая выходит за рамки системы экономического управления Сообщества. Цель политики сплочения, распределительной по своей сути, состоит TOM, чтобы сократить существенное неравенство между европейскими регионами. Политика сплочения EC является солидарности европейского интеграционного объединения с менее развитыми в социально-экономическом отношении государствами-членами и регионами. В широком политическом смысле именно политика сплочения, воздействуя на территориальное развитие ЕС, сокращая диспропорции и неравенство между субнациональными регионами, вносит существенный вклад в формирование единого европейского транснационального пространства, содействует становлению европейской гражданской идентичности.

Региональная политика ЕС в принципе напоминает региональную политику, которую проводят отдельные государства. Последняя представляет собой государственное поощрение и регулирование экономического развития регионов, фактически — это действия центральных органов национальной власти, цель которых — избирательное воздействие на развитие отдельных территорий 169.

В арсенале государства обычно имеется широкий набор инструментов региональной политики:

- для стимулирования развития проблемных регионов: финансирование выезда населения, размещение государственных предприятий и учреждений, улучшение свойств территории путем как финансовых, так и нефинансовых мер, оказание помощи отдельным предприятиям (путем предоставления субсидий, гарантий, кредитов, налоговых льгот) и т.д.;
- для ограничения роста экономически более развитых регионов: административные меры (ограничение строительства), финансовые меры (например, дополнительные расходы фирм)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Подробнее о содержании, целях и основных этапах региональной политики ЕС см. на официальном сайте Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm); см также *Региональная политика стран ЕС* / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А.В.Кузнецов. М., 2009.

¹⁶⁹ См.: Кузнецова О.В. **Экономическое развитие регионов: Теоретические и** практические аспекты государственного регулирования. М.: 2009. С. 10. ¹⁷⁰ См. Там же. С. 94-124.

В региональной политике EC, наряду с использованием бюджетного (финансового) метода, есть место и правовому регулированию – в соответствии с принципом пропорциональности (пример такого регулирования – пополняющиеся пакеты правил и инструкций EC, которые касаются деятельности структурных фондов), и координации (в рамках территориального сплочения данный метод вообще является преобладающим).

Главным финансовым инструментом европейской региональной политики являются структурные фонды. В ходе претворения ее в жизнь в те регионы и муниципалитеты, сферы и отрасли экономики, в которых наблюдается наибольшее отставание, направляются финансовые средства общего бюджета ЕС через Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития, а также через Фонд сплочения (Фонд сплочения примыкает к структурным, но сам структурным, по крайней мере, в настоящее время, не является, его принцип распределения не региональный, а страновой)¹⁷¹.

Объем этих средств весьма значителен – в 2007–2013 гг. он составил 35,7% всех бюджетных средств ЕС (347 млрд. евро). Суммарный объем средств, направленных Евросоюзом на программы и мероприятия региональной политики и софинансируемые государствами-членами в период 2007–2013 гг., достигает почти 700 млрд. евро.

В 2007–2013 гг. главными целями европейской региональной политики были провозглашены:

- «конвергенция», бывшая «цель 1» (содействие отстающим в социальноэкономическом отношении регионам, где душевой уровень валового регионального продукта не превышает 75% от среднего по ЕС (по паритету покупательной способности), в достижении среднего по Союзу показателя),
- «региональная конкурентоспособность и занятость», объединившая бывшие «цель 2» и «цель 3» (оказание помощи тем регионам, где валовой региональный продукт на душу населения достиг среднего показателя по ЕС по паритету покупательной способности или приблизился к нему, для придания дополнительного динамизма их развитию и предотвращения новых диспропорций и неравенства);
- «европейская территориальная кооперация», основанная на европейской инициативе «Интеррег» (содействие преодолению территориального неравенства, неблагоприятных условий территориального расположения, стимулирование трансграничной, транснациональной и межрегиональной кооперации).

Европейские власти следующим образом распределили бюджетные средства на цели региональной политики в рамках нынешнего Многолетнего финансового плана: на цель «конвергенция» выделено 283 млрд. евро, на цель «региональная конкурентоспособность и занятость» — 55 млрд. евро, на цель «европейское территориальное сотрудничество» — 9 млрд. евро. Соответственно, Европейский фонд регионального развития получит в 2007—2013 гг. 201 млрд. евро, Европейский социальный фонд — 76 млрд. евро, Европейский фонд сплочения — 70 млрд. евро

(http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm).

¹⁷¹ До 2007 г. для региональной политики ЕС использовались и другие фонды — Европейский аграрный фонд развития сельской местности и Европейский фонд рыболовства. В настоящее время деятельность этих фондов оказывает лишь опосредованное влияние на развитие европейских регионов — они полностью интегрированы в Общую аграрную политику и Общую политику рыболовства ЕС соответственно.

¹⁷² См. подробнее материалы о региональной политике ЕС в 2007–2013 гг. на официальном сайте Европейской комиссии

В дополнение к структурным фондам как основным финансовым инструментам региональной политики в 2007 г. были разработаны Европейской комиссией и добавлены новые специальные бюджетные финансовые инструменты. Два из них улучшающий доступ малых средних предприятий «Jeremie», И микрофинансированию посредством помощи структурных фондов, и «Jessica», направленный на поддержку устойчивого развития городов, - представляют собой инструменты финансового инжиниринга. Остальные два являются инструментами технической поддержки. Это «Jaspers», действие которого распространяется на 12 новых государств-членов ЕС Центральной и Восточной Европы, и «Jasmine», техническую финансовую небанковским осуществляющий поддержку организациям, которые занимаются микрокредитованием.

Инструментами региональной политики ЕС выступают также стратегические ориентиры Союза, намечающие приоритетные направления ЕС и служащие основой для разработки национальных программ; национальные стратегии и программы государств-членов; операционные программы, представляющие собой план действий, разработанный на основе и для выполнения стратегических ориентиров.

Старейший среди структурных фондов ЕС Европейский социальный фонд, созданный в 1958 г., направлен на сокращение различий между регионами в рамках целей «конвергенция» и «региональная конкурентоспособность и занятость».

Действия Европейского фонда регионального развития на период Многолетнего финансового плана 2007-2013 гг. направлены на реализацию следующих всех трех приоритетных целей региональной политики ЕС: «конвергенция», «региональная конкурентоспособность и занятость», «европейская территориальная кооперация».

Созданный в 1994 г. европейский Фонд сплочения осуществляет программы и мероприятия в отношении государств-членов, где уровень валового национального дохода на душу населения оказался ниже 90% от среднего по ЕС (в рамках цели «конвергенция»), в следующих областях: трансъевропейские транспортные сети, охрана окружающей среды, энергетика, транспорт.

В свою очередь, Фонд солидарности обеспечивает поддержку государствчленов в случае крупных стихийных бедствий. В отношении кандидатов или потенциальных кандидатов на вступление в Союз действуют дополнительные программы, направленные на укрепление трансграничного сотрудничества, социально-экономическое развитие и развитие сельской местности, институциональные реформы.

Разрабатывая очередной среднесрочный (рассчитанный на 7 лет) финансовый план на 2014—2020 гг., Европейская комиссия подготовила и одобрила в октябре 2011 г. законодательные предложения относительно региональной политики Союза. Их планируется обсудить в Совете и Европейском парламенте в течение 2012—2013 годов. Новый пакет инструкций в отношении региональной политики ЕС должен вступить в силу в 2014 г. 173

Ключевыми элементами нового этапа региональной политики ЕС должны стать, по мысли ЕК, следующие: сотрудничество государств-членов в достижении ориентиров, установленных стратегией «Европа-2020»; более совершенная координация действий, в том числе по линии европейских структурных фондов;

¹⁷³ См. подробнее о предложения Еврокомиссии относительно нового этапа региональной политики ЕС на официальном сайте Европейского союза: **Cohesion Policy 2014–2020: Investing in growth and jobs**

 $⁽http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/r$

финансирование как побудительный стимул для достижения ориентиров, установленных стратегией ЕС «Европа-2020»; установление прямой зависимости решений о предоставлении средств из европейских фондов от выполнения государствами-членами обязательств по сокращению бюджетного дефицита и размеров государственного долга в рамках Европейского семестра¹⁷⁴.

Изменился и подход Евросоюза к дифференциации регионов по уровню В 1970-е социально-экономического развития. ГГ. на начальном институционализации региональной политики Сообщества Статистическая служба Европейской комиссии (Евростат) ввела так называемую номенклатуру (*NUTS*) для территориальных единиц статистического vчета территориальных единиц – регионов и низовых административных единиц. Такой экономический показатель, как уровень валового регионального продукта на душу по-прежнему остается ключевым, базовым критерием оказания поддержки регионам. Однако «пороговые» величины для отнесения конкретного региона к той или иной группе и назначения ему помощи теперь несколько иные.

Предполагается, что на новом этапе политики сплочения в 2014–2020 гг. каждый регион вправе претендовать на помощь из Европейского фонда регионального развития и Европейского социального фонда и получать ее. При этом планируется дифференцировать регионы на:

- менее развитые (с уровнем валового регионального продукта на душу населения менее 75% от среднего по EC-27),
 - переходные (с аналогичным показателем в диапазоне от 75 до 90%%),
- более развитые (с уровнем валового регионального продукта, который превышает 90% от среднего по EC-27).

В дополнение к этому для тех регионов, в отношении которых осуществлялись программы в рамках цели «конвергенция» в период 2007–2013 гг. и где уровень валового регионального продукта на душу населения превысил 75% от среднего по ЕС-27, предусмотрены дополнительные меры финансовой поддержки европейских структурных фондов. Объем выделяемых для таких регионов денежных средств будет равняться примерно 2/3 от общей суммы средств, направленных им в период 2007–2013 гг., что призвано смягчить их переход в другую категорию получателей помощи из структурных фондов.

Новым для финансового плана на 2014—2020 гг. является следующее. Для менее развитых регионов предусмотрен особый переходный режим, действующий в отношении тех государств-членов, которые получали средства из Фонда сплочения в 2013 г. и где душевой ВВП превышает средний по ЕС-27 (в 2007—2013 гг. этим переходным режимом имели право воспользоваться страны, не переступившие порог уровня ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в 90% от среднего по ЕС-15). Для регионов «переходной» группы (регионов *NUTS* второго уровня, которые получали помощь в рамках программ цели «конвергенция» в 2007—2013 гг.) предусмотрен особый режим в том случае, если их душевой валовой

Н.М.Яковлева. ИЛА РАН. М., 2012. С. 110-119.

¹⁷⁴ Подробнее о процедуре «европейского семестра» см.: материалы официального сайта Европейской комиссии (http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm); см. также: Стрежнева М.В. Реформа экономического управления в Европейском союзе: стратегия мелких шагов // *Год планеты: ежегодник* / ИМЭМО РАН. Вып. 2011 г. / Под ред. В.Г.Барановского. М., 2011. С. 284-295; Прохоренко И.Л. Бюджетный процесс: интересы центра и регионов // *Иберийские страны: трудный старт в XXI век* / Отв. ред.

региональный продукт выше 75% и ниже 90% среднего по EC-27 (ранее пороговой величиной для душевого валового регионального продукта являлась цифра в 75% от среднего по EC-15). Подобные перемены предусматриваются и в отношении более развитых регионов: пороговой величиной для уровня валового регионального продукта на душу населения для регионов *NUTS* второго уровня теперь также выступает цифра в 90% от среднего по EC-27, а не по EC-15.

Для категории регионов «переходной» группы размер софинансирования со стороны ЕС может достигать 60%. Для остальных категорий он остается прежним: максимум 50% для более развитых регионов и максимум 85% – для менее развитых.

Таким образом, ключевыми игроками региональной политики Европейского союза являются Европейская комиссия и государства-члены. Ведущую роль в ее реализации принципах концентрации, на партнерства и, в частности, Генеральный директорат по дополняемости, играет Комиссия ЕK осуществляет финансовое программирование; региональной политике. разрабатывает совместно с государствами-членами принципы и приоритеты составляет операционные программы региональной региональной политики; политики в рамках семилетнего финансового плана (в период 2007-2013 гг. были разработаны 455 таких операционных программ); готовит для обсуждения и утверждения Советом ЕС и Европарламентом проекты норм, правил и инструкций относительно деятельности структурных фондов, мониторинга и контроля их деятельности; направляет финансовые средства структурных фондов на конкретные программы и цели; проводит мониторинг выполнения каждой операционной программы и расходования средств; готовит совместно с государствами-членами и региональными властями стратегические доклады по итогам окончания очередного финансового периода.

Взаимодействие региональных властей с институтами и органами ЕС организовано по-разному. Напрямую оно происходит через Комитет регионов. Комитет регионов был учрежден в 1994 г. как специальный консультативный орган, состоящий из представителей местных и региональных властей государств-членов. Он сменил созданный Европейской комиссией в 1988 г. Консультативный совет региональных и местных властей, в задачи которого входило консультирование при формировании и имплементации региональной политики наднационального уровня. основывает свою деятельность на принципах субсидиарности. максимальной приближенности к интересам и нуждам граждан ЕС, а также партнерства различных уровней власти в процессе принятия общеевропейских решений.

Хотя Лиссабонский договор и не включил Комитет регионов в список институтов Евросоюза, КР приобрел право обращаться с исками в Суд ЕС с целью защиты своих прерогатив (статья 263 Договора о функционировании ЕС). Это может происходить, например, с целью отмены законодательного акта, принятого без предусмотренной учредительными документами обязательной предварительной консультации с данным Комитетом, а также в случае, если законодательные акты Евросоюза нарушают, по мнению Комитета, принцип субсидиарности 175.

В ходе планирования и осуществления региональной политики Союза регионы напрямую взаимодействуют с институтами ЕС в рамках ежегодно проводимого Еврокомиссией совместно с Европарламентом так называемого Форума сплочения (широких общественных консультаций, организуемых ЕК по различным вопросам

¹⁷⁵ Подробнее о принципе субсидиарности в ЕС см.: Энтин Л.М. Указ. соч. С. 86-88; Европейский союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. Указ. соч. С. 105-109.

региональной политики и политики сплочения ЕС), в рамках деятельности брюссельских офисов европейских регионов, через секции, подкомитеты и рабочие группы Европейского экономического и социального комитета.

Государства-члены в лице своих центральных и региональных властей имеют прямой доступ к европейским структурным фондам и несут ответственность за выполнение операционных программ региональной политики ЕС, а в ходе выполнения этих программ они обязаны предупреждать нарушения, обнаруживать и исправлять возникшие нарушения и обеспечивать возврат денежных средств, выплаченных сверх необходимого.

В обязанности государств-членов входит:

- определение функций органов, вовлеченных в процессе выполнения и контроля над выполнением операционных программ региональной политики EC;
- проверка данных органов на профессиональное соответствие на основе принципа разделения их функций;
- осуществление процедур, которые гарантировали бы правильность и регулярность платежей, декларируемых в рамках операционных программ;
- создание и обеспечение функционирования систем надежного бухгалтерского учета, мониторинга и предоставления финансовой отчетности;
- создание системы предоставления отчетности и мониторинга, что позволило бы ответственному органу поручать выполнение заданий другому органу;
- разработка планов и мероприятий для контрольной проверки функционирования всех необходимых систем;
- создание систем и утверждение процедур, которые гарантировали бы проведение компетентных аудиторских проверок;
- разработка и утверждение процедур и мониторинга для выявления и предотвращения нарушений и обеспечения возврата денежных средств, выплаченных сверх необходимого.

Для выполнения каждой операционной программы национальному правительству необходимы:

- административный орган с властными полномочиями на национальном, региональном или местном уровне территориального управления или государственно-частное партнерство для менеджмента процессом выполнения операционной программы создать орган управления;
- сертификационное агентство на национальном, региональном или местном уровне управления или подобная ему организация, которая будет заниматься сертификацией заявок на получение средств из бюджетных фондов ЕС и официальных отчетов о расходовании таких финансовых средств перед тем, как эти документы будут отправлены в Еврокомиссию;
- аудиторское агентство (административный орган на национальном, региональном или местном уровне управления или организация, назначенная на каждую операционную программу и ответственная за проверку эффективности работы системы управления и контроля).

Орган, которому будут предоставлены функции управления в отношении конкретной операционной программы и программ, которые софинансируются ЕС и государствами-членами, в сотрудничестве с национальным правительством обязан предоставлять европейским властям всю необходимую информацию (эта информация открыта гражданам ЕС и бенефициарам европейских фондов).

Проблемы региональной политики Европейского союза можно свести к трем основным. Из них первая касается конвергенции по уровню социально-

экономического развития государств-членов. Ведь речь идет не просто о различиях в социально-экономическом развитии, а о диспропорциях, носящих структурный характер, об экономической поляризации европейских регионов. Вторая проблема также широко обсуждается в ЕС и имеет отношение к оценке эффективности политики сплочения в категориях конвергенции. Третья проблема заключается в необходимости дальнейшей концептуальной разработки тематики территориального сплочения, которая является сравнительно новой в политике ЕС и во многом требует изменения парадигмы мышления в том, что касается вопросов сокращения территориального неравенства.

Выстраивая многоуровневую систему экономического управления, европейские власти и государства-члены ставили перед собой вопрос о выборе того или иного метода хозяйственного управления в конкретной сфере деятельности Сообщества/Союза. Выбор наднационального бюджетного (финансового) метода управления (в том числе в комбинации с другими методами) предлагает использование различных финансовых инструментов, которые позволяют решать многие задачи и добиваться поставленных стратегических целей в тех сферах, на которые распространяется компетенция ЕС. Применение финансового метода требует систематического мониторинга и оценки, самого подробного описания целей, планов и заданий, использования не только количественных, но и качественных показателей в определении затрат и результатов в процессе реализации программ и проектов. Для многих сфер деятельности ЕС этот метод является подходящим и достаточно эффективным. Исключение может составлять социальная политика ЕС из-за огромного количества небольших по объему финансирования проектов, разнообразных по своей природе. Некоторые эксперты считают также совершенно неэффективным использование бюджетного метода в программах помощи ЕС третьим странам из-за сложностей оценки, возникающих в связи с применением различных систем статистического учета.

ЧАСТЬ IV: КООРДИНАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ КУРСОВ

Экономические системы, действуя сами по себе, без политического участия, вряд ли в состоянии достичь тех результатов, которые были бы желательны с точки зрения общественного развития. По крайней мере, во всех европейских странах мы наблюдаем активное вмешательство правительств в функционирование экономики с национального благосостояния и укрепления достижения конкурентоспособности, стабильности, устойчивости или сплоченности. В прежние времена отдельные европейские страны выбирали цели хозяйствования и исходя из собственных методы управления, исторического опыта и культурных особенностей, но сейчас, когда экономики отдельных стран составляют часть глобального хозяйства, европейские решения во многих сферах зачастую все же оказываются более действенными, национальные. Как было продемонстрировано в Частях II и III настоящей работы, в ряде экономических областей важные властные компетенции в интегрированной Европе были переданы на наднациональный уровень. Означает ли это, что в тех областях, где правительства государств-членов сохранили большую власть в собственных руках, должно развиваться неограниченное соревнование между национальными юрисдикциями?

В таком соревновании действительно есть преимущества, на которых особенно настаивают либералы: оно держит национальную власть в напряжении, заставляет ее изыскивать наилучшие решения и быстрее адаптироваться к складывающимся хозяйственным обстоятельствам. В то же время оно чревато эрозией социальных стандартов, особенно в более слабых странах, и нарастанием разнообразных рисков. К тому же пик популярности радикального либерализма в экономике уже в прошлом, и его радикальные рецепты теперь порой могут смотреться несколько устарело и даже неуместно. Необходимо также учесть, что, из-за высокой степени взаимозависимости экономики в странах ЕС то, что сопровождаться экстерналиями происходит В одной стране, может позитивными, так и негативными) в других. В этих условиях, если национальные курсы, которые проводят страны ЕС, не будут созвучны друг с другом, они потеряют в эффективности.

Экономическая система может быть подвергнута серьезным потрясениям, влекущим за собой существенные (государственные) расходы. Некоторые из них бывают связаны с природными катастрофами. Другие имеют циклическую природу. Третьи могут быть вызваны недостатками самой экономической системы. Правительства традиционно пытаются справиться с этими потрясениями так, чтобы гарантировать стабильность, не расходуя средства сверх того, что необходимо.

По мере того, как региональная интеграция в Европе прогрессирует, Евросоюз вынужден все больше брать стабилизирующую роль на себя. В то же время общий бюджет ЕС, как мы убедились, весьма ограниченный, к тому же средства из него, по действующим правилам, не используются на стабилизационные цели. В подобных условиях решением возникающих проблем становится вертикальная координация между европейским и национальным властными уровнями, которая призвана обеспечить взаимную увязку курсов, которые проводят сам ЕС и его члены.

С течением времени в ЕС была опытным путем выработана система такой координации, которая затем получила основания в Договоре. Маастрихтский договор 1992 г. ввел (или подтвердил) координацию в таких областях, как макроэкономическая политика, здравоохранение, политика сплочения, научная политика и помощь развитию. Лиссабонский договор 2007 г. дает четкое

представление о том, как должна осуществляться координация в конкретных сферах занятости и социальной политики.

Координация, с точки зрения формы, может быть жесткой или мягкой (при промежуточном варианте в виде умеренно жесткой координации). В случае мягкой координации мы имеем ситуацию, когда страны Евросоюза договорились о продвижении к определенным желаемым ими целям. Для следования в избранном направлении вырабатываются некие руководящие указания, многолетние рамочные стратегии и кодексы. В качестве непосредственных инструментов координации используются правовые акты (регламенты директивы), при наднациональном регулировании, а консультации, достижение консенсуса, дружественная взаимная оценка (peer reviews) и сопоставительный анализ национального опыта. Мягкая координация нацелена на повышение качества, последовательности и действенности проводимых национальных курсов при уважении разнообразия и свободы выбора правительств участвующих в ЕС стран.

Жесткая координация, в отличие от мягкой, осуществляется сверху вниз. Наднациональный властный уровень играет в ней более определенную роль. Нередко вводятся обязательные европейские правила, которые свободу выбора для правительств как-то ограничивают. Формальную жесткую координацию подкрепляют правовым регулированием сверху, которое задает ее цели и модальность (формат, круг действующих лиц). Тем самым обеспечивается, чтобы взаимодействие европейского и национального властных уровней никогда не прерывалась, тем более в стрессовых, кризисных условиях. Но за достижение поставленных целей все равно отвечают сами национальные правительства, которые только в крайних ситуациях, в случае серьезного неуспеха, могут быть подвергнуты Евросоюзом санкциям.

К координации экономической политики призывал государства-члены уже Римский договор 1957 г., учредивший Европейское экономическое сообщество. С этой целью создавались специальные комитеты и развивались особые процедуры. Но успех на данном поприще в целом долго оставался незначительным, что, к примеру, со всей наглядностью проявилось в несогласованных ответах стран ЕЭС на кризис нефтяных цен в середине 1970-х годов.

Глава 10: Жесткая координация

Объектом самой жесткой координации в Европейском союзе в настоящее время является бюджетная политика национального уровня. В качестве основных европейских институтов и органов, причастных к такой координации, выступают:

- Европейская комиссия. Она (прежде всего, Генеральный директорат по экономическим и финансовым вопросам *DG ECFIN*, возглавляемый Марко Бути) проводит мониторинг каждого государства-члена, чтобы проконтролировать выполнение им принятого бюджетного плана.
- ЭКОФИН Совет министров экономики и финансов (в него входят также национальные министры по бюджету). Он принимает важные решения в области координации экономической политики, наблюдения за бюджетной политикой государств-членов и ее мониторинга, финансовых рынков и отношений с третьими странами.
- Экономический и финансовый комитет¹⁷⁶, состоящий из национальных должностных лиц высокого уровня, который ответствен за диалог между ЭКОФИН и национальными властями. Он готовит доклады на основании программ по бюджетной политике (программы стабилизации/конвергенции), которые представляют государства-члены. На базе его докладов ЭКОФИН может вырабатывать мнения и новые решения.
- Комитет по экономической политике¹⁷⁷. Он был учрежден в 1974 г Европейским советом, чтобы помогать Совету министров экономики и финансов ЕС (ЭКОФИН) и консультировать Генеральный директорат по экономическим и финансовым вопросам и сам Европейский совет.
- наконец, Еврогруппа¹⁷⁸, которая заслуживает в данном контексте более подробного представления. Это формализованные встречи Совета министров финансов ЕС более узкого круга только для стран, перешедших на евро. В ее заседаниях принимают участие министры финансов и один советник из каждой страны еврозоны, а также председатель ЕЦБ и член Комиссии по экономическим и монетарным вопросам (в настоящее время им является Олли Рен, заместитель главы Комиссии).

Создание Еврогруппы в 1997 г. отразило франко-германский компромисс в отношении необходимости координации экономической политики в условиях перехода к валютному союзу. Франция настаивала, что для управления ЭВС с единой валютой необходимо экономическое правительство (gouvernement économique), некий аналог экономического блока в национальном правительстве. Германия столь же последовательно возражала против подобных предложений из опасения, что они подразумевают подрыв независимости ЕЦБ¹⁷⁹. Им удалось сойтись на том, что в качество своеобразного суррогата «экономического правительства» будут выступать встречи министров экономики и финансов стран еврозоны.

¹⁷⁶ Economic and Financial Committee – EFC (http://europa.eu/efc/index_en.htm).

¹⁷⁷ Economic Policy Committee – EPC (http://europa.eu/epc/index_en.htm).

Bce основные документы, относящиеся к Еврогруппе, см. по адресу: http://eurozone.europa.eu/eurogroup/documents?lang=en.

¹⁷⁹ Подробно о специфике подходов двух стран см.: Jamet Jean-François, Mussler Werner, and De Corte Stefaan. *EU Economic Governance: the French and German Views*. Brussels: Centre for European Studies, 2011 (www.thinkingeurope.eu).

Сначала Еврогруппа не имела полномочий по принятию формальных решений. Ее участники занимались только обменом информацией. Но за прошедшее десятилетие она оформилась во влиятельный орган внутри ЭКОФИН. В настоящее время именно Еврогруппа, а не ЭКОФИН в полном составе, играет лидирующую роль в мониторинге соблюдения членами Еврозоны Пакта стабильности и роста. Она также проявляет самый активный интерес к реализации стратегии «Европа-2020», выстраивая свои регулярные дискуссии по структурным реформам вокруг ежегодного доклада Еврокомиссии по состоянию дел в области экономического роста и занятости.

В ранний период существования ЭВС функции главы Еврогруппы осуществлял председатель ЭКОФИН, сменяемый путем межправительственной ротации с интервалом в полгода, или следующий на очереди председатель ЭКОФИН из страны еврозоны (в том случае, если действующий председатель ЭКОФИН был из страны, не входящей в еврозону). В 2005 г. Еврогруппа на двухлетний период избрала своим председателем премьер-министра Люксембурга Жан-Клода Юнкера. С тех пор он постоянно переизбирался на этот пост, однако в июле 2012 г. заявил о желании покинуть его. В результате 21 января 2013 г. новым главой Еврогруппы стал министр финансов Голландии Джероен Дийссельблём, избранный большинством голосов членов еврозоны (против его кандидатуры проголосовала только Испания, хотя предварительные сомнения высказывала также Франция¹⁸⁰). Сейчас глава Еврогруппы избирается на срок в два с половиной года.

На основании Лиссабонского договора 2007 г. Еврогруппа получила формальное признание (см. соответствующий протокол). На базе статьи 139.2 ДФЕС этот орган фактически обрел власть принимать решения (в тех аспектах Общих направлений экономической политики, которые в целом затрагивают еврозону). Усиление позиций Еврогруппы, в ряду других институциональных изменений, подтверждает вероятность политической маргинализации в будущем для тех государств-членов Евросоюза, которые не входят (и не войдут) в еврозону.

§ 10.1 Пакт стабильности и контроль национальных бюджетов

ЭВС, наряду с валютным союзом и Единым внутренним рынком, в качестве третьего компонента, включает систему координации национальных макроэкономической политики, одним из ключевых элементов которой, в свою (ΠCP)¹⁸¹, организация очередь, выступает Пакт стабильности роста функционирования которого являет собой воплощение жесткой координации. Его непосредственные параметры были установлены в 1997 г. решениями Совета, а затем положения, касающиеся ПСР, вошли в Амстердамский договор 1997 г.

Уже в «докладе Делора» 182 в 1989 г. содержался призыв к введению институциональных мер предосторожности, которые побуждали бы государствачлены к соблюдению бюджетной дисциплины в валютном союзе. Там говорилось, что пренебрежение бюджетной дисциплиной может негативно отразиться на

¹⁸⁰ Сомнения были связаны с тем, что у Джероена Дийссельблёма, лишь недавно занявшего пост национального министра финансов, может не хватить опыта для нахождения консенсуса между ключевыми и периферийными странами еврозоны.

¹⁸² Итоговый документ рабочей группы по выработке правил функционирования ЭВС во главе с тогдашним председателем Еврокомиссии Жаком Делором.

¹⁸¹ Пакт стабильности и роста — это правила, нацеленные на обеспечение устойчивости государственных бюджетов в странах ЕС и особенно в еврозоне. Данный тип координации был инициирован с вступлением в силу Маастрихтского договора, который установил критерии конвергенции для перехода на единую валюту евро.

стабильности будущей единой валюты. Опасения, что высокие и растущие суверенные долги подорвут способность ЕЦБ обеспечивать ценовую стабильность, оставили свой след во всех важных документах и политических решениях, которые принимались на пути к оформлению ЭВС.

Тем самым признавалось, что фискальная и монетарная политика в ЕС на самом деле должны быть связаны между собой так называемым «интертемпоральным бюджетным ограничением», т.е. требованием, чтобы, в конечном счете, дисконтируемая сумма ожидаемых расходов правительства не превышала дисконтируемую сумму его ожидаемых доходов. Было принято в качестве аксиомы: правительствам стран зоны евро следует регулировать налоги так. чтобы это требование соблюдалось, поскольку они не могут свободно прибегнуть к печатному станку для покрытия своих долгов. Вопрос состоял в том, как отразить это требование в европейских институциональных рамках, которые в краткосрочной перспективе направляли бы и ставили в определенные пределы бюджетную политику национальных правительств, не лишая их свободы проведения оптимальной экономической политики 183.

Краеугольным камнем для таких ограничений стала процедура чрезмерного дефицита (excessive deficit procedure), которая опиралась на статью 104 Маастрихтского договора. Согласно этой статье (ныне статья 126 ДФЕС), государства-члены обязались избегать чрезмерных дефицитов своих бюджетов. Устанавливалась также процедура мониторинга их бюджетной политики и, при необходимости, штрафования их расточительности. Задачу мониторинга бюджетных процессов и накопления государствами-членами суверенного долга Маастрихтский договор возложил на Еврокомиссию.

Основные критерии, на которые с 1990-х годов ориентируются государства ЕС в проведении бюджетной политики, включают ежегодный дефицит госбюджета не выше 3% от объема ВВП и госдолг не более 60% от ВВП. Страны зоны евро обязаны ежегодно представлять на наднациональный уровень программу стабилизации с изложением мер, которые они намереваются предпринять, чтобы соответствовать критериям ПСР. Комиссия оценивает эти программы, а Совет министров (в данном случае ЭКОФИН) выносит по ним квалифицированным большинством голосов окончательное суждение, приняв в расчет оправдания провинившегося правительства и мнение Экономического и финансового комитета (голос той страны, у которой обнаружился чрезмерный дефицит, при этом не учитывается). Далее могли воспоследовать следующие превентивные действия, сначала довольно скромные:

- раннее предупреждение, чтобы предотвратить возникновение чрезмерного дефицита;
- рекомендация национальным властям о мерах, позволяющих исправить ситуацию.

Если превентивных усилий оказывалось недостаточно и государство все же нарушало Пакт, Комиссия могла дать непосредственный старт процедуре чрезмерного дефицита, предусматривающей, в крайнем случае, санкции в отношении «проштрафившегося» государства, которая, впрочем, так ни разу и не была доведена до конца. Главная претензия, которая предъявлялась к ПСР в его начальной форме, состояла в том, что он сосредоточивался практически

¹⁸³ См.: Hallenberg Mark, Strauch Rolf Rainer, von Hagen Jürgen. *Fiscal Governance in Europe*. New York: Cambridge University Press, 2009. P. 170–171.

исключительно на единственном критерии (дефицит бюджета), что позволило нескольким государствам-членам выйти далеко за рамки разрешенного госдолга в 60% от ВВП.

С тех пор ПСР знавал тяжелые времена. Впервые он встретился с трудностями в первой половине 2000-х годов, когда его правила нарушили, в числе прочих, ведущие страны Евросоюза – Германия и Франция (в германском случае это было связано с тяжелым бременем расходов на национальное объединение). Вместо того чтобы применить Пакт, по политическим соображениям было принято решение, что к «правилу о 3 процентах» возможен гибкий и более снисходительный подход. Этот эпизод продемонстрировал со всей ясностью, что жесткая координация не сработала, и породил множество предложений об укреплении Пакта. Но тогда ничего существенного так и не было сделано в итоге из-за отсутствия согласия в рядах профессиональных экономистов и безволия политиков.

С новым и более серьезным вызовом Пакт столкнулся в результате финансового кризиса во второй половине 2000-х годов, который выявил нетерпимое состояние госфинансов в некоторых государствах-членах. В Греции положение усугубилось сознательным сокрытием тяжести бюджетных дефицитов, что привело к острому кризису суверенного долга. Но и во всех остальных государствах-членах кризис ухудшил состояние дел в государственных финансах, так как упали налоговые поступления и выросли расходы на спасение банков и выплату пособий по безработице. В конце 2009 г. Комиссия призвала государства-члены вернуться к соблюдению критериев по Пакту к 2013-2015 гг.

13 декабря 2011 г. на основании шести базовых актов¹⁸⁴ («six-pack»), принятых европейской легислатурой по предложению Комиссии, вступил в силу укрепленный Пакт стабильности и роста. На этот раз его дополнил новый набор правил по надзору за национальной экономической и бюджетной политикой.

В отношении стран еврозоны, не предпринимающих адекватных действий для выправления ситуации, должны применяться финансовые санкции. При угрозе нормативов по дефициту госбюджета и превышения госдолгу ЕК будет предупреждать правительство страны о необходимости исправить положение в течение полугода в соответствии с рекомендациями, которые формально исходят от Совета. В противном случае еще на превентивной стадии (до превышения нормативных показателей) в отношении стран еврозоны возможны принуждения в форме депозита в размере до 0,2% ВВП с начислением процентов (он подлежит возврату, если и когда будут произведены требуемые улучшения).

Как и ранее, меры принуждения будет налагать Совет ЭКОФИН по рекомендации Комиссии. Однако теперь отказ от такой рекомендации требует

Directive: Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks the Member States. Эти тексты адресу: CM. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

implementation of the excessive deficit procedure.

¹⁸⁴ **Regulations**: Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the

поддержки квалифицированного большинства голосов в Совете, которое должно быть получено в срок до десяти дней (а вот для введения санкций голосовать уже не нужно, т.е. они вводятся как бы полуавтоматически). Комиссия именует такую СИЛЬНО повышает ee собственную свободу процедуру, которая маневра агента Совета, (дискреционную власть) В качестве перевернутым квалифицированным большинством (своеобразное отменительное Перевернутое большинство, впрочем, не до конца исключает вероятность того, что Совет все же станет руководствоваться при решении вопроса о санкциях политической целесообразностью, что вновь помешает их успешному применению. При нынешнем состоянии мировой политической системы наложение санкций на крупную страну ЕС, такую как Германия и Франция, и впрямь по-прежнему выглядит не слишком правдоподобным.

Превентивная часть ПСР предписывает каждому государству-члену свою среднесрочную цель по бюджету (ССЦ), которая призвана укрепить стабильность государственных финансов. Новыми правилами устанавливается «эталонный показатель по расходам», чтобы помочь оценить прогресс на пути к достижению ССЦ. Такой показатель кладет предел ежегодному росту госрасходов в зависимости от среднесрочных темпов роста национальной экономики. Для тех государств, которые еще не достигли своих ССЦ, темпы нарастания госрасходов должны быть ниже темпов их экономического роста, что гарантирует общий удовлетворительный результат. Подобным способом, обеспечив адекватное финансирование планов по эквивалентными постоянными доходами, государства-члены. надеются в ЕС, наладят бюджетное планирование и улучшат свои показатели по части финансовой стабильности. При наличии достаточного финансирования уровень госрасходов не ограничивается. Государства-члены по-прежнему вольны вводить такие налоги, какие они считают нужным, на том уровне, на каком они этого хотят, как и выбирать, на что именно расходовать средства национального бюджета.

Новыми правилами повышается значение критерия по государственному долгу, за соблюдением которого в прошедшие годы, как мы помним, практически не следили (хотя соответствующее требование и было формально введено при малоудачной реформе Пакта в 2005 г.). Когда планка госдолга в 60% от ВВП превзойдена, в отношении страны еврозоны, допустившей такое, даже в том случае, если дефицит госбюджета не превышает 3% от ВВП, отныне должна быть применена процедура чрезмерного дефицита – вплоть до наложения санкций в форме беспроцентного депозита размером до 0,2% ВВП. Депозит при невыполнении мер коррекции обращается в штраф, уже не подлежащий возврату. Здесь также действует правило перевернутого большинства. Процедура чрезмерного дефицита запускается (после учета всех относящихся к делу факторов, а также влияния экономического цикла), если разница между реальным уровнем госдолга долга и 60%-ным показателем не станет сокращаться на 1/20 ежегодно (в среднем в течение трех лет).

Всем странам, в отношении которых процедура чрезмерного дефицита сейчас открыта¹⁸⁵, предоставляется трехлетний период с момента его коррекции для перехода к выполнению рекомендаций по сокращению долга. Однако негативная оценка их усилий по сокращению долга в этот переходный период может привести к возобновлению в отношении данной страны процедуры чрезмерного дефицита.

¹⁸⁵ В настоящее время она открыта в отношении 20 из 27 государств-членов (за исключением Болгарии, Германии, Люксембурга, Мальты, Финляндии, Швеции и Эстонии). Более подробную информацию см. по адресу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm.

Так как за прошедшее десятилетие в Евросоюзе были зафиксированы серьезные различия в конкурентоспособности отдельных государств-членов, а также крупные макроэкономические дисбалансы, для их обнаружения и коррекции в том же законодательном пакете был создан свой механизм наблюдения и принуждения к исправлению ситуации, а именно процедура чрезмерных дисбалансов, опирающаяся на статью 121.6 ДФЕС. Она включает следующие основные элементы:

- Превентивные меры и средства коррекции. На ранней стадии, пока дисбалансы еще невелики, Комиссия и Совет могут давать национальным правительствам рекомендации для предотвращения их нарастания. В более серьезных случаях для провинившегося государства-члена может быть запущена упомянутая процедура. В ее рамках такое государство-член должно будет представить план корректирующих действий, содержащий четкую дорожную карту и сроки исполнения. Наблюдение со стороны Комиссии будет усилено за счет того, что государство-член должно будет регулярно отчитываться перед ней о достигнутых успехах на пути исправления.
- Жесткое принуждение. Для стран зоны евро предусмотрен метод, включающий две стадии. После единственной неудачи С выполнением рекомендованных корректирующих действий на такую страну может быть наложена санкция в форме депозита с начислением процентов. После второго провала этот депозит может быть обращен в невозвратный штраф (до 0.1% от ВВП). Санкции также МОГУТ быть применены за двукратную неготовность представить удовлетворительный план корректирующих действий. Все решения, ведущие к санкциям, вводятся в силу с подачи Еврокомиссии с применением перевернутого квалифицированного большинства в Совете (см. выше), при котором государствамчленам трудно сформировать блокирующее большинство, что делает полуавтоматическими.
- Система раннего предупреждения. Она учреждается на основании набора из десяти индикаторов, охватывающих основные источники макроэкономических дисбалансов¹⁸⁶. Со временем принятый набор индикаторов может меняться. Внедрение на этой базе соответствующего наглядного «табло» запустило углубленный анализ с целью уточнения, безобидными или проблематичными являются те потенциальные дисбалансы, которые помогает выявить система раннего предупреждения. Комиссия, при поддержке ЕЦБ в случае необходимости, формирует целевые группы для работы на месте, чьи изыскания получают публичное освещение. По мнению некоторых специалистов, роль европейских санкций в обеспечении разумной бюджетной политики национального уровня может быть превзойдена дисциплинирующим воздействием рынков. Но ведь в прошлом не сработали не только рынки, но и санкции, а потому в ЕС предпочитают уповать на ужесточение последних, на то, что впредь ПСР станет более «зубастым», а странам еврозоны проще будет согласиться на санкции, меньшие в процентном отношении (не 0,5% от ВВП, как раньше, а максимум 0,2%).

(http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/898&format=HTML&aged=0 &language=EN&guiLanguage=en). Первый отчет Европейской комиссии по системе раннего предупреждения см. по адресу:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_ 2012_en.pdf.

¹⁸⁶ Список индикаторов см. по адресу: EU Economic governance "Six-Pack" enters into force // *MEMO/11/898*. Brussels, 12 December 2011

европейские институты весной каждого года экономическую политику, а осенью изучали состояние дел в области бюджетной (фискальной) политики, то с 2010 г. был согласован иной график – так называемый европейский семестр (схему его организации см. далее) как средство более подготовки определенного вовлечения европейских институтов В процесс национальных бюджетов. Он призван обеспечить ИΧ комплексное последовательное рассмотрение (вкупе с макроэкономическими дисбалансами и проблемами финансового сектора, которые ранее плотному систематическому наблюдению не подвергались).

Согласно новому графику, на уровне Евросоюза фискальная политика, макроэкономические дисбалансы, вопросы финансового сектора и стимулирующие экономический рост структурные реформы теперь обсуждаются совокупно в первой половине года (точнее, с февраля по июль включительно — это и есть «европейский семестр»). Затем, во второй половине года («национальный семестр»), правительства довершают разработку национальных бюджетов и представляют их на рассмотрение своих парламентов.

Годовой цикл открывается в феврале обсуждением Ежегодного обзора экономического роста, который готовит Комиссия. Он содержит общие указания о приоритетных действиях, которые должны быть предприняты на европейском и национальном уровнях. После этого государства-члены передают в Комиссию свои программы стабильности (для стран еврозоны) и программы конвергенции (для остальных стран ЕС), которые содержат их планы по национальным бюджетам, а также национальные программы реформирования (о структурных реформах и мерах по стимулированию роста и занятости). Комиссия оценивает эти документы и дает конкретные рекомендации по каждой стране.

Июньский саммит Европейского совета обсуждает эти рекомендации, а Совет потом должен их принять. Помимо прочего, на всех стадиях европейский семестр сопровождается партнерским наблюдением, т.е. некой формой контроля над национальным правительством со стороны «коллег по цеху» из других стран ЕС, уже без непосредственного привлечения к делу европейских инстанций.

Месяцы:	январь	февраль	март	Апрель	май	июнь	июль
Игроки:		l	I	l	I	l	
Европей ская комис- сия	Представляет Ежегодный Обзор Экономическо- го роста				Оценка националь- ных программ	Рекомендации государ- ствам-членам	
Совет Европей	(ЕОЭР)	Обсуждает ЕОЭР до					Рекомендации формально
ского		передачи его Европейскому совету					принимаются
Европей ский парла- мент		Обсуждает ЕОЭР до передачи его Европейскому совету					
Европей ский совет			Утверждение приоритетов реформирования для ЕС и государств-членов			Обсуждение и утверждение рекомендаций государствам-членам	
Государ ства- члены				Национальные программы направляются в Комиссию			

Схема IV-1: Евросеместр

Источник: Сайт Еврокомиссии, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/images/european_semester_en.htm

Первый европейский семестр был запущен в январе 2011 г. Второй открылся в ноябре 2011 г., когда Комиссия представила Ежегодный обзор экономического роста на 2012 г.

В марте 2010 г. Европейский совет предложил своему председателю Херману ван Ромпею возглавить целевую рабочую группу, куда вошли министры финансов государств-членов ЕС, которая тоже должна была разработать предложения по укреплению бюджетной дисциплины. Группа представила свой заключительный доклад в октябре 2010 г. (он был одобрен на сессии Европейского совета 28–29 октября). За единственным исключением¹⁸⁷, ее рекомендации совпадали с соответствующими предложениями Комиссии. Понятно, что многочисленные критики реформы ПСР, особенно из левой части политического спектра, со своей стороны, призывают, напротив, к ослаблению «бюджетной удавки» и к отказу от «садомонетаризма»¹⁸⁸, чтобы не убивать надежду на экономический рост. Уместной выглядит их точка зрения о том, что деньги из бюджетов стран-членов лучше не уводить из национальной экономики с помощью европейских штрафов, а найти им более конструктивное применение в национальных же рамках.

Между тем в марте 2011 г. руководители 17 стран зоны евро договорились также о пакте «Евро-плюс» 189, который направлен на дополнительное укрепление экономической опоры ЭВС путем повышения конкурентоспособности и укрепления координации национальных курсов экономической политики ради достижения их большей конвергенции. К пакту на добровольной основе присоединились и несколько не участвующих в еврозоне стран ЕС (Болгария, Дания, Латвия, Литва, Польша и Румыния). Пакт остается открытым для присоединения четырех оставшихся стран ЕС с собственной валютой (это Великобритания, Венгрия, Чехия и Швеция). Он сфокусирован главным образом на тех областях экономики, которые остаются в национальной компетенции, но при этом имеют ключевое значение с точки зрения повышения конкурентоспособности недопущения опасных дисбалансов. Выделены следующие общие задачи: содействие конкурентоспособности занятости, дальнейшее укрепление **VCTOЙЧИВОСТИ** государственных финансов и обеспечение финансовой стабильности.

выполнения ЭТИХ задач страны, подписавшие будут пакт, предусматривать специальные действия в программах стабилизации/конвергенции и в национальных программах реформирования (выбор действий по достижению общих целей остается за национальными правительствами). Выполнение обязательств и прогресс на пути к общим целям будут ежегодно подвергаться мониторингу (на основании набора индикаторов) со стороны глав государств и правительств участвующих стран. Верность обязательствам, взятым на себя странами по национальным программам, будут оцениваться Комиссией, Советом ЕС и Еврогруппой по ходу европейского семестра.

⁷

¹⁸⁷ Целевая группа предлагала сначала ввести применение новых санкций только в отношении стран зоны евро (что соответствует положениям Договора), а затем распространить некоторые санкции (например, закрытие доступа к финансированию из фондов ЕС) и на остальные страны ЕС – за исключением Великобритании. В предложениях Комиссии распространение возможности введения санкций на страны, не участвующие в еврозоне, не предусматривалось.

¹⁸⁸ См., например: Klaus Dräger. **Sado-monetarism rules ok?! EU economic governance and its consequences**. Cologne, 3 September 2011

⁽http://www2.euromemorandum.eu/uploads/background_paper_draeger_sado_monetarism_rules_ok_eu_economic_governance_and_its_consequences.pdf).

¹⁸⁹ См. Заключения Европейского совета от 25 марта 2011 г. (http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st00/st00010.en11.pdf).

Укажем и на то, что, в дополнение к новым правилам по экономическому управлению, Комиссия 23 ноября 2011 г. предложила европейской легислатуре проекты двух регламентов («two-pack»)¹⁹⁰, сейчас близких к тому, чтобы быть окончательно принятыми, по укреплению координации и наблюдению за бюджетными процессами во всех странах зоны евро. Они нацелены в особенности на страны, у которых есть чрезмерные дефициты, которые переживают период финансовой нестабильности или рискуют в нее погрузиться либо уже являются объектами реализации программы финансовой помощи.

Проект регламента по мониторингу и оценке бюджетных планов¹⁹¹ содержит следующие основные моменты:

- Исполнение общих бюджетных правил на национальном уровне должно подлежать мониторингу со стороны независимых органов.
- Государства зоны евро должны до 15 октября ежегодно сдавать Комиссии и Еврогруппе проекты своих бюджетных планов на следующий год, наряду с независимым макроэкономическим прогнозом, на котором они основываются.
- Комиссия анализирует, согласуется ли проект бюджета с ПСР и рекомендациями, полученными в ходе европейского семестра (в мае-июне).
- Если Комиссия приходит к выводу, что проект бюджетного плана демонстрирует серьезные расхождения с ПСР, она может потребовать от национальной власти его изменить. В ином случае она может изложить государствам-членам, которых это касается, свое мнение, которое, помимо прочего, будет обсуждаться в Еврогруппе.

Таким образом, данный регламент дополняет превентивную часть ПСР, обеспечивая интеграцию европейских рекомендаций в наметки национальных бюджетов и наращивая групповое давление стран еврозоны на «отстающих». При этом национальные парламенты формально полностью сохраняют суверенитет при голосовании по своему бюджету.

Основные пункты регламента по укреплению наблюдения за государствами еврозоны, переживающими экономические трудности ¹⁹², следующие. Государства еврозоны, переживающие серьезные трудности или рискующие с ними столкнуться, подвергаются усиленному наблюдению по решению Комиссии. Оно включает:

- --обязательство государств-членов принимать меры, направленные на источник возникшей нестабильности;
- --регулярные проверки и предоставление такими государствами по запросу более детальной информации;
 - --ежеквартальные отчеты Комиссии рабочей группе Еврогруппы.

¹⁹⁰ Подробнее см.: Economic governance: Commission proposes two new Regulations to further strengthen budgetary surveillance in the euro area

(http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/822&format=HTML&aged=0 &language=EN&guiLanguage=en).

Proposal for a Regulation on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area - COM(2011)821 final (http://eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0821:FIN:EN:PDF).

¹⁹² Proposal for a Regulation on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area - COM(2011)819 final

⁽http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:EN:PDF).

Для упрощения мониторинга по странам, в отношении которых действуют программы финансовой помощи, мониторинг по линии ПСР, по имплементации процедуры макроэкономического дисбаланса и по европейскому семестру не проводится, поскольку эти страны и так являются объектом широкомасштабного пристального наблюдения.

Целевая группа под руководством ван Ромпея изучала и предложения, поддержанные Германией и Францией, о том, чтобы страны-члены, которые неоднократно нарушают бюджетные правила, временно лишались права голоса в Совете. Подобная мера, которая могла бы представлять собой подрыв демократической легитимности в ЕС, в результате не получила поддержки. Ее оставили на усмотрение самого Европейского совета когда-нибудь в будущем.

Таким образом, реформа Пакта стабильности обеспечила ужесточение норм европейского контроля над национальными бюджетами. На очереди выработка норм, в соответствии с которыми Евросоюз мог бы еще настойчивей вмешиваться в вопросы принятия бюджетных решений на национальном уровне в тех странах, которые показали свою неспособность соблюдать установленные правила. Но принятие национальных бюджетов — прерогатива национальных парламентов, а потому такое вмешательство может вылиться в усугубление в системе ЕС «демократического дефицита».

§ 10.2 Фискальный пакт

Структурные проблемы в еврозоне остаются источником дестабилизирующего давления на экономику. Попытки их решения привели к предложениям о создании в ЕС некоего рода «фискального союза». Дискутировались различные соображения о том, что мог бы означать подобный союз, начиная с полной фискальной интеграции в еврозоне, но подобное выглядит политически невозможным в обозримой перспективе. Руководству ЕС на данное время приходится пока удовлетвориться, по сути, паллиативными мерами, подобными бюджетному (фискальному) пакту.

Состоявшийся 8–9 декабря 2011 г. в Брюсселе саммит Евросоюза был отмечен решением о создании фискального союза, или пакта (fiscal compact), как части общей стратегии по разрешению кризиса суверенных долгов в еврозоне. Его инициаторами выступили в октябре 2010 г. Германия и Франция, которые на самом деле, как подтвердилось в дальнейшем, имели в виду внесение изменений в Лиссабонский договор, небезобидных с точки зрения сохранения прежней парадигмы Экономического и валютного союза. Дело в том, что страны-участницы еврозоны, столкнувшиеся с серьезнейшими экономическими проблемами, стали получать финансовую помощь. Между тем в основополагающем Договоре это запрещалось (они должны были нести ответственность за свои финансы и самостоятельно справляться с трудностями).

В качестве правовых преград к разворачиванию антикризисных мер, таких как временный Европейский механизм финансовой стабилизации (the European Financial Stability Facility –EFSF), выступали тогда два условия ЛД. Первое из них запрещало одной из стран еврозоны оплачивать долги другой ее страны. Второе запрещало ЕЦБ или национальным центральным банкам прямо финансировать национальные правительства. Как нам известно, теперь такие препятствия близки к устранению.

ЕМФС был учрежден 9 мая 2010 г. для предоставления займов одних стран зоны евро другим, испытывающим тяжелые проблемы с платежным балансом. Недаром Германия опасалась, что Суд ЕС или один из национальных конституционных судов могут воспользоваться договорными запретами, чтобы

аннулировать подобные займы, объявив ЕМФС несоответствующим «конституции» Евросоюза. В то же время Берлин и Париж сошлись на необходимости обеспечить возврат займов, жестче обязав получающие их стран предпринять меры жесткой экономии.

Германо-французская Довильская декларация призывала в итоге к следующему:

- а) учредить постоянные рамки упорядоченного управления возможным кризисом на будущее, при которых государства-члены могли бы предпринимать скоординированные меры по поддержанию финансовой стабильности в еврозоне; и
- б) допустить приостановку пользования правами голоса государств-членов в Совете министров в случае серьезного нарушения основополагающих принципов Экономического и валютного союза.

По первому пункту весной 2011 г. было принято решение изменить формулировку статьи 136 ДФЕС, касающейся управления еврозоной. Это обеспечивало более устойчивый правовой базис для постоянного Европейского стабилизационного механизма (ЕСМ)¹⁹³. Учитывая высокую меру единогласия государств-членов в данном вопросе, а также согласное мнение ЕП и ЕК, что полномочия ЕС не будут в результате изменены, в данном случае воспользовались ускоренной процедурой внесения изменений в Договор¹⁹⁴.

Ко второму пункту в чем-то адресуется нынешний фискальный пакт как способ для ключевых стран еврозоны гарантировать возврат займов, предоставляемых ими странам ее «периферии». Он основан на том представлении, что, по мере того, как суверенный долг переходит от частных финансовых институтов к европейским инстанциям, риск для третьих стран еврозоны подхватить заразу суверенного дефолта в европейском банковском секторе падает, а долговое бремя перемещается на плечи правительств-заемщиков, которые обязуются проводить меры жесткой экономии — во что бы то ни стало.

Рассмотренные выше реформы ПСР в рамках «six-pack» базируются на вторичном законодательстве (регламентах и директиве), которые могут быть относительно легко изменены в рамках обычной законодательной процедуры. Цель их инкорпорации в основополагающий Договор, которую инициировали Германия и Франция, состояла в уменьшении риска того, что соответствующие правила будут в дальнейшем смягчены, как это уже произошло в 2005 г, когда, под лозунгом реформы ПСР, были ослаблены правила определения сверхнормативного дефицита и выросли сроки его исправления.

К фискальному союзу сначала решили присоединиться 17 государств зоны евро и все другие члены ЕС, за исключением Великобритании. Британский премьерминистр Дэвид Камерон обосновал свою особую позицию отсутствием гарантий, что такой союз не затронет национальный сектор финансовых услуг. На деле непосредственная причина британского вето (для внесения изменений в

. .

¹⁹³ Договор о ЕСМ вступил в силу 27 сентября 2012 г., будучи ратифицирован к этому времени всеми 17 странами еврозоны. Инаугурация ЕСМ прошла 8 октября 2012 г. в Люксембурге. В полном объеме постоянный фонд должен развернуть свою деятельность в 2014 г., а в 2013 он будет функционировать в параллель с временным ЕМФС.

¹⁹⁴ К концу 2012 г. ратификация была успешно завершена в 26 государствах-членах и одобрена национальным Сенатом, но не дошла до конца в Чехии, где соответствующий документ отказывался подписать президент-евроскептик Вацлав Клаус. Его президентский срок истек, однако, в январе 2013 г. В отличие от Клауса, новый президент Чехии Милош Земан намерен улучшать контакты в ЕС.

основополагающий Договор требуется единогласная поддержка всех государствчленов Евросоюза) может заключаться несколько в ином. Национальный Акт о Европейском союзе, принятый в Великобритании в 2011 г., требует, чтобы правительство в Лондоне проводило общенациональный референдум по случаю всякого планируемого изменения в договоры ЕС, подразумевающего передачу полномочий от государств-членов европейским институтам. От такого референдума, учитывая настрой рядовых британцев, вряд ли можно в настоящее время ожидать положительных результатов.

Как бы то ни было, искомый фискальный пакт в настоящее время получил форму межправительственного соглашения участвующих стран, а не вошел в основополагающий Договор. Чтобы обойти вероятное британское вето, 25 стран по инициативе Германии заключили 30 января 2012 г. такое соглашение: формально вне Евросоюза, но с особым акцентом на участии в нем государств еврозоны. Помимо Великобритании, к нему отказалась присоединиться Чехия (тоже не участвующая в еврозоне), заявив, что она еще может сделать это на более поздней стадии. Обе страны-«отступницы» ратуют за большую свободу национальной фискальной политики.

В соглашении четыре ключевых компонента¹⁹⁵. Во-первых, так называемое золотое правило. Оно гласит, что общий структурный дефицит (соотношение налоговых поступлений и текущих расходов с поправкой на изменения в деловом цикле) не должен превышать 0.5% для стран с государственным долгом свыше 60% от ВВП или 1.0% для стран, у которых менее высокий госдолг. Задача определения параметров делового цикла отдельных стран ложится на ЕК при участии государствчленов (и возможности для них оспаривания ее оценок). Золотое правило будет применяться в сочетании с традиционными маастрихтскими критериями: по дефициту госбюджета – максимум в 3% от ВВП и по госдолгу – в 60% от ВВП. К ним добавляется условие, что страны, ратифицировавшие фискальный пакт, должны будут ежегодно сокращать свой госдолг на одну двадцатую (на 5%) от разницы между его нынешней величиной и искомыми 60% от ВВП.

Во-вторых, соответствующие положения по сбалансированию бюджета должны быть имплементированы в национальное законодательство документами «обязательной силы и постоянного характера», предпочтительно – включены в национальную конституцию по примеру того, как уже поступила Германия¹⁹⁶, а вслед за ней – и ряд других стран. Так называемый ограничитель долга (debt brake) может также быть оформлен национальным парламентским актом либо обязательной мерой в отношении национального бюджетного процесса (это должно было помочь таким странам, как Ирландия и Финляндия, избежать сложных процедур внесения изменений в национальную конституцию).

Суд ЕС, действуя в соответствии со статьей 273 ДФЕС, по своей собственной инициативе, по требованию Европейской комиссии или одного из государств, участвующих в фискальном пакте, получил право накладывать финансовые санкции (до 0.1% от ВВП) на национальные правительства. Это может произойти, если та или иная страна-участница фискального пакта не имплементировала должным образом новые бюджетные правила в национальное законодательство и не выполняет его предшествующее решение, призывающее ее это сделать. В случае

¹⁹⁵ Подробнее об этом см.: Broin Peadaro. The Euro Crisis: The Fiscal Treaty – an Initial Analysis // Institute of International and European Affairs Working Paper. 2012. № 5 (www.iiea.com).

¹⁹⁶ В Основном Законе ФРГ зафиксировано обязательство федерального правительства начать сокращение своего структурного дефицита, чтобы выйти на среднесрочную цель в 0.35% от ВВП, к 2016 г.

со страной еврозоны эти средства будут направлены в постоянный Европейский стабилизационный механизм, а в случае со страной ЕС, не входящей в еврозону – в бюджет Евросоюза. Впрочем, тот факт, что действие ограничителей долга может быть временно приостановлено в периоды экономических потрясений, означает, что в обозримом будущем допустимы отклонения от применения мер по сокращению долга, которых требует фискальный пакт.

В-третьих, пакт фиксирует в договорной форме более жесткую процедуру чрезмерного дефицита, утвержденную ранее в «*six-pack*» (базовые акты EC – см. выше).

В-четвертых, формальную институционализацию получает так называемый Евросаммит. Это встречи глав государств и правительств стран еврозоны в присутствии председателя Еврокомиссии — еще одна институциональная примета прогрессирующей в ЕС дифференциации. Председатель Евросаммита будет избираться его участниками одновременно с выборами главы «полного» Европейского совета с участием глав тех стран, которые не входят в зону евро. Поэтому весьма вероятно, что оба эти поста будет занимать один и тот же человек. Страны зоны евро, не ратифицировавшие фискальный договор, не смогут участвовать в выборах председателя Евросаммита (первая возможность для его избрания возникнет не ранее декабря 2014 г.).

С одной стороны, обязательными оговоренные в соглашении требования являются только для стран еврозоны, а для остальных участников они носят характер пожеланий – до тех пор, пока они не перейдут на евро, или ранее, если они того пожелают (эти страны вольны сами выбрать только те отдельные положения, которым они обязаны будут следовать). С другой стороны, только государства, ратифицировавшие рассматриваемое соглашение, смогут в случае острой нужды претендовать на финансирование из ЕСМ.

Фискальный пакт закладывает основу для дальнейшего укрепления и согласования национальной экономической политики, в том числе вводит предварительную координацию выпуска долговых обязательств стран-участниц и программы экономического партнерства для государств-членов, попавших под действие процедуры чрезмерного дефицита, где детально прописываются структурные реформы, которые требуются для эффективной и долговременной коррекции переживаемых ими проблем.

Необязательный характер носят пожелания в заключенном соглашении, которые касаются роли национальных парламентов в Евросоюзе и расширенного использования продвинутого сотрудничества на внутреннем рынке. По первому вопросу пакт призывает к развитию сети бюджетных комитетов национальных парламентов и Европарламента в качестве дополнительной арены для обмена наилучшим опытом и для уяснения странами позиций друг друга по фискальным проблемам. По второму вопросу статья 10 пакта содержит предположение, что, в соответствии с общими правилами продвинутого сотрудничества, не менее девяти государств-членов могут использовать институциональные рамки Евросоюза для принятия законодательства, которое будет действовать только в этой группе государств.

Итоговый текст межправительственного соглашения под официальным названием «Договор о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе», включающего фискальный пакт, был одобрен в марте 2012 г. 25 государствами — членами ЕС (всеми, кроме Великобритании и Чехии). В сентябре 2012 г. важное препятствие к его вступлению в силу было снято, когда Федеральный

конституционный суд Германии, рассмотрев соответствующие иски¹⁹⁷, разрешил завершить ратификацию фискального пакта и договора о постоянном Европейском стабилизационном механизме в Германии. Фискальный пакт начал действовать с 1 января 2013 г. (в отношении тех стран, которые его ратифицировали), как и было запланировано, так как в декабре 2012 г. Финляндия стала 12 страной еврозоны, полностью завершившей ратификацию Договора о стабильности, выполнив тем самым заложенное в самом договоре условие для его вступления в силу¹⁹⁸.

О том, что «довильские опасения» в 2010 г. были все же небеспочвенны, свидетельствует яростная атака на фискальный пакт, которую повел сразу после своего прихода к власти в 2012 г. новый французский президент-социалист Франсуа Олланд, потребовав его изменения. Эта лобовая атака была отбита. Но в конечном успехе фискального пакта все же заставляло несколько усомниться, в том числе, принятие 6 сентября 2012 г. схемы «безлимитного евроспасения», ослабляющей тяжесть конечной ответственность правительств-должников. Схема подразумевала, в частности, возможность использования постоянного Европейского стабилизационного механизма для приобретения долгов проблемных стран (в первую очередь Испании и Италии).

Решение об учреждении ЕСМ, уже упоминавшегося нами выше на этих страницах, было принято 24 июня 2011 г. на сессии Европейского совета. Механизм межправительственная организация CO штаб-квартирой Люксембурге. Тем не менее, его действия тесно привязаны к политике формальных институтов Европейского союза. Так, предлагаемая ЕСМ финансовая помощь предусматривает применение экономической кондициональности (жесткие внешние предписания экономии и реформ), которая позволяет судить о введении некоей «управления имуществом несостоятельного должника» европейских властей и МВФ. Комиссия заботится о взаимной увязке операций ЕСМ с собственными действиями; она ведет переговоры со странами-получательницами относительно условий предоставления займов и, при достижении договоренности, будет следить за выполнением этих условий. Комиссия вплотную анализирует национальные финансовые и экономические проблемы, определяет требуемые решения, следит за их выполнением национальными инстанциями и оценивает «проштрафившимися» национальными результат. властями проводят консультации, но в случае разногласий их переговорные позиции чрезвычайно слабы. В Совет управляющих ЕСМ включены министры финансов стран зоны евро (в качестве голосующих членов), а также член ЕК по экономическим и монетарным вопросам и глава ЕЦБ (в качестве наблюдателей).

В любом случае, фискальный пакт — попытка добиться укрепления в Евросоюзе жесткой бюджетной координации. При этом характерно, что, выступая 1 декабря 2011 г. на митинге своих сторонников в Тулоне, тогдашний президент Франции Николя Саркози, один из «отцов» пакта, счел необходимым подчеркнуть: «Реформа Европы не подразумевает (очередного — *М.С.*) усиления наднациональности. Европа будет реформировать себя, прагматично извлекая уроки из кризиса. Этот кризис заставил глав государств и правительств (Евросоюза —

⁷

¹⁹⁷ Суть претензий истцов, действовавших от имени 37 тыс. граждан ФРГ, отдельных партий и политиков, сводилась к тому, что фискальный пакт и ЕСМ противоречат Основному закону ФРГ, лишая национальный парламент бюджетного суверенитета.

¹⁹⁸ Первой ратификацию завершила Греция — 10 мая 2012 г. За ней последовали Словения, Португалия и Латвия. Подробнее см.: http://www.eurozone.europa.eu/newsroom/news/2012/12/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013/

М.С.) взять на себя большую ответственность, так как, в конечном счете, именно у них есть демократическая легитимность, позволяющая принимать решения» Выражаясь специальными терминами, введение в действие фискального пакта, по сути, не предполагает само по себе дополнительной коммунитаризации экономической политики в Европе. В то же время успешная ратификация нового соглашения, безусловно, повлечет за собой европеизацию новых чувствительных аспектов национального суверенитета в экономике, т.е. распространение в национальных рамках все большего числа европейских правил, методов и стилей европейского управления.

Фискальный пакт как часть «Договора о стабильности, координации и управлении», «two-pack» (после его вступления в силу) и «six-pack», уже действующий, будут, как ожидается, сначала работать параллельно друг другу. Между тем Комиссия поддерживает планы инкорпорации ключевых положений нового договора в европейское законодательство, причем рассчитывает прийти к этому как можно скорее (в самом фискальном пакте упоминается срок в пять лет²⁰⁰, хотя некоторые его элементы могут войти в базовые акты ЕС гораздо быстрее). Канцлер ФРГ Ангела Меркель, в частности, продолжает настаивать, что фискальный пакт необходимо как можно скорее дополнить политическими соглашениями. Согласно ее призывам, не встретившим, впрочем, непосредственной поддержки у партнеров Германии по ЕС, уже в декабре 2012 г. на сессии Европейского совета следовало назвать дату созыва конвента (учредительного совета) для внесения очередных «прорывных» изменений в договорную основу ЕС. Председатель ЕК Жозе Мануэл Баррозу разделял такие намерения, о чем свидетельствовало, в частности, содержание в 2012 г. его ежегодной речи о состоянии Союза²⁰¹, в которой он призвал к его оформлению в качестве федерации национальных государств.

Все это подсказывает, что фискальный пакт — своего рода «мостик» к желаемому для проинтеграционных сил, хотя пока и кажущемуся не достижимым, изменению основополагающего Договора, а не постоянный самостоятельный долгосрочный механизм. Подобный институционально-организационный прием (заключение договора некоторыми странами ЕС вне «конституционных рамок» Евросоюза и его последующее включение в них) уже неоднократно использовался и в прошлом, примером чему могут служить Шенген²⁰² и Прюмский договор²⁰³.

10

¹⁹⁹ **La Stampa**, 02.12.2011.

²⁰⁰ Новшества, заключенные в фискальном пакте, потребуют внесения изменений в Раздел VIII ДФЕС «Экономическая и монетарная политика».

²⁰¹ José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, State of the Union 2012 Address, Plenary session of the European Parliament/Strasbourg, 12 September 2012 (http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596).

²⁰² Шенгенское соглашение об отмене паспортно-визового контроля на границах ряда

²⁰² Шенгенское соглашение об отмене паспортно-визового контроля на границах ряда государств Европейского союза, изначально подписанное 14 июня1985 г. пятью европейскими государствами (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Францией и Германией). Вступило в силу 26 марта1995 г. и прекратило существование 1 мая1999 г., в вступлением в силу Амстердамского договора, будучи замещено Шенгенским законодательством ЕС.

²⁰³ Прюмский договор был подписан в 2005 г. в курортном городке Прюме в немецкой земле Рейнланд-Пфальц семью странами (Германия, Австрия, Бельгия, Испания, Франция, Нидерланды и Люксембург). Он предусматривал дополнительную интеграцию по вопросам борьбы с терроризмом, нелегальной миграцией и трансграничной преступностью. В 2007 г. министры внутренних дел стран Евросоюза приняли решение о распространении его действия на все страны ЕС. В настоящее время его положения включены в право ЕС.

Согласованные сначала ограниченным кругом участников вне рамок Евросоюза, они были впоследствии инкорпорированы в его договорную основу.

§10.3 ОНЭП

В отличие от монетарной сферы, в общей экономической политике в ЭВС, как мы видим, не имеет места существенное делегирование полномочий на европейский властный уровень. Ученые расходятся во мнениях, почему так произошло²⁰⁴. Одни считают, что объяснение лежит в стремлении разработчиков Договора защитить независимость ЕЦБ от политического влияния, сохранив децентрализацию в организации экономической политики в ЕС²⁰⁵.

С точки зрения других авторов, причина заключена в особой заботе стран о национального суверенитета. Иными словами. экономического управления в ЕС фактически отражает тот предел, далее которого государства-члены не готовы продвигать интеграцию 206. Наконец, третья группа экспертов придерживается той позиции, что децентрализованный подход к общей наиболее разумный. экономической политике. ПО сути. Он обеспечивает государствам-членам относительную свободу в бюджетной политике, а это-де позволяет им лучше подготовиться к национально специфичным шокам. К тому же мягкие нормы могут быть предпочтительнее жесткого законодательства, когда цели политики лишены особой точности и велика вероятность их пересмотра по ходу дела²⁰⁷. Они минимизируют риски выбора национальной властью порочной модели экономической политики, а также исключают неверную оценку позиций государствчленов. В любом случае речь идет не о случайном выборе и не о досадной ошибке, сознательном политическом решении, разной мере выгодном/предпочтительном и/или обременительном с точки зрения отдельных политических игроков.

Как бы то ни было, обязанность добиваться консенсуса относительно приоритетов экономической политики в еврозоне и в Евросоюзе в целом возложена на ЭКОФИН (и Еврогруппу, в особенности), тогда как отдельные государства-члены сами планируют, как им достигать заявленных планок в преследовании этих приоритетов. ЭКОФИН по предложению Европейской комиссии формулирует и утверждает (после их одобрения Европейским советом) Общие направления экономической политики государств-членов на среднесрочную перспективу²⁰⁸ — ОНЭП²⁰⁹. Они основываются на ежегодном цикле обсуждений по экономической политике между европейскими институтами и государствами-членами.

ОНЭП – это главный инструмент координации общей экономической политики в ЕС, который носит форму не требующих обязательного исполнения указаний ЭКОФИН государствам-членам по макроэкономической политике и структурным реформам. Санкций обычно не предусматривается, хотя ЭКОФИН может выступить с (необязательной) рекомендацией в адрес страны, не соблюдающей его указания,

²⁰⁵ См.: Dyson Kenneth. *The Politics of the Euro-Zone: Stability or Breakdown?* Oxford: Oxford University Press, 2000.

²⁰⁴ См.: Hodson Dermot. Op. Cit. P. 170–171.

²⁰⁶ Hix Simon. *The Political System of the European Union*, 2nd edn. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. P. 38.

²⁰⁷ Cm.: Hodson Dermot and Maher Imelda. Soft Sanctions and the Reform of the Stability and Growth Pact // *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. № 5. P. 798–813. ²⁰⁸ *Broad Economic Policy Guidelines (BEPGs)*.

²⁰⁹ См. статью 121 ДФЕС (бывшая статья 99 Договора об учреждении Европейского сообщества).

и, при необходимости, обнародовать ее. Такая мера впервые была применена в 2001 г. (как мы помним, в отношении Ирландии).

В то же время ОНЭП можно назвать политически обязательными (это не отменяет самой возможности отступления от предписанного и обещанного). Их соблюдение обеспечивается в основном опасением репутационных потерь и «давлением равных» в отношении отстающих — что, впрочем, несколько напоминает памятное советским гражданам социалистическое соревнование с его сомнительной эффективностью.

ОНЭП были внедрены Маастрихтским договором и впервые появились в 1993 г. Сначала это был короткий документ в 4 страницы, составленный в общих выражениях. В 1994 г. его дополнили некоторые специальные рекомендации по отдельным странам. В 1999 г., в качестве умеренно жестких институциональных рамок по имплементации экономической стратегии ЕС, ОНЭП получили статус целях интегрирующего механизма. Он действовать стал В обеспечения горизонтальной связки уже сложившегося к тому времени набора процессов вертикальной координации (рассмотренного нами Пакта стабильности и роста, Люксембургского процесса по занятости, к которому мы еще вернемся в дальнейшем, Кардиффского процесса по внутреннему рынку, который стартовал в 1998 г., и Кельнского процесса по макроэкономике, которому был дан старт в 1999 г.).

Кардиффский процесс был направлен на улучшение функционирования рынков товаров, услуг и капитала через добровольную координацию национальных курсов, основанную на мониторинге, обмене наилучшими практиками и «давлении равных». Кельнский процесс, или макроэкономический диалог²¹⁰, в свою очередь, предполагает усовершенствовать взаимодействие курсов национальной макроэкономической политики и скоординировать изменения в области заработной платы.

Со временем количество указаний со стороны ЭКОФИН стало нарастать – тем более что Лиссабонская стратегия 2000 г. (см. ниже) добавила целую серию новых областей вертикальной координации.

Общие направления экономической политики охватывают важный сегмент социально-экономической политики в Европейском союзе, но этот охват неполный, несбалансированный. Так, они не распространяются на экологическую политику и политику сплочения. С 2005 г. в ходе реформы Лиссабонской стратегии была предпринята попытка исправить ситуацию: ОНЭП и Направления политики занятости (НПЗ)²¹¹, о которых речь еще впереди, были объединены под общей шапкой Интегрированных направлений²¹². Они стали утверждаться на несколько лет (2005–2007, 2008–2010, 2010–2014) при ежегодном обновлении задаваемых параметров.

На основании Интегрированных направлений каждое государство-член разрабатывает собственную национальную программу реформирования (НПР), где описывает ключевые приоритеты экономических реформ, конкретные запланированные реформы и собственные заданные координаты по ним. НПР сдаются в апреле одновременно с программами стабильности/конвергенции, как того требует график евросеместра. В мае-июне Комиссия оценивает их, после чего государства-члены в июне-июле получают одобренные Советом указания по

 $^{^{210}}$ См. статью 121 ДФЕС (бывшая статья 99 Договора об учреждении Европейского сообщества).

²¹¹ Employment Guidelines (EGs).

²¹² Integrated Guidelines.

экономической политике, включая специфические рекомендации по отдельным странам²¹³. В феврале следующего года Комиссия представляет собственный Ежегодный обзор экономического роста²¹⁴, который служит основанием для очередных европейских указаний правительствам по линии ОНЭП.

Ныне действующие ОНЭП на 2010–2014 гг. включают следующие направления:

- 1) обеспечение качества и устойчивости государственных финансов;
- 2) борьба с макроэкономическими дисбалансами;
- 3) сокращение дисбалансов в еврозоне;
- 4) оптимизация поддержки исследований, развития и инноваций, высвобождение потенциала цифровой экономики;
- 5) повышение эффективности использования ресурсов и сокращение выбросов парниковых газов;
- 6) совершенствование делового и потребительского климата и обновление промышленной базы²¹⁵.

Таким образом, ОНЭП выполняют две функции. С одной стороны, государства-члены с их помощью координируют свою экономическую политику ради достижения целей Евросоюза. С другой стороны, Общие направления открывают возможность для дачи рекомендаций государствам-членам со стороны европейских институтов по мерам коррекции в том случае, когда избранный национальный курс несет риски функционированию ЭВС.

У ОНЭП четыре ключевые характеристики²¹⁶:

- 1. Широкий охват различных сфер экономической политики, включая макроэкономику, структурные реформы, интеграцию финансовых рынков.
- 2. Последовательность их применения сразу в нескольких сферах (горизонтальная координация).
- 3. Создание общих рамок для более детальных процессов (вертикальной) координации.
- 4. Обеспечение консенсуса в отношении острых проблем экономики и способов их разрешения.

В то же время нельзя не отметить, что «давление равных» (*peer pressure*) слабо сдерживает потенциальных нарушителей.

ОНЭП представляют собой умеренную форму жесткой координации, в которой четкие роли отведены и Комиссии, и Совету/ЭКОФИНу (Еврогруппе). В ней сочетаются подходы сверху вниз и снизу вверх. Три элемента определяют стадии политического цикла в данном процессе: (1) установления общих целей; (2) многостороннее наблюдение и отчеты государств-членов; (3) последующая общая оценка результатов на европейском уровне, включая дальнейшие рекомендации

²¹³ Пострановые рекомендации, одобренные Советом в июле 2012 г., см. по адресу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf.

²¹⁴ Annual Growth Survey. Cm. сноску 12.

²¹⁵ Cm.: http://e.mail.ru/cgi-bin/ajax_attach_action?id=13216143250000000859&_av=3.

²¹⁶ Подробнее см.: Molle, Willem (2011-03-01). *Economic Governance in the EU: Implementing policies with the financial and coordination modes* (Routledge Studies in the European Economy) (Kindle Location 3407–3428). Taylor&Francis. Kindle Edition.

национальным властям. Санкции формально возможны, но не являются принципиально важными. Более того – в данном формате они ни разу так и не были задействованы.

Глава 11: Открытая координация

Открытая координация, в свою очередь, подразумевает такое согласование национальных курсов в Евросоюзе, которое допускает (и приветствует!) широкое демократическое участие. Это мягкая координация, которая должна выстраиваться преимущественно снизу вверх, причем встречается она преимущественно в слабо коммунитаризированных областях, относимых к смешанной компетенции ЕС и национального уровня власти. Заинтересованные стороны добровольно подключаются к

ОМК для решения общих вопросов, важных для них всех. При этом национальные партнеры публично обязуются добиваться согласованных на европейском уровне целей.

§ 11.1 Стратегия занятости

Принято считать, что процесс интеграции стимулирует конкурентоспособность и экономический рост, а потому в принципе от него следует ожидать положительного воздействия на состояние дел с безработицей. Но в то же время региональная интеграция порождает определенного рода давление («гонку на дно»), которое в национальных рамках может сказываться в нарастании безработицы и в снижении уровней социальной защиты. В условиях единого рынка, при росте конкуренции на товарных рынках, при открытости рынков труда, возможна эрозия национальных стандартов в странах с высоким уровнем социальной защиты. Недостаточная конкурентоспособность стран ЕС на мировых рынках тоже может вести к нарастанию безработицы, в то время как иммиграция из третьих стран усугубляет проблему городских гетто. Наконец, как уже было показано, бюджетные правила Пакта стабильности и роста ограничивают возможности расходования средств по линии государства благосостояния. Со своей стороны, высокая безработица негативно сказывается на конкурентоспособности Евросоюза.

Начиная с 1950-х годов, формирование западноевропейских экономических сообществ предполагало экономическую (рыночную) интеграцию, тогда как забота о занятости и социальные вопросы рассматривались как нечто дополнительное, если не второстепенное. С 1974 г. наблюдаются попытки координации разрозненных усилий государств—членов ЕС в противостоянии негативным рыночным эффектам, которые обрели форму Программы социальных действий, нацеленной на достижение полной²¹⁷ и оптимальной занятости в Европейском сообществе и на улучшение условий труда. Важный шаг в продвижении социальных аспектов интеграции был сделан в 1986 г. с принятием Единого европейского акта. Вторая Программа социальных действий, которая была одобрена в 1989 г., уже сочетала открытую координацию и правовые инструменты. К последним относится законодательство ЕС по защите прав в области трудовых отношений и плоды социального диалога, о которых мы говорили выше.

²¹⁷ В ранние годы существования ЕЭС обязательство его членов стремиться к полной занятости не звучало. Оно было сформулировано в середине 1980-х годов. Намерение максимизировать «норматив по занятости» в контексте Европейской стратегии занятости, в принципе, подразумевает ту же цель – создание рабочих мест для всех (но уже без акцентирования их качества), к которой вернулись после кризиса модели благосостояния, обеспечивавшей достаточно высокий уровень жизни для безработных, начавшегося с 1990-х годов.

В середине 1990-х годов, с вступлением в силу Маастрихтского договора, который содержал в приложении Социальный протокол, социальная повестка дня в Евросоюзе достигла своего пика²¹⁸. Но для Комиссии и для европейских групп интересов, работающих в социальной сфере, ограниченные компетенции наднациональных институтов в данной области на фоне прогресса рыночной интеграции оставались, тем не менее, серьезным разочарованием.

В 1994 г. Совет ЕС, заседая в Эссене, выступил с рекомендациями государствам-членам по вопросам занятости²¹⁹, последние сформулировали национальные программы (планы действий), а Комиссия занялась мониторингом их исполнения, что, впрочем, не возымело на тот период заметного немедленного успеха. Экономический рост в странах Евросоюза (во многих случаях довольно скромный) не повел тогда к созданию достаточно большого числа новых рабочих мест. По словам европейского экономиста Йенса Бастиана²²⁰, «артритное поражение рынков труда в континентальной Европе оставляло дверь закрытой для безработных».

Ввиду приближающегося расширения 2000-х годов трудно было ожидать, что в обозримой перспективе все члены EC (как старые, так и новые) смогут выйти на общий уровень развития в социальной сфере, что мешало активному применению метода наднационального регулирования. Поэтому Комиссия выступила с предложениями, которые в 1997 г. на Люксембургской сессии Европейского совета были оформлены в Европейскую стратегию занятости (EC3). Она установила несколько общих целей и включила в себя прежде возникшие элементы координации, сделав акцент именно на них. С точки зрения содержания важными элементами новой стратегии стали: активная политика на рынке труда, интеграция национальных курсов социальной и экономической политики, инвестиции в образование и обучение на всем протяжении жизни, а также реформы систем сбора налогов и выплаты пенсий и пособий. На сессии в Люксембурге в 1997 г. впервые прозвучало понятие «флексикьюрити» 221 — в качестве обозначения наиболее удачной национальной модели государства благосостояния.

²¹⁸ В конце 1990-х годов к власти во многих странах—членах ЕС, как мы уже упоминали, пришли социал-демократические партии, испытавшие влияние повестки «третьего пути». Они склонны были подчинять политику на рынках труда принципу усиления конкурентоспособности и дискутировать о будущем государства благосостояния.

²¹⁹ В это время безработица в 15 странах Евросоюза превышала 11%, тогда как в США она составляла 5.7%, а в Японии — 3.5%. Устойчивая безработица превратилась в проблему европейской экономики, начиная с 1970-х годов. Ранее, в 1950-е и 1960-е годы, страны западноевропейской «шестерки» переживали период практически полной занятости. По данным

⁽http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSel ection=1&plugin=1), в октябре 2012 г. в Евросоюзе было 10.7% безработных, в зоне евро – 11.7%, самый низкий уровень – в Австрии (4.3%), самый высокий – в Испании (26.2%). Дополнительно по теме см.: Weishaupt J. Timo. Money, votes or 'good' ideas? Partisan politics and the effectiveness of the European Employment Strategy in Austria and Ireland // *European Integration online Papers*, 2009 (http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_014a).

Bastian J. Putting the cart before the horse? Labour market challenges ahead of monetary union in Europe // Hine D. and Kassim H., eds. **Beyond the market – The EU and National Social Policy**. London: Routledge, 1998.

²²¹ Flexicurity = flexibility + security. Речь идет о зародившейся в Дании в 1990-х годах модели государства благосостояния, сочетающей работающий на упреждение изменений рынок труда, укрепление способности работников к трудоустройству (*improvement of employability*) через образование, профессиональную подготовку и социальное страхование. Парадигма *flexicurity* отразила взгляд на «человека экономического» как на «самого себе

В 2002–2003 гг. ЕСЗ претерпела реформу, вследствие которой ее структура была упрощена. Затем выделенные в ее рамках Направления политики занятости были включены в Интегрированные направления развития.

В том, что касается распределения власти, в Европейском союзе основная ответственность за поддержание занятости, В согласии принципом субсидиарности, по-прежнему возложена на государства-члены. Амстердамский договор 1997 г. подтвердил эту политическую реальность. Однако в нем же нашла правовую основу скоординированная стратегия занятости (статьи 125–130). В Лиссабонском договоре 2007 г. мы тоже видим ссылки на вертикальную координацию в соответствующих вопросах. Так, в статье 145 ДФЕС ее цель сформулирована «содействие формированию квалифицированной. как подготовленной и способной к адаптации рабочей силы, а также рынков труда, быстро реагирующих на изменение экономических условий». Пути достижения этого определены в статье 147 ДФЕС, где сказано: «Евросоюз будет вносить свой вклад в повышение уровня занятости, поощряя сотрудничество между государствамичленами мерами поддержки и, при необходимости, дополняя их действия». Метод координации уточнен (статья 149 ДФЕС) как «обмен информацией и наилучшим опытом, проведение сравнительного анализа и консультаций, а также поддержка передовых подходов и апробация наработок, в особенности с использованием пилотных проектов». Подразумевается, что сокращение безработицы зависит от реформы национальных бюрократических аппаратов, снижения трудовых затрат и изменения взглядов самих безработных, которые должны взять свою судьбу в собственные руки.

Для сохраняющихся высоких уровней безработицы в Европе есть свои причины (среди них недостаточная гибкость рынков труда, их «зарегулированность» и быстрый рост стоимости рабочей силы). Особенно острую проблему безработица традиционно составляет на периферии Евросоюза (в таких странах, как Испания, Италия и Греция), а также в новых восточноевропейских государствах-членах. Нынешний экономический кризис оставил свои зарубки на европейских рынках труда и за короткий срок похоронил многие достижения политики занятости за предшествующее десятилетие²²². Государствами-членами, наиболее пострадавшими от кризиса, оказались, что нетрудно было предвидеть, три балтийские страны, Испания и Ирландия. В Италии высокий уровень долговременной безработицы установился еще до кризиса, но затем оставался неизменным.

Таким образом, главная цель Европейской политики занятости в настоящее время — снижение уровня безработицы. Важным актором европейского уровня в данной сфере выступает Генеральный директорат Комиссии по занятости. Именно он формулирует руководящие указания и осуществляет мониторинг. Его основными союзниками являются Европейский парламент и социальные партнеры. Генеральный директорат по занятости поддерживает постоянные контакты с неправительственными организациями. Для этого нередко используется Платформа

предпринимателя», конкурирующего на рынке за счет инвестиций в свой человеческий капитал.

²²² Подробнее см.: Weiler Anni. Formulation of the European Employment Strategy for the post-Lisbon period in the context of economic crisis // *European Employment Observatory Thematic Paper*, September 2009

⁽http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/EESPostLisbon-Weiler.pdf)

О нынешней ситуации с безработицей в Европе см. в докладе Комиссии: European Commission. EU Employment and Social Situation // **Quarterly Review**, December 2012. Luxembourg: Publishing Office of the European Union, 2013.

европейских общественных НПО²²³, что особенно важно на стадии мониторинга, так как официальные отчеты национальных правительств о своих действиях зачастую грешат приукрашиванием ситуации. Платформа была создана в 1995 г. для облегчения контактов Комиссии и социальных акторов и пользуется финансовой поддержкой со стороны Комиссии (из средств Программы действий по продвижению активного европейского гражданства). В нее входят около 40 европейских неправительственных организаций, федераций и сетей, которые добиваются продвижения социального измерения европейской интеграции.

Совет ЕС (в данном случае Совет по занятости, социальной политике, здравоохранению и защите прав потребителей), голосуя квалифицированным большинством, должен одобрить указания, инициированный Комиссией²²⁴, и оценить ход их выполнения. При этом нет никаких сомнений, что главная роль в стратегии занятости принадлежит именно государствам-членам. Они совместно определяют ее рамки и ориентиры, а также выбирают инструменты и способы ее воплощения. Вовлечение в процесс местных и региональных властей по-прежнему остается ограниченным, поскольку ему сопротивляются национальные правительства.

Особая роль в выполнении стратегии занятости принадлежит также Комитету по занятости, который был создан решением Совета ЕС в январе 2000 г, но получил впоследствии и договорную опору (статья 150 ДФЕС). Он имеет совещательный статус. Комитет, куда входят по два представителя от каждой страны-участницы и два представителя Комиссии, готовит ежегодное осеннее обсуждение в Совете ЕС пакета по занятости, куда входят: Направления политики занятости, Совместный отчет по занятости и Рекомендации по проведению национальных курсов политики занятости. Кроме того, Комитет излагает мнения и пишет доклады по запросу Совета, Комиссии или по собственной инициативе.

Направления политики занятости на 2010–2014 гг. (пункты 7–10 Интегрированных направлений развития в целях роста и занятости) включают:

- (7) сокращение структурной безработицы;
- (8) наращивание численности квалифицированной рабочей силы соответственно запросам рынков труда;
- (9) совершенствование систем образования и профессиональной подготовки на всех уровнях;
 - (10) борьбу с бедностью и социальной отверженностью.

Главным методом управления применительно к европейской политике занятости выступает в результате Открытый метод координации (ОМК). В данном случае это процесс, который фактически идет по кругу, включая шесть стадий²²⁵:

1. Оценка положения в государствах-членах и в Европейском союзе в целом. К этой же стадии отнесем утверждение общих целей и задач и принятие Советом ЕС по предложению Комиссии конкретизированных Направлений политики занятости в рамках Интегрированных направлений развития, на основании которых строятся ежегодные рекомендации по отдельным странам.

²²⁴ Предложения Комиссии в предварительном порядке обсуждаются в Европейском парламенте, в Комитете по экономическим и социальным вопросам и в Комитете регионов. ²²⁵ Об этом см.: Molle, Willem (2011-03-01). *Economic Governance in the EU: Implementing*

policies with the financial and coordination modes (Routledge Studies in the European Economy) (Kindle Location 6612). Taylor & Francis. Kindle Edition.

²²³ The Platform of European Social NGOs – Social Platform (http://www.socialplatform.org).

- 2. Подготовка государствами-членами национальных программ реформирования (National Reform Programmes)²²⁶, которые содержат главу по занятости, по форме и содержанию очень близкую к прежним национальным план действий (National Action Plans). В этих главах описывается, как данная страна выполняет европейские указания, и устанавливаются координаты действий различных акторов (властей и частных сторон) в сфере занятости.
- Рассмотрение национальных действий проходит в два этапа. Сначала страны представляют свои программы, а Комиссия и прочие государства-члены вопросы по ним. Затем чиновники Еврокомиссии проводят двусторонние встречи с госслужащими каждого из государств-членов для обсуждения проекта совместного отчета по занятости 227... На этих же встречах готовятся и рекомендации национальным властям на будущее. Кроме того, проводятся дружественные оценки, составляющие отдельную процедуру. В ее рамках Комиссия приглашает государства-члены к тому, чтобы они организовали оценку собственных программ со стороны и посетили презентации программ других государств-членов. Каждая страна, участвующая в такой работе, направляет на презентацию программы другой страны двух рецензентов: правительственного, обычно от министерства труда или связанного с ним агентства, и независимого эксперта, обычно из академических кругов или исследовательского института. дают Представители принимающей страны предварительные объяснения. Процедура включает также осмотр объектов. Затем орган, ответственный за общую подготовку дружественной проверки (обычно это независимая консультационная фирма) пишет отчет, который, до его выхода, должен быть завизирован участниками.
- 4. Государства-члены ежегодно отчитываются по состоянию дел в области занятости в стране. Цели, заявленные ранее, служат при этом мерилом действенности национального курса.
- 5. Совет ЕС изучает ситуацию и готовит заключения по Направлениям политики занятости.
- 6. Комиссия представляет скорректированные указания в рамках Направлений политики занятости и рекомендации по странам, которые должен одобрить Совет (см. пункт 1).

Никаких санкций здесь не предусмотрено. Европейский союз и государствачлены располагают только мягкими методами по убеждению «отстающих». Конкретный смысл всего процесса — в отслеживании на европейском уровне ситуации с занятостью в государствах-членах, в оказании на них давления с целью приближения к намеченным ориентирам и в содействии «политическому обучению» (political learning). В рамках программы взаимного обучения предлагаются семинары и рабочие совещания для интенсивного обмена мнениями.

Описанная выше общая процедура может быть названа инквизиционной в том смысле, что государства-члены позволяют Еврокомиссии оценивать свои действия в сфере политики занятости, или медиативной, поскольку государства-члены подталкиваются к оценке собственных достижений на фоне направляющих европейских указаний. Ее задача — сблизить цели государств, а не средства их

(http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st06/st06252.en12.pdf).

²²⁶ См. Национальные программы на текущий период: National Programmes 2012 (http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm).

²²⁷ Cm.: Joint Employment Report

достижения. Она привела к интенсификации консультаций и к более тесной национального координации между министерствами ировня (в регулирования рынков труда, выплаты пособий по безработице, пенсионного обеспечения, налогообложения). Однако в то же время ежегодные отчеты скорее воспринимаются национальными властями как продукт для потребления, но не как основа для разворачивания внутриполитических дебатов с целью демократизации процедуры. Социальные партнеры тоже пока не слишком заинтересованы участвовать в таком процессе, усматривая в нем покушение на автономность своих переговорных позиций на европейском уровне.

В результате в организации ЕСЗ немало исследователей видят вариант министерствами «экспертократичных» переговоров между Комиссией И государствах-членах²²⁸. Экспертократия подразумевает замещение демократии правлением экспертов в качестве технологии власти²²⁹. Применение руководящих эталонных ориентиров И оценивание на европейском vказаний. действительно ведут к ограничению реального выбора политического курса для государств-членов, что заставляет усомниться в том, насколько мягким в сущности, а не по форме, является подобный метод управления²³⁰.

В свое время французский философ Мишель Фуко ввел неологизм «governmentality» (управляемость) 231 , обозначив с его помощью современный тип регулятивной власти, которая использует как жесткие (правовое принуждение), так и, во все большем объеме, мягкие механизмы, формирующие ориентации, способы мышления и принятия решений, а также устремления прочих акторов. Его аналитический подход способен только укрепить подобные сомнения. Так, европейские авторы К. Де Ла Порт и П. Нанц однозначно утверждают, что ЕСЗ отличает «низкий уровень демократического участия», потому что в основе процедуры – делиберация (длящееся обсуждение) в ограниченном кругу экспертов и чиновников 232 . Иначе говоря, координация здесь если и приоткрыта, то не слишком широко.

В случае с политикой занятости координация сочетается в Евросоюзе не только с элементами наднационального регулирования и довольно жесткой формой имплементации через трудовое право, которую поддерживают суды (национальные и Суд ЕС), а также социальным диалогом, но и с бюджетным методом управления. К основным программам, финансирующим политику занятости и социальную политику ЕС, относятся:

- Европейский социальный фонд²³³;
- -программа ПРОГРЕСС²³⁴:
- Европейский фонд адаптации к условиям глобализации²³⁵;

²²⁸ Benz Arthur. Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? // *European Law Journal*. 2007. Vol. 13. № 4. P. 507.

²²⁹ См.: Беквит Б. *Правление экспертов*. М., 1972

²³⁰ Подробно см. Möller Kolja. European governmentality or decentralized network governance? The case of the European Employment Strategy // *RECON Online Working Paper*, 2010/08 (http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1008.pdf?fileitem=5456398).

Foucault M. Governmentality // *The Foucault Effect: Studies on Governmentality*. L.: Routledge, 1991.

²³² De La Porte Caroline and Nanz Patrizia. 2004. The OMC – a Deliberative-democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions // *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. № 2. P. 283.

²³³ The European Social Fund – ESF (http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langld=en).

²³⁴ The PROGRESS programme (http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en).

- финансовый инструмент Прогресс Микрофинанс²³⁶.

На 2007–2013 гг. Европейский социальный фонд (ЕСФ) был определен как главный финансовый инструмент по поддержке политики занятости ЕС, на которую из средств Фонда выделено всего около 8% (примерно 11 млрд. евро в год). Из них 34% отведены на развитие человеческого капитала, 30% — на обеспечение доступа к рабочим местам, 18% — на повышение адаптивности работников и фирм, предприятий и предпринимателей к изменению условий на рынке труда, 14% — на цели социального включения обездоленных, 3% — на институциональные нужды и 1% — на реформы в сфере занятости и преодоления социальной отверженности. Несмотря на небольшие объемы материального поощрения, связь ЕСЗ с ЕСФ оказалась, тем не менее, полезным стимулом для активизации интереса к Европейской стратегии занятости, особенно со стороны правительств новых странучастниц, испытывающих острую нехватку собственных ресурсов.

Между тем соединение двух методов (координации и бюджетного) стало в данном случае делом непростым. Оно заняло немало времени, тем более что у ключевых игроков оказались разные предпочтения на данный счет²³⁷. Так, Европейская комиссия интенсивно и, в конечном счете, с успехом продвигала правила управления ЕСФ в Европейской стратегии занятости (программирование, отчет и оценка) ввиду той важной роли, которая принадлежит ей в распоряжении средствами Фонда. Европейский парламент требовал, чтобы доступ к средствам из Фонда зависел от точности следования европейским приоритетам в национальных программах реформирования. Совет ЕС, напротив, занял более сдержанную позицию, настаивая, чтобы ЕСЗ не становилась областью активного применения европейского права. Государства-члены, особенно более состоятельные финансовом плане, не были слишком заинтересованы в прямой связи ЕСЗ и ЕСФ, чтобы ограничивающие их свободу элементы из сферы управления структурными фондами (мониторинг, оценивание и даже санкции в форме невыплаты субсидий в случае недостижения плановых показателей) поменьше проникали бы в практику выполнения ЕСЗ.

Европейский фонд адаптации к условиям глобализации функционирует, как известно, вне рамок бюджета ЕС. Из него можно тратить до 500 млн. евро в год на поддержку активной национальной политики на рынке труда, а именно для работников, пострадавших от массовых увольнений, спровоцированных либерализацией торговых потоков.

Сочетание различных методов управления в области политики занятости в ЕС отражает нестабильность ее организационной архитектуры. Таким способом проинтеграционные европейские элиты пытаются обойти (многочисленные) национальные вето на решения Евросоюза в данной области, а также нейтрализовать противостояние социал-демократов и правоцентристов, с одной стороны, и сторонников централизации и децентрализации политической власти в ЕС – с другой. Для приверженцев более сильной роли ЕС в социальной политике эффективность ОМК в краткосрочной перспективе не слишком важна. С их точки

(http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=en).

²³⁵ The European Globalisation Adjustment Fund – EGF

⁽http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en).

²³⁶ The European Progress Microfinance Facility

²³⁷ Подробнее см: Hartwig Ines. European Employment Strategy and structural funds: spill-overs towards communitarisation? // I. Linsenmann, C.O. Meyer and W. Wessels, eds. *Economic Government of the EU: a Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2007. P. 119–140

зрения, этот мягкий метод будет иметь позитивные последствия, если он приучит национальные правительства к постоянной координации и поможет выдвинуть социальную политику с периферии политики ЕС на центральное место, тем самым заложив предпосылки для более амбициозных инициатив в дальнейшем.

§ 11.2 Стратегия «Европа-2020»

В июне 2010 г. была одобрена стратегия «Европа-2020» по созданию рабочих мест и поддержке роста, предполагающая экономические и социальные реформы, с учетом экологических ограничений. Под тремя рубриками (об умном, устойчивом и инклюзивном росте) эта стратегия охватывает акции национального и европейского уровня, направленные на повышение благосостояния в Европе. Устремления стратегии «Европа-2020» выражены в пяти ее ключевых целях. К ним относятся:

- достижение 75-процентной занятости для населения в возрасте от 20 до 64 лет;
- повышение до 3% от совокупного ВВП Евросоюза государственных и частных инвестиций в научные исследования, разработки и инновации;
- снижение выбросов парниковых газов на 20% (или на 30% при благоприятных условиях) от уровня 1990 г.; доведение до 20% доли возобновляемых источников в энергопотреблении; 20-процентное повышение энергоэффективности²³⁸;
- снижение менее чем до 10% числа школьников, покидающих школу с неполным средним образованием; повышение не менее чем до 40% числа жителей в возрасте от 30 до 34 лет, имеющих высшее образование;
- сокращение на 20 млн. числа лиц, находящихся на грани или за гранью нищеты и социальной отверженности.

На их основе государства-члены устанавливают собственные ориентиры в каждой области, соответствующие специфике национальных стартовых позиций, обстоятельств и потенциалу роста в каждой стране. При этом государства соотносят свою экономическую политику с Интегрированными направлениями экономической политики, принятыми на уровне EC.

В поддержку стратегии «Европа-2020» Комиссия разработала и предложила семь образцовых (флагманских) инициатив²³⁹, в рамках которых ЕС и национальные власти должны координировать свои действия. Одна из них названа «Союз инноваций»²⁴⁰. Она предполагает, в частности, наращивание инвестиций в исследования и инновации для преодоления углубляющегося разрыва в данной

^{238 11} сентября 2012 г. ЕП на своем пленарном заседании утвердил директиву ЕС об энергоэффективности, которая потребует введения обязательных мер по энергосбережению, включая модернизацию общественных зданий, энергосберегающих схем для коммунального сектора и контроля за расходованием энергии для крупных компаний. Директива вступает в силу через 20 дней после ее опубликования в Официальном журнале Европейского союза. Затем у стран ЕС будет 18 месяцев, чтобы интегрировать ее в национальное законодательство. См.:

http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20120831FCS50275/3/html/Energy-efficiency-billions-to-be-made-in-savings.

См.: Flagship initiatives, http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/sustainable-growth/index_en.htm.

²⁴⁰См.: Innovation Union. A Europe 2020 Initiative, http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm.

области с США и Японией и сохранения преимущества перед наступающими Европе на пятки Китаем, Индией и Бразилией. Новая инвестиционная программа в поддержку исследований и инноваций под названием «Горизонт-2020»²⁴¹, общим объемом в 80 млрд. евро, объединила все виды финансовой поддержки в ЕС по соответствующим направлениям и подразумевает заметную переориентацию в будущем европейского бюджета на достижение соответствующих целей. Прочие инициативы сосредоточены на таких сферах, как образование, повышение конкурентоспособности и повышение уровня подготовки работников.

Стратегия «Европа-2020» является продолжением Лиссабонской стратегии ЕС, сложившейся как политический компромисс между неолибералами и адвокатами «социальной Европы» из числа левых политиков. Компромисс сложился на теоретических работ последователей Йозефа (неошумпетерианская школа²⁴²), австрийского экономиста и социалога (1883–1950), который выдвинул в свое время точку зрения, согласно которой успешная экономическая динамика зависит от распространения нововведений и свободного предпринимательства в различных сферах хозяйственной жизни. Его рецепт институционального обеспечения предпринимательской требовал сочетания инициативы и инвестиций в коллективные блага (включая науку и образование).

Неошумпетерианцы выступили за конкурентоспособную инновационную которой важная роль по коррекции рынка отводилась управляющему органу (Европейской комиссии). Отказа от общей валюты и прочих достижений глубокой интеграции в Евросоюзе не предлагалось - тем не менее, наметился некоторый отход от прежнего акцентирования в управлении целей финансовой и экономической стабилизации в рамках многоуровневой структуры.

Лиссабонская стратегия была рассчитана на десятилетний период до 2010 г. и не принесла больших успехов. Это произошло из-за ошибок в управлении, отсутствия четких ориентиров в условиях перехода позиции большинства в европейской легислатуре (в Совете ЕС в первую очередь) от сил левого центра к правому центру в период ее реализации, а также из-за провалов в коммуникации yчастников²⁴³.

В связи с новой стратегией явно видны попытки исправить многие недочеты ее предшественницы. В частности, Европейский совет занял сильную руководящую позицию в отношении процессов исполнения задуманного, а политика реформ в странах-участницах, как можно судить, в том числе, и по материалу настоящей главы, теперь поставлена в Евросоюзе под более жесткий контроль.

В управляющей структуре новой стратегии просматриваются, таким образом, опоры: тематическая и страновая. В тематической определены пять вышеназванных ключевых целей, которые сочетаются с более конкретными приоритетами и инициативами. Они требуют действий как на европейском, так и на

²⁴² Совет и Европейская комиссия оказались, в частности, под большим влиянием таких европейских экономистов и социологов, как Кристофер Фриман (Christopher Freeman), Люк Соэт (Luc Soete) и Мануэль Кастельс (Manuel Castells), а также ряда их единомышленников. См., к примеру: Zuleeg Fabian and Rodrigues Maria Joao. Implementation of Europe 2020: Brussels: European (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1790_tgae2011zuleeg.pdf).

140

²⁴¹ Cm.: Horizon 2020: Commission proposes €80 billion investment in research and innovation, to growth and iobs. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1475&format=HTML&aged=0&lan guage=EN&guiLanguage=en.

²⁴³ В рамках Лиссабонского пакета насчитывалось 28 главных целей и 120 вспомогательных, при 117 различных индикаторах.

национальном уровне и отражают усиление влияния европейских институтов относительно взаимозависимых экономик государств-членов. Страновая опора позволяет государствам-членам самим разрабатывать собственные стратегии национального роста, но под присмотром и при координирующей роли Комиссии. Она идет в развитие (и укрепление) Открытого метода координации. Функционирование обеих опор инкорпорировано в график европейского семестра, что обеспечивает координацию общей экономической политики с ПСР.

Ментальная модель, стоящая за стратегией «Европа-2020», включает восприятие правящими кругами ЕС, оказавшимися под влиянием определенного эпистемического сообщества, внутреннего экономического роста как «мотора» для Евросоюза. Для него образование и инновации выступают вводными ресурсами («топливом»), а преодоление социальной отверженности и защита окружающей среды — желаемой отдачей от его работы²⁴⁴. Это заставляет европейское руководство уповать на сочетание инноваций, предпринимательства, конкуренции и свободных рынков. В условиях сложного посткризисного восстановления Европы эта модель стала еще более влиятельной — при том, что сам кризис заставил большее внимания уделять и координации европейской и национальной политики ради обеспечения фискальной дисциплины²⁴⁵.

§ 11.3 OMK

В Европейской союзе Открытый метод координации впервые прошел непосредственную обкатку при реализации Европейской стратегии занятости, о чем мы уже упомянули, но впоследствии он получил гораздо более широкое распространение. Поэтому данный метод заслуживает нескольких дополнительных слов на страницах нашей публикации как ключевой метод вертикальной координации национальных политических курсов и один из ярких примеров многоуровневого управления.

Начнем с того, что ОМК, собственно, не является институциональным изобретением самого Европейского союза. Внешним прообразом для него послужила, прежде всего, институциональная практика Северного совета²⁴⁶. В рамках последнего в 1970-е годы сформировались комитеты по сотрудничеству во многих областях политики, объединявшие национальных чиновников и экспертов. Кроме того, примером для Евросоюза в этом плане является Организация экономического сотрудничества и развития, в которой не используются жесткий регуляторный или финансовый методы социально-экономического управления, но там собирают и перерабатывают данные, знания,

_

²⁴⁴ Понятие ментальной модели подразумевает в данном случае заранее сформированные когнитивные рамки (конструкции), обеспечивающие сходное восприятие и близкую интерпретацию интеграционной реальности ее участниками. Подробнее о ментальных моделях см., к примеру, публикации, упоминаемые по адресу: Mental Models Website (http://www.tcd.ie/Psychology/other/Ruth_Byrne/mental_models/intro_ref.html), а также, в частности: Jacobs Alan M. How Do Ideas Matter? Mental Models and Attention in German Pension Politics // *Comparative Political Studies*. February 2009. Vol. 42. № 2. P. 252–279.

²⁴⁵ Об упомянутой «ментальной модели» подробнее см.: King Conrad. Mental Models and the Europe 2020 Strategy: Neo-schumpetarian Ideas in Innovation and Education // **Review of European and Russian Affairs**. 2012. Vol. 7. № 2. P. 4–7 (http://www6.carleton.ca/rera/ccms/wp-content/ccms-files/2012-issue7v2-King.pdf).

²⁴⁶ Северный совет – созданная в 1950-е годы организация для координации сотрудничества между парламентами и правительствами стран Северной Европы, в которой участвуют Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция.

трактовки и идеи, которые затем распространяются в государствах-членах. Впоследствии проводятся наблюдения за тем, как эти наработки используются в национальном контексте (один раз в год или в полтора года ОЭСР публикует экономический обзор для каждой страны²⁴⁷). В данном случае координация является именно открытой, что означает: государства-члены вольны сами выбирать средства к достижению заявленных целей. Но не только цели, но и соответствующие средства их достижения здесь обсуждаются публично, в том числе с привлечением негосударственных акторов, включая социальных партнеров и представителей гражданского общества.

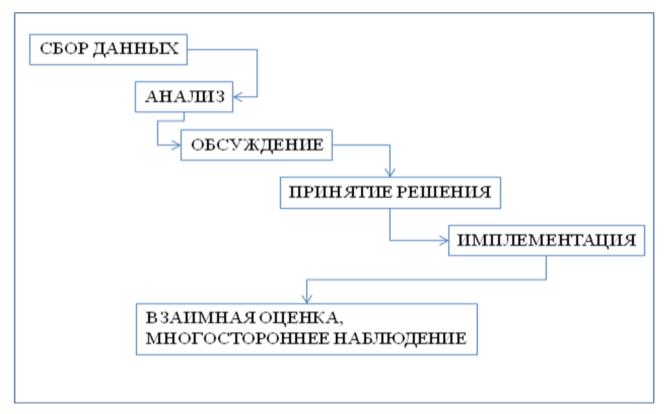


Схема IV-2: Организация работы ОЭСР

Сайт Организации Источник: экономического сотрудничества развития, http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow

В отличие от ОЭСР, Международный валютный фонд (МВФ) располагает денежным рычагом влияния на национальный уровень власти: он предоставляет кредиты странам, которые столкнулись с финансовым кризисом, сопровождая их относительно желательного курса настоятельными советами экономической политики (экономическая кондициональность²⁴⁸). Но такие действия реальны и эффективны в отношении стран относительно более слабых, тогда как на перспективы роста мировой экономики заметнее влияет как раз поведение сильных

2011.

международной организации находится на финальной стадии. Об этом см.: Присоединение России к ОЭСР вступает в завершающую фазу (http://c2-81-23-10-168.elastic.cloud.croc.ru/fasnews/fas-news 32770.html).

²⁴⁷ В качестве примера см. экономический обзор ОЭСР по России за декабрь 2011 г., ОЕСО Surveys, Russian Federation, December (http://www.oecd.org/eco/49207915.pdf). Процесс присоединения России к этой влиятельной

²⁴⁸ Подробнее о кондициональности в действиях МВФ см.: Myers Robert John. *The Political* Morality of the International Monetary Fund. New York: Transaction Books, 1987. P. 47-64.

стран. Для последних в арсенале МВФ есть методы координации, включающие мониторинг и коллективное давление²⁴⁹, тоже напоминающие приемы, используемый в формате ОМК.

Внутри самого Евросоюза предтечей ОМК явился процесс конвергенции национальных курсов экономической политики при строительстве ЭВС, впоследствии вылившийся в относительно более жесткие формы координации, о чем мы уже говорили. В 1994 г. были впервые применены его основные элементы (определение общих целей, национальная имплементация, мониторинг имплементации со стороны Комиссии и сравнительная оценка национальных достижений Комиссией и государствами-членами).

В то же время в договорной основе функционирования ЕС до сих пор нет четких указаний относительно назначения открытого метода координации либо обстоятельств и условий его применения. В Белой книге ЕК о европейском управлении 2001 г. ОМК представлен как дополнение к наднациональным решениям, которое не должно мешать их принятию в тех случаях, где это возможно. Но с точки зрения Европейского парламента рассматриваемый метод может выглядеть несколько сомнительным с правовой точки зрения, поскольку он не предполагает достаточного парламентского участия и судебного контроля.

На деле к появлению ОМК привело то, что государства-члены ЕС в определенный момент осознали важность согласованных европейских действий в некоторых сферах (занятость, социальная политика 250 , иммиграция 251 и научные исследования 252), где крупномасштабную унификацию или гармонизацию национального законодательства они, тем не менее, продолжают считать нежелательной.

В итоге сейчас ОМК имеет отношение к тем сферам политики смешанной компетенции в Евросоюзе, где наднациональное регулирование применяется в ограниченном масштабе (они являются менее коммунитаризированными), что отражает сохраняющийся дисбаланс между европейской экономической интеграцией и социальной интеграцией, заметно отставшей от нее. В подобном контексте ОМК выступает в качестве приемлемого для государств-членов способа расширения пространства маневра для европейских институтов, которые зачастую

²⁴⁹ Подробнее о правомерности сравнений ОМК с методами глобального управления, применяемыми ОЭСР и МВФ, см.: Schafer Armin. A New Form of Governance? Comparing The Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD // **MPIfG Working Paper.** 2004. № 5 (http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-5/wp04-5.html#ueber3.2).

²⁵⁰ Среди «социальных» ОМК упомянем те, что относятся к координации национальных курсов в борьбе с социальной отверженностью (запущен в 2000 г.), в вопросах пенсионной политики (2001 г.), а также здравоохранения и долговременного ухода за престарелыми (2004 г.). Все три впоследствии были объединены в ОМК по социальной защите и социальному включению (*OMC/Social Protection and Social Inclusion*). Подробно на данную тему см.: Dawson Mark. EU law 'transformed'? Evaluating accountability and subsidiarity in the 'streamlined' OMC for Social Inclusion and Social Protection // Sandra Kroger (ed.). What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research // *European Integration online Papers*. 2009. Special Issue 1. Vol. 13. Art. 8 (http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_008a/115).

²⁵¹ Подробнее на данную тему см.: Caviedes Alexander. The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? // *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol. 11. № 2. P. 289–310.

²⁵² Подробней см.: http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm, а также: McGuinnes, Nina and Conor O'Carroll. Benchmarking Europe's Lab Benches: How Successful has the OMC been in Research Policy? // *Journal of Common Market Studies*. 2010. Vol. 48. № 2. P. 293–318.

имеют ограниченную компетенцию в вопросах «позитивной» интеграции. Этого требует реализация проектов политического и социального союза, поставленная в повестку дня европейской интеграции в начале XXI века теми вызовами глобальной конкуренции, с которыми вплотную столкнулась сегодня европейская экономика.

В сфере смешанной (национальной и европейской) компетенции на страже национальной автономии в Евросоюзе стоит принцип субсидиарности. Однако в то же время государства-члены вынуждены осознавать, что в условиях продвинутой экономической интеграции высокая степень независимости отдельно взятой страны ЕС в области социальной политике — во многом лишь видимость. С одной стороны, участвуя в валютном союзе, национальные правительства лишены возможности прибегнуть к использованию денежно-кредитной политики ради создания новых рабочих мест. При наличии Пакта стабильности и роста становится все сложнее использовать с той же целью национальную фискальную политику. С другой стороны, конкурентоспособность экономики Евросоюза в целом уязвима и может пострадать от необдуманных решений по социальной политике, которые принимаются в национальных рамках.

Важно учитывать также опасения перед «гонкой на дно», бытующие в более благополучных европейских странах со времен создания «Общего рынка». В конечном счете, все страны, участвующие в региональном интеграционном объединении, заинтересованы в том, чтобы их соседи и партнеры по интеграции не прибегали к резкому снижению социальных стандартов и сокращению выплат в качестве средства достижения финансовой стабильности в национальных рамках. Ведь в условиях единого рынка и прозрачных границ это может вылиться в социальный демпинг и соответствующую извращенную конкуренцию низких стандартов в угоду «дикому рынку». ОМК же способен, по крайней мере в теории, воспрепятствовать «гонке на дно», задавая более высокие социальные стандарты для всего объединения в целом, и к тому же совместим с широким применением принципа субсидиарности, так как допускает принятие решений национальными парламентами, региональными и местными властями, а также заключение соглашений социальными партнерами.

В рамках ОМК вертикальная координация находит свое выражение в том, что национальные власти центрального, национального или местного уровня должны координировать свои действия на основании руководящих европейских указаний и под наблюдением европейских институтов, хотя и вне сферы наднационального регулирования и в отсутствие обязывающих европейских соглашений. Государствачлены ежегодно рапортуют Комиссии о выполнении ими европейских рекомендаций и внедрении у себя инструментов, которые обеспечивают достижение общих целей. Правда, есть сложность, связанная с тем, что национальные власти, как было неоднократно замечено, часто поддаются соблазну приукрасить свои достижения, что, естественно, снижает в итоге эффективность ОМК как метода управления.

Данный метод помогает решать вопросы на европейском уровне, в том числе и в том случае, когда для принятия базовых актов ЕС нет достаточной правовой основы (в качестве примера укажем координацию национальных образовательных систем, для которых на европейском уровне определяются только общие цели).

К настоящему времени об ОМК написано множество книг и статей. В специальной литературе его причисляют к «новым методам управления» 253 ,

²⁵³ В первую очередь заслуживает внимания собрание литературы на сайте, посвященном ОМК, Университета штата Висконсин в г. Мэдисон, США: http://eucenter.wisc.edu/OMC/open12.html.

объединяя под этим термином «мягкие» и неиерархические средства достижения задуманного косвенным путем – через изменение политического дискурса.

В современном виде ОМК подразумевает многократное повторение некоего политического цикла, включающего до семи основных стадий:

- 1. Признание некоей проблемы в качестве предмета общей озабоченности для Евросоюза и его участников.
- 2. Установление общих целей, за которым следует фиксация стандартов и нормативов с графиками достижения определенных показателей в кратко-, средне- и долговременной перспективе.
- 3. Трансляция соответствующих европейских указаний в национальную политику (принятие планов действий) с учетом страновых, региональных и отраслевых особенностей.
- 4. Выполнение планов действий в процессе добровольного сотрудничества национальных правительств.
- 5. Периодический мониторинг национальной имплементации со стороны европейских институтов с использованием количественных и качественных индикаторов, а также определение точек отсчета для сравнения с наилучшими мировыми достижениями.
- 6. Оценка национальными правительствами достижений друг друга, выявление наилучшей практики (при этом санкции для отстающих стран не предусмотрены).
- 7. Выработка европейских рекомендаций по совершенствования курсов политики, которые носят форму пожеланий, т.е. не являются обязательными для исполнения.

Сессия Европейского совета в Лиссабоне в 2000 г. кодифицировала основные элементы такого координационного механизма. На системном уровне при использовании ОМК Евросоюз несет ответственность за определение общих рамок диалога, за налаживание обмена информацией и за бенчмаркинг (сравнение с эталонными достижениями), что позволяет выявлять передовой опыт для его последующего распространения. Периодический мониторинг и обмен опытом являются средством простимулировать «взаимное обучение» органов в национальных и субнациональных правительствах. Государства-члены, в свою очередь, отвечают за создание национальных механизмов координации и за имплементацию. уровне конкретных процедур требуется На взаимодействие всех участвующих акторов на каждой из указанных стадий цикла.

В открытой координации задействованы разные акторы. На европейском уровне ключевыми фигурами выступают Совет, Комиссия, соответствующие комитеты ЕС (в том числе Комитет по занятости, Комитет по экономической политике, Комитет по социальным делам, Экономический и финансовый комитет) и европейские социальные партнеры. Как и в случае с магистральным для ЕС методом наднационального регулирования, Комиссия является инициатором предлагаемых мер. Европейский совет сохраняет за собой функции координатора, посвящая часть своей весенней сессии мониторингу происходящего по линии ОМК.

²⁵⁴ См., например: Lodge Martin. Comparing New Modes of Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society // **Journal of Common Market Studies**. 2007. Vol. 45. № 2. Р. 343–365. Предварительная версия этой же статьи опубликована по адресу: http://www.law.qmul.ac.uk/lisbon/papers/Paper_doc/Lodge%20Paper.pdf.

С функционированием ОМК с некоторых пор увязано использование средств Европейского социального фонда²⁵⁵. Таким образом, он вступает во взаимодействие с европейской политикой распределения.

Нетрудно обнаружить, что в этой схеме мало примеров присутствия Суда EC^{256} . Европарламент играет здесь слабую консультативную роль, невелика и активность национальных парламентов, что у ряда политологов вызывает повышенную озабоченность, связанную с подразумеваемой недостаточной легитимностью рассматриваемого метода европейского управления²⁵⁷.

В правящих кругах самого ЕС принято считать, что ОМК, напротив, способствует преодолению «демократического дефицита» в его политической системе, поскольку он благоприятствует повышению уровня присутствия гражданского общества в политическом процессе. Заметим, впрочем, что в прошлом приемы по вовлечению невыборных общественных акторов в оказание давления на избранное национальное правительство с целью принятия им предложений не избираемой Комиссии рассматривали как «интеграцию украдкой» (integration by stealth) в духе выполнения рекомендаций неофункциональной теории. Теперь же вовлечение в процесс большого числа акторов с помощью новых политических инструментов чаще трактуется, не в последнюю очередь самой Европейской комиссией, как образец «достойного управления». При этом на практике подключение заинтересованных групп (стейкхолдеров) к использованию механизмов ОМК на национальном уровне не отвечает изначальным ожиданиям Комиссии и сильно разнится в отдельных странах.

Критика в адрес ОМК включает те же аргументы, что в принципе звучат и в адрес всех прочих механизмов «мягкого права». Они гласят, что в нем отсутствуют достаточно сильные стимулы к тому, чтобы государства-члены стремились выполнить зафиксированные общие цели. Нет также особых гарантий, что эти цели окажутся для конкретных государств-членов, с одной стороны, достаточно реалистичными, с другой стороны — требующими полного напряжения сил. Внедрение ОМК к сегодняшнему дню не изменило соотношения между «негативной» и «позитивной» интеграцией в ЕС (где явно преобладает первая из них) и не способствовало сколько-нибудь заметному укреплению в нем социального измерения. Ведь этот метод не затрагивает вопроса об уточнении распределения компетенций в социальной политике между Евросоюзом и его государствамичленами.

Вместе с тем уже на основе сегодняшней практики можно предсказывать на будущее распространение гибридных форм управления в Евросоюзе, соединяющих разные методы. Они будут теснее сочетать наднациональное регулирование с

²⁵⁶ Впрочем, по мнению некоторых специалистов, Суд ЕС все же имеет возможность обращаться в своих решениях к общим целям, зафиксированным в рамках ОМК, что, как они указывают, тоже повышает требования к его легитимности. См.: Hatzopoulos V. Why the Open Method of Co-ordination is Bad for You: A Letter to the EU // *European Law Journal*. 2007.

Vol. 13. №. 3. P. 335.

²⁵⁷ См.: Büchs, Milena. How Legitimate is the Open method of Co-ordination? // **Journal of Common Market Studies**. 2008. Vol. 46. № 4. Р. 765–786 (предварительную версию этой же статьи см. По адресу: http://eprints.soton.ac.uk/150777/1/jcms_804_poofs_June_2008.pdf).

²⁵⁵ Cm. Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999, *Official Journal of the European Union*, 31/07/2006, L 210, pp.12–18.

²⁵⁸ Cm.: Idena Timo, and Kelemen Daniel R.. New Modes of Governance, the Open method of Coordination and Other Fashionable Red Herring // *Perspectives on European Politics and Society*. 2006. Vol. 7. № 1. P. 116.

более мягкими вариантами. Примером тому может служить реализация Стратегии мобильности в рамках построения Европейского исследовательского пространства, которая, основываясь на мягкой координации, включила одновременно принятие директивы Совета 2005 г. об «исследовательской визе» (Council Directive 2005/71/EC), касающейся оформления въезда и пребывания в Евросоюзе ученых из третьих стран с целью научной работы²⁵⁹.

²⁵⁹ McGuinnes Nina and O Conor' Carroll. Op. Cit.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе речь шла об экономическом управлении в Европейском союзе как о политическом процессе выработки, принятия и имплементации решений, непосредственно касающихся функционирования Единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза, в котором принимают участие наднациональные национальные правительства, транснациональные корпорации, эксперты и граждане. Их коллективные социальные партнеры, действия упорядочиваются EC средствами формальной неформальной институционализации.

Мы рассматриваем этот процесс как многоуровневый, поскольку он преодолевает государственные границы и разворачивается на национальном и наднациональном уровнях одновременно. Общее направление его упорядочения задает стратегия европеизации, понимаемой здесь как последовательное внедрение в логику национального политического дискурса, в политические структуры и публичную политику нижестоящих уровней (национального, но также субнационального) политических правил, убеждений, правовых норм, стилей и парадигм, которые сначала возобладали на уровне EC.

Нашей ключевой целью было подробнее познакомить отечественного читателя с основными методами европейского управления. В этой публикации они представлены по отдельности, как бы в дистиллированном, очищенном виде, но на практике тесно переплетены между собой. Сегодня во многих сферах политики ЕС их сочетания, нарастающую гибридизацию наблюдаем (с различным регулирования, финансового соотношением правового поощрения межправительственной координации). Тем не менее, в одних случаях (Единый внутренний рынок) ЕС больше опирается на наднациональное регулирование, в других – на бюджетные рычаги (политика сплочения), в третьих – на открытую координацию (сфера занятости).

Наднациональное регулирование Евросоюзе дополняется В со-регулированием²⁶¹ саморегулированием²⁶⁰ И Так, задача установления технических стандартов делегирована трем частным организациям – Европейскому комитету по стандартизации (CEN – European Committee for Standardization), Европейскому комитету по стандартизации в электротехнике (CENELEC - European Committee for Electrotecnical Standardization) и Европейскому институту стандартам в сфере телекоммуникаций (ETSI – European Telecommunications Standards Institute). Они, впрочем, тоже находятся под жестким европейским и национальным контролем. Примером со-регулирования является европейский социальный диалог, который рассмотренный нами социальным партнерам вести между собой переговоры с целью заключения соглашений по конкретным, обычно узким вопросам из области социальной политики. Для этих соглашений формально открыта возможность их оформления в качестве законодательства Европейского союза. Но случаи, когда европейским социальным партнерам удается использовать такой путь, придя к согласию между собой, можно в буквальном смысле пересчитать по пальцам.

_

²⁶⁰ Легитимное регулирование рынков и сфер деятельности самими хозяйствующими субъектами, с регламентированным участием государства.

²⁶¹ Совместное регулирование определенной сферы рыночной деятельности субъектамипроизводителями как объектами контроля, государством и другими заинтересованными сторонами (субъектами-потребителями, субъектами-общественными организациями). Сорегулирование подразумевает паритетный учет интересов разных субъектов и их групп.

Формы координация национальных курсов, как показал проведенный анализ, различаются по степени жесткости. Мягкая координация в Евросоюзе сейчас имеет место, прежде всего, в сферах налогообложения и здравоохранения. Ими занимаются преимущественно сами национальные власти, которые в условиях интеграции призваны учитывать внешние последствия национальных решений. Формы европейской координации, соответственно, ограничиваются межправительственными наиболее консультациями обменом удачным национальным опытом.

Более жесткая координация национальных действий в сфере рынков труда обосновывается тем, что их эффективное функционирование требуется для повышения конкурентоспособности европейской экономики в целом и для решения основных задач в рамках Экономического и валютного союза. Соответственно, национальную структурную политику (политику в отношении отраслевой, региональной, производственной структуры экономики в целом и отдельных ее частей, а также структуры доходов и расходов, потребления, накопления, экспорта и импорта) нельзя оставить целиком на откуп национальным властям. В этой сфере в ЕС практикуются такие инструменты управления, как: руководящие указания, конкретные рекомендации государствам-членам и контроль над их действиями.

Бюджетные дисбалансы несут угрозу стабильности в зоне евро. Такая нестабильность, как показал последний финансово-экономический кризис, опасна для всей конструкции ЭВС. Это оправдывает внедрение в отношении национальной бюджетной политики особо жесткого (интрузивного) механизма координации европейского уровня. Он предусматривает нормы, которые нужно точно соблюдать, и возможность введения суровых санкций в случае несоблюдения введенных на уровне ЕС ограничений. В то же время, как предупреждают многие специалисты, в особенности те, кто привержен кейнсианской школе и неокейнсианству, правило сбалансированного национального бюджета, сколь бы оно ни казалось разумным на первый взгляд, в некоторых условиях может обернуться и большим вредом. Такой баланс подразумевает нулевой государственный долг в более длительной отсутствуют убедительные экономические перспективе. Однако заставляющие считать подобное требование принципиально оптимальным в периоды экономического спада.

Политическая координация как метод коллективного принятия решений в условиях децентрализованной политической ответственности, как убеждает проведенное нами исследование, в 2010-е годы встала почти вровень с политикоправовым регулированием в качестве главного для ЕС метода экономического управления. Это подтвердило высокую меру адаптивности европейской системы экономического управления, но одновременно посодействовало усилению в нем доминирования ведущих стран, в первую очередь Германии (тем временем Франция несколько утратила в экономическом весе, необходимом для сохранения на плаву франко-германского лидирующего тандема). Растущая значимость политической координации на руку такому институту, как Европейский совет. Он сейчас в большей мере берет на себя решение вопросов, которые политически чувствительны для государств-членов или отражаются на имидже Европейского союза за рубежом, порядком потеснив в данном отношении Европейскую комиссию.

Нарастание элементов координации в ущерб примату наднационального регулирования несет с собой опасность отхода в европейском экономическом управлении от достигнутых уровней его демократичности (она обеспечивается присутствием в системе ЕП, чья роль в рамках наднационального регулирования усиливалась с каждой новой версией основополагающего Договора). Последствия международного финансового кризиса подорвали устойчивость экономической и

финансовой системы в некоторых государствах-членах ЕС и вызвали общественные протесты, грозящие превратить экономический кризис в кризис демократической легитимности на национальном уровне. В этих условиях для значительной части европейского правящего класса, включая часть германской элиты, более выигрышными, нежели это было ранее, выглядят теперь преимущества перестройки интегрированной Европы на федеративных основаниях.

В рамках федеративного государства, как и в Евросоюзе, разные регионы тоже лишены важных инструментов макроэкономического управления и могут страдать от негативных последствий единообразной монетарной политики, не учитывающей специфику местных условий. Но у центрального правительства в условиях федерации есть достаточно большой бюджет. Его доходы основаны на налогах, которые влияют на хозяйственную активность, а его расходы могут программы, реагирующие на экономические подъемы и включать Национальная система налогообложения и национальные расходы по линии социальной политики в рамках федерации, как свидетельствует европейский способны сглаживать различия национальный опыт, между регионами. противоположность этому, в ЕС сейчас нет центрального (федерального) правительства, а государствам-членам предлагается справляться с возникающими экономическими проблемами в основном собственными силами.

реальном европейском экономическом управлении действительно наблюдаем отдельные опасные трансформации, которые уводят его от канонов демократии. Обратим внимание, сколь большую роль продвигаемые на уровне ЕС императивы неолиберальной экономики сыграли в назначении в ноябре 2011 г. сразу двух «технократических» кабинетов: Лукаса Пападимоса²⁶², бывшего заместителя председателя ЕЦБ (в Греции), и Марио Монти²⁶³, члена Комиссии ЕС в 1995-2004 гг. (в Италии) - непосредственно вторгнувшись в функционирование национальных демократических систем. На европейском уровне внедряются механизмы, которые усиливают вмешательство Еврокомиссии в экономическую и бюджетную политику государств-членов (в плане контроля и коррекции), за которое ЕК, кстати, не несет политической ответственности. Политика на рынках труда настойчиво меняется в сторону повышенной гибкости и стимулирования процессов, способных сдерживать рост заработной платы, а параллельно вводятся внешние (европейские) ограничения на государственные расходы²⁶⁴. Под предлогом восстановления стабильности в еврозоне такие перемены происходят в ускоренном темпе. Их к тому же попутно облегчает преобладание представителей сил правого центра в ЕП нынешнего созыва.

Но опирающиеся на подобную практику планы по созданию в ЕС политического союза с общей фискальной политикой, действующей в поддержку единой валюты евро, все равно могут дать сбой, пока страны-участницы сохраняют формальный суверенитет и демократические режимы. Евросоюз как таковой не располагает силовыми возможностями принуждения, которые гарантированно обеспечили бы соблюдение национальными правительствами заключенных пактов и возврат ими долгов. Введение евробондов тоже не является тут идеальным

32

²⁶² Премьер-министр Греции в период с 11 ноября 2011 г. по 16 мая 2012 г.

²⁶³ Председатель Совета министров Италии с 16 ноября 2011 г. по декабрь 2012 г. Выборы в Италии состоялись в феврале 2013 г. На них М. Монти выступил уже в качестве политикацентриста.

²⁶⁴ Подробнее см., например: *ETUC Resolution on European Economic Governance*, Adopted at the Executive Committee on 8 March 2011 (http://www.etuc.org/IMG/pdf/Resolution-on-European-Economic-Governance-EN.pdf).

решением. Пока государства ЕС суверенны, никто не сможет стопроцентно убедить частных инвесторов, что в случае серьезной рецессии или эвентуального распада еврозоны некоторые государства, ссылаясь на выбор, сделанный собственным электоратом, просто не откажутся расплачиваться по долгам (или, как минимум, платить за «соседа»).

В конечном счете, всякая страна-участница вправе выйти из интеграционного объединения, а значит, и из еврозоны, если и когда посчитает груз обязательств по членству слишком для себя обременительным. В Лиссабонском договоре прописана процедура возможного выхода из Евросоюза (статья 50 ДЕС). До недавнего времени принято было считать, что цена выхода страны из ЕС столь запредельно высока, что на практике дело до этого никогда не дойдет. Но затем, как известно, перспектива выхода из еврозоны Греции перестала смотреться как нереальная.

В Европейском союзе большинство, тем не менее, считает такую перспективу крайне нежелательной. Некоторые эксперты, в том числе ссылаясь на плачевный опыт рублевой зоны, которую не удалось удержать в первой половине 1990-х годов, особо подчеркивают хрупкость такой конструкции, как валютный союз с участием нескольких суверенных государств, в котором с выходом даже самого легковесного участника может начаться неконтролируемый распад²⁶⁵.

Между тем единообразная политика ЕЦБ, начиная с 1999 г., не предотвратила чрезмерного притока капитала, зачастую спекулятивной природы, в менее развитые страны ЭВС и в Евросоюз в целом, что подтолкнуло к образованию финансовых пузырей. Структурная политика в ЕС, которая ведется уже не десятилетие, в отсутствие сильного центрального правительства европейского уровня, способного на финансовое перераспределение в широких масштабах, в свою очередь, так и не вылилась в существенное сокращение разрыва между его самыми богатыми и самыми бедными регионами и странами. Страны периферии ЕС в качестве участников еврозоны сначала демонстрировали быстрые темпы роста (в особенности Ирландия, но также и Греция), но, как показал кризис, так и не обрели прочной и современной экономики и по-прежнему находятся в критичной зависимости от внешних кредитов и помощи.

Решать проблемы разнородности социально-экономического пространства в ЕС помогла бы региональная интеграция в сфере социальной политики. Однако блокирующим препятствием к ней в 2000-е годы послужило «восточное» расширение, дополнительно резко усугубившее социально-экономическую гетерогенность в ЕС, преодолевать которую за счет ощутимого снижения собственных стандартов жизни богатые западноевропейские общества не готовы. Открытый метод координации в этих условиях выглядит как вынужденное средство поддержания управляемости многоуровневой европейской политико-хозяйственной системы в целом, эффективность которого в то же время далеко не бесспорна.

Еще до кризиса темпы экономического роста в крупных, «осевых» странах Западной Европы оставались разочаровывающе низкими, а безработица — высокой. Темп роста производительности труда тоже не демонстрировал тенденции к ускорению, а провозглашение целей Лиссабонской повестки, в чем-то созвучное памятным бывшим советским гражданам призывам «догнать и перегнать Америку» по ключевым показателям, пока закончилось, как мы выяснили, некоторым конфузом. Европа в результате заслужила репутацию наименее динамичного

²⁶⁵ См., например, Bruton John. What Would Happen if the EU Broke up? // *Opinion Piece*, CES – Centre for European Studies, 21 November 2012 (http://www.thinkingeurope.eu/newsarticle.asp?artId=5D5F5C).

региона в мире, в чем отчасти может быть «повинна», по-видимому, и избранная система экономического управления.

Правила более тесной координации национальной экономической политики, о которых странам-участницам удалось договориться в последние годы, не дают автоматического ответа на вопрос, кто должен устанавливать политические приоритеты для еврозоны (как и для Евросоюза в целом) на будущее. Приходится констатировать, что в настоящее время более, нежели раньше, превалирует воля сильнейших стран, т.е., во многом, Германии, а попутно растет и ответственность германского руководства за все, что происходит с Евросоюзом, чему Берлину не приходится радоваться.

За период с 1997 по 2007 гг. активное сальдо торгового баланса Германии с прочими странами еврозоны выросло с 28 до 109 млрд. евро, и такую ситуацию нормальной не назовешь. За годы, прошедшие с момента введения евро, рост германской экономики оказался в «структурной зависимости от зарубежного спроса»²⁶⁶, причем сейчас растет доля германского экспорта в третьи страны (преимущественно азиатские). Тем временем официальный Берлин продолжает исходить в своих действиях из предположения, что у других стран ЕС нет лучшей альтернативы, нежели просто следовать германскому примеру по формуле: здоровые государственные финансы, сдерживание роста заработной платы и болезненные структурные реформы. Между тем, если бы они с успехом и быстро последовали такому совету, то потеснили бы ту же Германию с ее европейских экспортных рынков со своей продукцией, так или иначе заставив ее искать другие сбыта своей продукции (собственные внеевропейские). Но прямым результатом подчинения этим рекомендациям для многих партнеров Германии по еврозоне, скорее, может оказаться только глубокая рецессия.

Однако Германия пока продолжает пользоваться доминирующим положением в ЕС, с успехом продвигая собственные идеи о том, что для него «правильно». Но пренебрежение в рамках интеграционного объединения политическим равенством граждан отдельных стран ЕС питает взаимное раздражение. Более состоятельные страны ЕС недовольны тем, что вынуждены финансово поддерживать остальных. Те, кто получает кредитную помощь, в свою очередь, возмущены сопровождающими ее мерами жесткой экономии. Тем самым разразившийся кризис грозит превратить европейскую интеграцию в игру с нулевой или даже с отрицательной суммой, в которой все участники будут считать себя проигравшими, а Германию — основным виновником провала.

Важна готовность CO стороны EC более настойчиво добиваться экономического роста и занятости, а для этого необходимо учитывать глубокие различия в экономической стратегии, которая требуется отдельным государствамчленам. Страны-кредиторы во главе с Германией стремятся сбросить полное бремя корректировки экономической ситуации в ЕС на должников, уклоняясь от собственной доли ответственности. Но в интересах интеграционного сплочения таким странам, как Германия и Нидерланды, следует поддерживать у себя потребление, развитие внутреннего рынка, а Франции, Италии, Испании и Великобритании, которые потребляют больше, чем производят, - стимулировать инвестиции и экспорт. Забота о финансовой и экономической стабилизации не должна стать единственной актуальной формой реакции европейских властей на возникшие вызовы.

^

²⁶⁶ Tilford Simon. *How to save the euro*. London: Centre for European Reform, 14 September 2010. P. 6 (http://www.cer.org.uk/publications/archive/essay/2010/how-save-euro).

Нынешняя многоуровневая конструкция ЭВС, учрежденная в 1990-е годы, показала свою ограниченную жизнеспособность, не отвечает новым требованиям. Однако она была не «стратегической ошибкой» ²⁶⁷, а сознательным политическим выбором, на котором особенно сильно сказались традиционные опасения Германии²⁶⁸ — ведущей страны Евросоюза²⁶⁹. До 2010 г. Германия продолжала твердо держаться за этот выбор, за свои ордолиберальные предпочтения²⁷⁰. Но теперь становится очевидным, что подобные приоритеты и предпочтения нуждаются в серьезной переоценке. Ведь их все труднее совместить с глубокой приверженностью той же Германии европейскому интеграционному выбору.

Открывается долговременная перспектива перехода к принципиально иной парадигме ЭВС, которая и будет определяться в острой политической борьбе в Евросоюзе и в странах-участницах в предстоящие годы. По сути же, допустимо сравнение с тем, как в США ведется, с переменным успехом, борьба за определение будущего социального государства между демократами и республиканцами, в эпицентре которой оказалась реформа национальной системы здравоохранения. Принципиальная разница в том, что в США, в отличие от Евросоюза, сложился другой политико-организационный контекст, в котором эта борьба носит иные (более очевидные, открытые, определенные) формы, нежели в ЕС с его акцентом на достижение консенсуса. В США, при президентском режиме, исполнительная власть меняется единожды в четыре года. В интегрированной Европе на национальном преобладают парламентские режимы. Там vровне распространены правительственные коалиции, в том числе широкие, и правительства меньшинства, а смена исполнительной власти тут и там в 27 странах течет практически постоянно (в итоге общий разворот «политического маятника» в Европе может быть гораздо более плавным, растянутым во времени и оставаться менее заметным на коротком временном отрезке). К тому же в ЕС политическая игра ведется не только за определение превалирующих методов социально-экономического управления, но и по поводу самих правил этой игры, которые у этого «молодого» политического организма пока весьма нестабильны (вследствие чего в договорную основу интеграции часто вносятся новые поправки).

_.

²⁶⁷ «Стратегической ошибкой», которая была сделана под политическим давлением, называет сочетание в ЕС единой денежно-кредитной политики и децентрализованной (национальной) экономической политики Владимир Варнавский. См.: Варнавский В.Г. Системный кризис Еврозоны: экономика vs политика // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. №11. С. 43–49. В качестве реальных альтернатив этому сочетанию автору названной статьи видятся либо развал еврозоны, либо движение к созданию Соединенных Штатов Европы, т.е. варианты, которые тоже, на наш взгляд, не являются идеологически нейтральными. Между тем, сомнительна сама возможность выбора (в том числе будущей) парадигмы ЭВС на основе одного только «правильного» экономического расчета, вне решающего влияния политико-идеологических и собственно политических факторов.

²⁶⁸ В особенности, воспоминания о гиперинфляции и суверенном долге, пережитых самой Германией в 1920 годы.

²⁶⁹ Немцы не хотят расплачиваться за чужую безответственность в рамках валютного союза, а французов больше страшит возможность провалов рынка, нежели провалов государства. Для них допустимым способом борьбы с суверенными долгами выглядит, к примеру, (частичное) избавление от них через инфляцию. Подробнее об этом см.: Jamet Jean-François, Mussler Werner, and De Corte Stefaan. *EU Economic Governance: The French and German Views*. Brussels: Centre for European Studies, 2011 (http://ru.scribd.com/doc/79794828/EU-Economic-Governance-The-French-and-German-Views).

²⁷⁰ Ордолиберализм – немецкая разновидность неолиберализма в экономической мысли.

Серьезная перекройка структуры ЭВС еще впереди, но наметились первые движения к ней – и тем сложнее было лидерам стран ЕС договориться по Многолетней финансовой перспективе на 2014-2020 гг. ЕК одобрила 28 ноября 2012 г. концепцию углубления ЭВС, которая включила комплекс краткосрочных (6-18 месяцев), среднесрочных (от 1,5 до 5 лет) и долгосрочных (свыше 5 лет) мер. В краткосрочной перспективе первоочередной задачей ею признана реализация реформ управления на основании пакетов базовых актов «two-pack» (после его вступления в силу) и «six-pack», которые мы рассматривали в Части IV настоящей работы. ЕК удовлетворена также тем, что государства-члены уже достигли согласия по единому надзорному механизму для банков. По мнению Комиссии, действенный банковский союз в ЕС впоследствии потребует также единого механизма по разрешению проблем с испытывающими трудности банками. Помимо прочего, предлагается создать отдельно от Многолетней финансовой «инструмент сближения и конкурентоспособности» для поддержки своевременного проведения структурных реформ в государствах-членах и более надежного функционирования ЭВС. Такая поддержка будет основана на обязательствах, изложенных в «контрактных соглашениях», которые должны будут заключать государства-члены и Комиссия.

плане предусматривается дальнейшее среднесрочном укрепление совместных действий в области бюджетной и экономической политики, включая налогообложение и занятость. При этом, как планируется, у еврозоны должны появиться финансовые возможности, опирающиеся на собственные ресурсы, оказывать достаточную поддержку важным реформам более крупных странах (Италия, Испания), оказавшихся затруднительном положении. Мониторинг и управление такими финансовыми средствами должно будет осуществлять, как следует из предложений ЕК, казначейство Евросоюза (прообраз министерства финансов), которое будет создано внутри самой Комиссии.

Спустя пять лет, как полагают в Еврокомиссии, станет возможным учреждение полновесного автономного бюджета еврозоны, который обеспечит достаточными финансовыми средствами, чтобы помочь государствам-членам экономическими неурядицами, справляться с постигшими ИХ и/или стимулировать экономический рост (понятно, что в этом вопросе не наблюдается единогласия). Он мог бы, согласно объявленным планам, финансироваться из доходов от налога на финансовые трансакции 271. На базе общей системы экономического и фискального управления в дальнейшем станет возможен совместный выпуск государственных долговых бумаг. Это составит финальную стадию в развитии $\mathsf{ЭBC}^{272}$.

Некоторые из предложенных шагов могут быть предприняты в рамках нынешней версии основополагающего Договора. Другие («контрактные соглашения», собственные финансовые средства (бюджет) еврозоны, совместные долговые бумаги, полный банковский союз), потребуют модификации договорных положений и предоставления институтам Евросоюза новых компетенций. По самым оптимистичным прогнозам, начало работы нового конвента по пересмотру договорных основ функционирования ЕС специалисты относят на 2015 г. (период

²⁷¹ См., например, Single Eurozone Budget More Popular Than Anticipated // *Reuters*, October 08, 2012 (http://www.foxbusiness.com/markets/2012/10/08/single-eurozone-budget-more-popular-than-anticipated)

²⁷² Подробнее см.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1272_en.htm.

работы Европарламента следующего созыва – после общеевропейских выборов летом 2014 г.).

В ходе переговоров по Лиссабонскому договору и его последующей ратификации общие ожидания сводились к тому, что в обозримой перспективе серьезных дальнейших изменений договорная основа существования ЕС не потребует. Но такие ожидания, как мы видим, не оправдались ввиду развернувшейся на наших глазах реформы экономического управления. Эта реформа в ближайшие годы непосредственно не подразумевает резкого усиления традиционной для Евросоюза наднациональности. Она, тем не менее, заставляет задумываться о фундаментальных вопросах касательно допустимой степени европеизации (вмешательства европейской власти в принятие экономических действующих государствах-членах), с vчетом В ответственности национальных правительств перед своими парламентами и электоратом за ведение экономической политики. В то же время предлагаемые договорные изменения, если за них возьмутся всерьез, непременно усилят голоса в пользу нового укрепления полномочий Европейского парламента, как и контрольных функций национальных парламентов над деятельностью ЕС в экономической области.

С учетом высокой заинтересованности правящих кругов ведущих стран ЕС в поддержании его жизнеспособности, налицо серьезный импульс к тому, чтобы еврозона все же преодолела нынешний кризис. Вероятно в таком случае, что уже в обозримой перспективе она выйдет из него в виде политической федерации – децентрализованной, но с гораздо более сильной, чем сейчас, системой экономического управления.