

*С. Серегина
М. Ларионова*

ЕВРОПЕЙСКИЙ ДОЛГОВОЙ КРИЗИС И НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

«Столкнувшись с реальными фактами, мы должны выбрать между тем, нуждаемся ли мы в большей европейской координации или большей власти национальных государств, иными словами, чего мы хотим — больше Европы или меньше Европы; мы не можем оставаться там, где мы сейчас»¹. В этой формуле представляющего Банк Англии лорда Тернера схвачена суть внутренних противоречий европейской интеграции, в развитии коих и состоит главная детерминанта нынешнего долгового кризиса. В настоящей статье анализируются комплекс его факторов, а также основные направления антикризисно-реформационных действий Евросоюза (и соответствующие конкретные шаги) в области монетарной и фискальной политики, экономической политики в целом и правообеспечения их обновляемых механизмов.

1. Факторы и ближайшая предыстория европейского долгового кризиса

Его спусковым механизмом, как известно, послужил глобальный финансово-экономический кризис (подчас сравниваемый с «Великой депрессией»): начавшиеся в результате европейской «проекции» последнего потрясения в банковских системах и в реальных секторах стран еврозоны, принятие и реализация соответствующих национальных антикризисных программ — все это резко обострило долговые проблемы стран, о которых идет речь². Однако причины мирового финансово-экономического кризиса образуют лишь один из трех уровней факторов европейского долгового кризиса. Второй (и главный) уровень анализируемых кризисных факторов — упомянутые евроинтеграционные противоречия, их переход из потенциального в реальное состояние и их обострение. Третий уровень связан с осложнением в условиях глобального кризиса ситуации в отдельных наиболее уязвимых странах, накопивших множество внутренних проблем, временно скрытых относительно спокойной экономической конъюнктурой середины первого десятилетия нового века. Стало очевидным, что без серьезных структурных изменений и масштабных реформ системы управления в рамках еврозоны и ЕС в целом невозможно дальнейшее поступательное развитие этой части мировой экономики.

Светлана Федоровна Серегина, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономической теории НИУ ВШЭ; *Мария Львовна Ларионова*, кандидат экономических наук, доцент.

¹ Turner Review Press Conference. — London: Financial Services Authority, 2009, 18 March (http://www.fsa.gov.uk/pages/library/communication/speeches/2009/0318_at.shtml).

² А речь в данной статье идет главным образом о странах еврозоны, куда входят 17 из 27 членов Евросоюза [Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция и Эстония (проблемам социально-экономического развития которой, в том числе в аспекте членства в зоне евро, посвящен специальный раздел предыдущей статьи номера. — Ред.)], хотя, разумеется, рассматриваются и проблемы ЕС в целом.

Началом долгового кризиса обычно называют датируемый 2010-м годом кризис рынка гособлигаций в Греции, хотя антикризисные меры, предпринятые практически всеми правительствами, стоит повторить, существенно увеличили размеры бюджетных дефицитов и госдолгов также в других странах Старого Света. «Прорыв» произошел в наиболее уязвимых звеньях — в Греции, Ирландии, Португалии и Испании. Одновременное снижение кредитных рейтингов ряда европейских стран усугубило их положение, породив цепную реакцию: падение доверия инвесторов и рост их опасений по поводу устойчивости соответствующих систем госфинансов — усложнение проблем рефинансирования госдолга, — повышение издержек заимствований — дальнейшее наращивание и без того значительных бюджетных дефицитов и размеров задолженности.

Что же, конкретнее говоря, привело к тому, что, не успев выйти из глобального кризиса, европейские страны вошли в затяжной долговой кризис? Как известно, одной из главных причин первого стало формирование в мировой экономике избыточной ликвидности, спровоцированное прежде всего политикой «дешевых денег», которая на протяжении предкризисного десятилетия проводилась центробанками ведущих стран, в первую очередь Федеральной резервной системой США. Свою роль сыграло и накопление сбережений в быстрорастущих азиатских странах, начиная с Китая, равно как и в странах-экспортерах сырья, в ситуации, когда «площадками» для инвестиций с низким уровнем риска оставались развитые экономики во главе с Соединенными Штатами³. Избыточная глобальная ликвидность привела к снижению процентных ставок, повышая доступность кредитов и удешевляя обслуживание долга для заемщиков. Облегченные условия кредитования в свою очередь стимулировали рост долгового рынка, особенно ипотечных займов, раздувая «пузыри» на рынке жилья. Далее, по мнению многих экономистов, была нарушена существовавшая ранее более или менее устойчивая связь между денежной массой и инфляцией⁴. Объем секьюритизированного долга превышал мировой ВВП. Дешевые деньги стимулировали финансовую систему к созданию новых, причем все более и более рискованных, инструментов.

³ «Фундаментальное объяснение причин нынешнего глобального кризиса — стратегии инвестирования развивающихся стран. Многие из этих стран получили серьезные доходы от продажи ресурсов, особенно нефти, накопили большие сбережения. Инвесторы из развивающихся стран, как частные, так и государственные, искали в силу своей специфики, безрисковые способы вложения денег. Собственные экономики не могли предоставить таких возможностей для безрисковых вложений, поэтому последние два десятилетия эти капиталы искали пути приложения вовне, на крупнейшем финансовом рынке — в США. Ответом американской финансовой системы на высокий спрос со стороны таких вкладчиков на безрисковые вложения и были ценные бумаги, покрытые ипотечными кредитами, которые были сконструированы как «безрисковые» инструменты. Потоки же более рискованных американских капиталов перемещались в обратную сторону в виде прямых и портфельных инвестиций развивающихся рынках» (Ю д е в а К. Кризис: пирамида причин. — <http://www.opec.ru/1153147.html>).

⁴ «Огромная денежная масса, не связанная обеспечением трансакций с потоками товаров, ресурсов и реальных активов, неизбежно устремлялась в сферу финансов. Низкие ставки заимствований, сопровождавшие значительную эмиссию денег, способствовали не росту цен на товары и услуги, а в сочетании с процессами секьюритизации активов и расширением рынков финансовых производных инструментов (financial derivatives) беспрецедентно ускорили рост стоимости финансовых активов» (С м и р н о в А. Кредитный «пузырь» и перколяция финансового рынка//Вопросы экономики. — 2008. — № 10. — С. 6).

За дисбалансом сбережений, формировавшихся в одних странах, и инвестиций (в значительной степени финансовых), осуществлявшихся в других, стояли иные глобальные дисбалансы: большой дефицит торгового баланса США и еще нескольких развитых стран, особенно в торговле в Китае, и одновременно — большое же положительное сальдо торгового баланса у многих развивающихся стран, прежде всего — у того же Китая. Как известно, оборотной стороной положительного сальдо по счету текущих операций обычно является дефицит по счету движения капитала (чистый отток капитала). Иными словами, сбережения одной группы стран, имевших значительный размер положительного сальдо по счету текущих операций, превращались в потоки капитала, направлявшиеся из этих стран в Соединенные Штаты и другие развитые страны и позволявшие поддерживать низкие процентные ставки и доступность кредитов, финансировать рост потребления при крайне низком уровне сбережений.

Все эти факторы глобального финансово-экономического кризиса проявились и в европейских странах, но здесь они обрели свою специфику, связанную главным образом с характером интеграционных процессов в предкризисный период, а также с негативными тенденциями в экономиках отдельных стран. Пожалуй, наибольшее значение для развертывания долгового кризиса имели проблемы платежных балансов стран Европы. Но в европейском варианте межстрановых дисбалансов положительным сальдо по счету текущих операций отличались как раз развитые страны, причем прежде всего — Германия: именно из нее потоки капитала направлялся в более слабые страны Южной Европы, вызывая в них бум, провоцируя быстрый рост зарплат и цен.

Как известно, с созданием Европейского Союза и особенно с образованием единой валютной зоны усилилась уверенность периферийных стран-аутсайдеров (Греции, Португалии, Испании и Ирландии) в своих хороших перспективах, касающихся ускорения темпов роста, финансовой стабильности, повышения душевых доходов, совершенствования институциональной структуры, а в конечном счете — сближения с успешными северными странами (Германией, Австрией, Францией, Бельгией, Нидерландами) по основным параметрам социально-экономического развития. Действительно, по ряду макроэкономических показателей такое сближение наблюдалось: к концу 1990-х годов в первой отмеченной группе стран ускорился рост экономики, снизилась инфляция, выросли душевые доходы (например, в Греции темпы роста в период с 2001—2007 гг. колебались в диапазоне 3,5—5,9%, лишь единожды снизившись до 2,4%⁵, а душевые доходы выросли за этот период на четверть). Введение евро привело к определенной интенсификации потоков капитала из более богатых стран, прежде всего, стоит повторить, из Германии, в периферийные страны, что дополняло ограниченные внутренние сбережения последних, понижая уровень процентных ставок и способствуя оживлению инвестиционного и потребительского спроса, а значит, и экономическому росту.

Однако значительное снижение процентных ставок в периферийных странах после многих лет их нахождения на более высоком уровне в сравнении с северными соседями дало противоречивые результаты. Фирмы получили возможность увели-

⁵ Данные Евростата и OECD (см.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>; http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1).

чивать финансирование инвестиций и разворачивать производство с меньшими издержками; за счет дешевых кредитов произошло и наращивание расходов домашних хозяйств⁶. Все это способствовало расширению внутреннего спроса, что в свою очередь вело к росту цен, особенно в отраслях, производящих товары, не являющиеся предметом международной торговли («неторгуемые товары», «non-tradable goods»); в конечном же счете существенно повысились цены на услуги и недвижимость, а это стимулировало переток инвестиций в данные отрасли из более производительных экспортных секторов и из импортозамещающих производств. Далее, бурный рост внутреннего спроса на фоне притока капитала спровоцировал в периферийных странах существенное повышение заработной платы, значительно опережавшее рост производительности труда. Так, среднегодовой прирост оплаты труда в «группе ГИИПИ» (Греции, Ирландии, Италии, Португалии и Испании) вырос на 5,9%, что существенно превышало аналогичный показатель северных стран Евросоюза (Австрии, Бельгии, Германии, Нидерландов и Франции), составлявший 3,2%. В результате удельные затраты на рабочую силу в указанной группе за 1997—2007 гг. увеличились на 32%, а в северных странах — только на 12%⁷ (см. также рис. 1)⁸. Отсюда и снижение конкурентоспособности «периферии».

Эта потеря конкурентоспособности отразилась на состоянии платежных балансов соответствующих государств: доля экспорта в ВВП оставалась на прежнем уровне, а импорт и дефицит по счету текущих операций платежного баланса в условиях доступности иностранных инвестиций, напротив, резко увеличились. При этом (см. рис. 2) происходил практически зеркальный рост положительного сальдо по счету текущих операций Германии (и ряда других североевропейских стран). Результатом стало увеличение внешней задолженности государства и частного сектора в группе периферийных стран. Последние при наличии единой валюты не могли, понятно, воспользоваться таким средством урегулирования платежного баланса и повышения ценовой конкурентоспособности своих товаров, как девальвация национальной валюты⁹.

В ряде исследований была отмечена негативная роль внешних факторов в ухудшении текущих балансов стран Южной Европы¹⁰. Быстрый рост экономики Китая

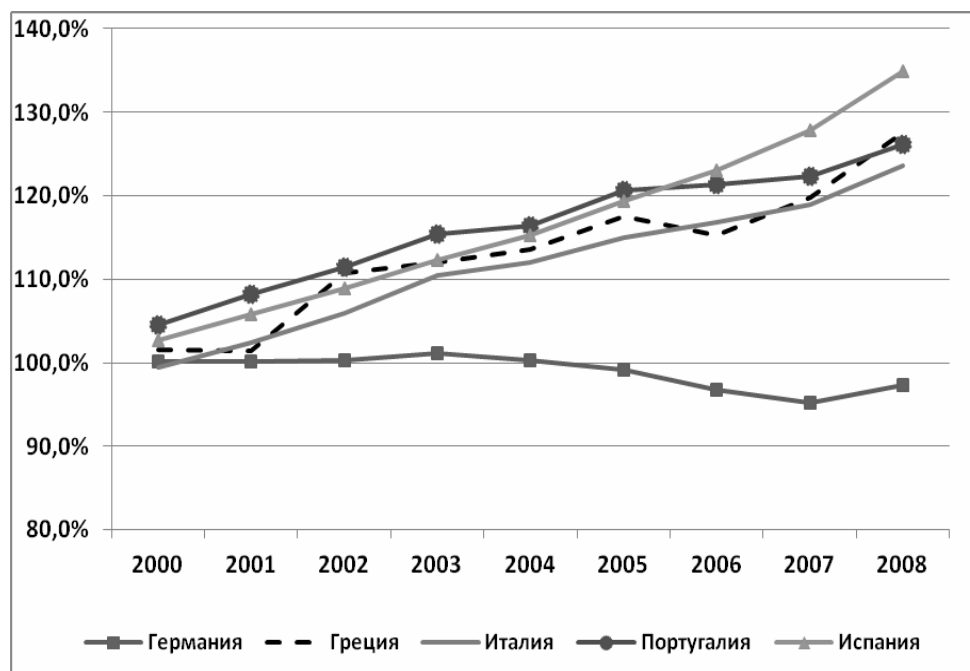
⁶ В 2000—2009 гг. долг частного сектора, включающего нефинансовые корпорации, домашние хозяйства и некоммерческие организации, обслуживающие домашние хозяйства вырос: в Греции — с 58,2 до 122,7% ВВП; в Португалии — со 170,7 до 252,3% ВВП [см.: *Macroeconomic Imbalances Procedure Scoreboard Headline Indicators* (1 November 2012). — http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/MIP_NOV_2012/EN/MIP_NOV_2012-EN.PDF].

⁷ См.: Кризис евро, или Потерянная парадигма / Под ред. Ури Дадуша. — М., 2010. — С. 12. (<http://russian.carnegieendowment.org/events/?fa=2960>).

⁸ За более длительный период — с 1980 г. по 2007 г. — удельные затраты на рабочую силу увеличились: в Греции в 15 раз, в Португалии в 9,5 в Испании и Италии — в 4,7 и 4,5, а в Германии только в 1,6 раза (см.: *J e s u s F., U t s a v K. Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again // IMF Working Paper*. — 2011. — № 651. — P. 7.

⁹ «Если периферийные страны до сих пор имели бы собственные валюты, они могли бы прибегнуть и прибегли бы к девальвации для восстановления конкурентоспособности. Но собственных валют у них нет, значит, им предстоит долгий период массовой безработицы и медленной дефляции. Долговой кризис в проблемных странах является в основном побочным продуктом этой печальной перспективы, потому что депрессия в экономике ведет к бюджетным дефицитам, а дефляция увеличивает долговое бремя» (Пол Кругман поставил диагноз европейскому кризису. — <http://www.bfm.ru/articles/2012/02/28/>).

¹⁰ См., в частности: *Chen R., Milesi-Ferretti G. M., Tresselt T. External Imbalances in the Euro Area // IMF Working Paper*. — 2012. — № 236.

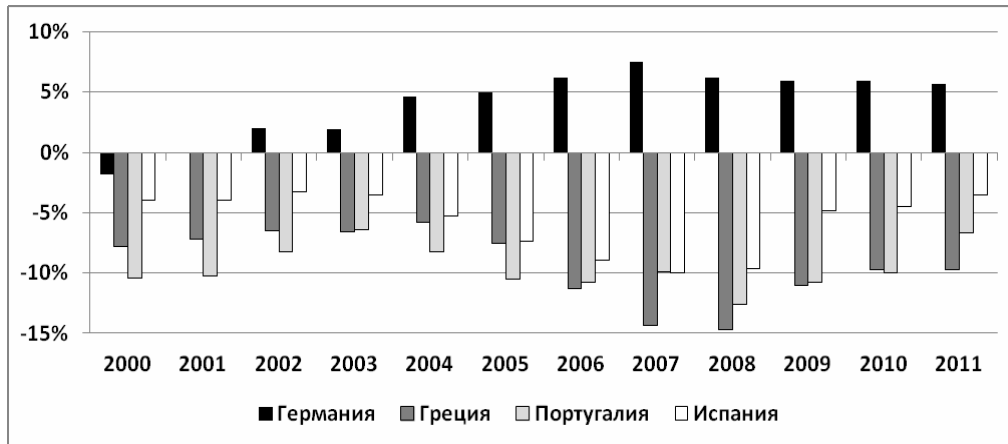


Источник: данные OECD (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ULC_ANN; <http://stats.oecd.org/Index.aspx?themetreeid=-200#>).

Рис. 1. Динамика удельных затрат на рабочую силу («unit labor costs») в отдельных странах еврозоны в 2000—2008 г. (1999 г. — 100%).

и других азиатских государств приводил к вытеснению экспортных товаров южноевропейских стран с их традиционных рынков, а экспорт товаров «южан» в Азию не был значительным. Спрос на инвестиционные товары (машины, оборудование) быстрорастущих азиатских экономик способствовал росту экспорта Германии, тогда как торговый баланс юноевропейских стран с азиатскими имел отрицательное сальдо. Влияние роста цен на нефть было асимметричным: ухудшая торговый баланс стран-покупателей нефти, этот рост одновременно улучшал баланс стран-экспортеров оборудования и других промышленных товаров (в связи с расширением спроса на их товары со стороны производителей нефти, доходы которых росли). Наконец, интеграция в производственные цепочки зоны евро стран ЦВЕ приносила выгоды экспортерам в Германии и других странах-лидерах, укрепляя положительное сальдо их торгового баланса (а в экономики государств ЦВЕ шел встречный поток прямых иностранных инвестиций — в расчете на получение выгоды от более высокой доходности вложений капитала и более низких затрат на заработную плату). Отрицательные сальдо торговых балансов периферийных стран в торговле как в рамках зоны евро, так и с остальным миром финансировались займами из профицитных стран этой зоны, тогда как внешние для нее инвесторы предпочитали вкладывать деньги в экономики таких стран, как Германия и Франция.

Росту долговой нагрузки периферийных стран способствовало и существенное расширение госрасходов. Правительства принимали как должное увеличение доходов бюджета на фоне экономического роста и уменьшения расходов по линии низких



Источник: данные OECD (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?themetreeid=-200#>).

Рис. 2. Сальдо по счету текущих операций отдельных стран еврозоны в 2000—2011 гг., % ВВП.

издержек заимствования. Дополнительные доходы не сберегались, появлялись значительные бюджетные дефициты, превышавшие «маастрихтский норматив» в 3% ВВП (в Греции в 2000—2007 гг. дефицит составлял 3,7—7,5%, т.е. в среднем 5,4% ВВП в год; на Кипре в 1997—2007 гг. дефицит в среднем равнялся 3,7, а в Португалии — 4%)¹¹.

Понятно, что финансовый сектор периферийных стран после введения общей валюты и устранения трансграничных издержек получил дополнительный импульс развития. Однако приток капитала в основном имел форму кредитов банкам, что ставило кредитные возможности последних в зависимость от внешних финансовых рынков, а не от привлечения депозитов. Национальные надзорные органы не смогли учесть растущие риски финансовой интеграции. Опережающее развитие финансовых секторов, которые расширялись значительно быстрее экономик в целом, означало, кроме прочего, сужение возможностей национальных правительств по поддержке первых в критических ситуациях.

Таким образом, приток дешевого капитала и сопутствующие ему неплохие показатели роста душевых доходов создавали в течение некоторого времени иллюзию благополучия, оставляя в тени нарастающее отставание в конкурентоспособности и негативные структурные изменения в экономике периферийных стран еврозоны. Мировой кризис остановил потоки внешнего финансирования экономического роста, банковскому сектору потребовалась бюджетная поддержка, а госфинансы оказались ослабленными многолетними дефицитами, превышавшими обозначенные Маастрихтским договором пределы. Поскольку же банковский сектор периферийных стран продолжал покупать государственные долговые обязательства и в связи с тем, что слабость госфинансов становилась все более явной, доверие к банковскому сектору со стороны внешних кредиторов стремительно падало, а цена заимствований как для частного, так и для государственного секторов неуклонно росла, делая их практически недоступными.

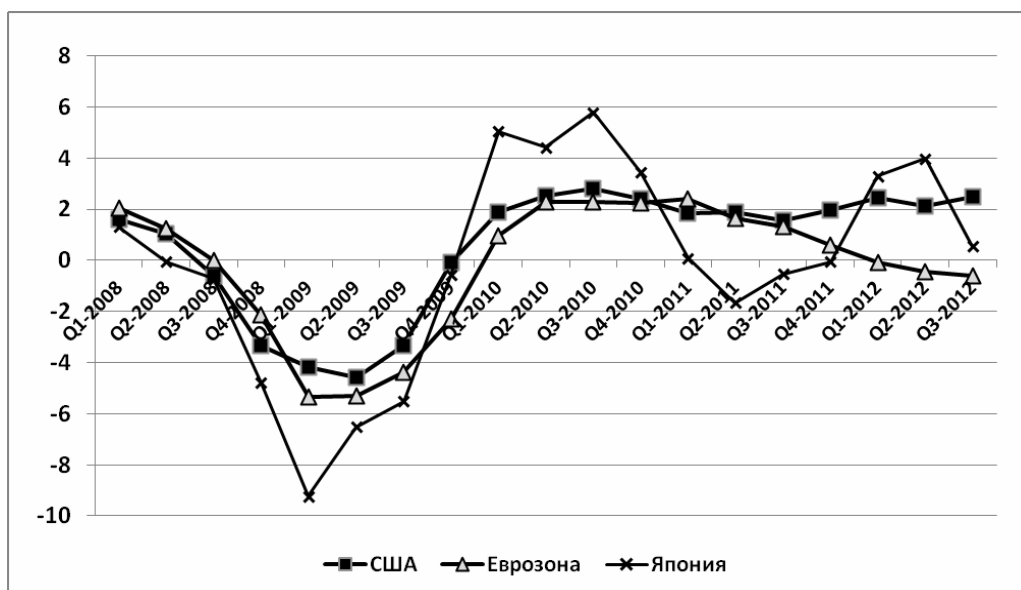
¹¹ См.: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>.

Возвращаясь к изложенным выше соображениям о трехуровневом характере системы факторов долгового кризиса в Европе, следует подчеркнуть: развертывание такого детерминировалось не только и не столько отмеченными специфически европейским преломлением глобально-кризисных тенденций и усугублением этой «проекции» внутри- и межстрановыми диспропорциями, сколько развитием противоречий евроинтеграционного процесса. Это развитие, предопределяющее главное содержание антикризисно-реформационных действий Евросоюза, подлежит специальному рассмотрению.

2. Развитие противоречий европейской интеграции

«Европроекция» глобального кризиса, «плавно» трансформировавшаяся в европейский долговой кризис, существенно ослабила позиции ЕС в мировой экономике, в значительной степени определив его отставание по ряду показателей от своих традиционных конкурентов — США и Японии (см. рис. 3 и 4), а также от новых мировых лидеров, прежде всего Китая, Индии и Бразилии.

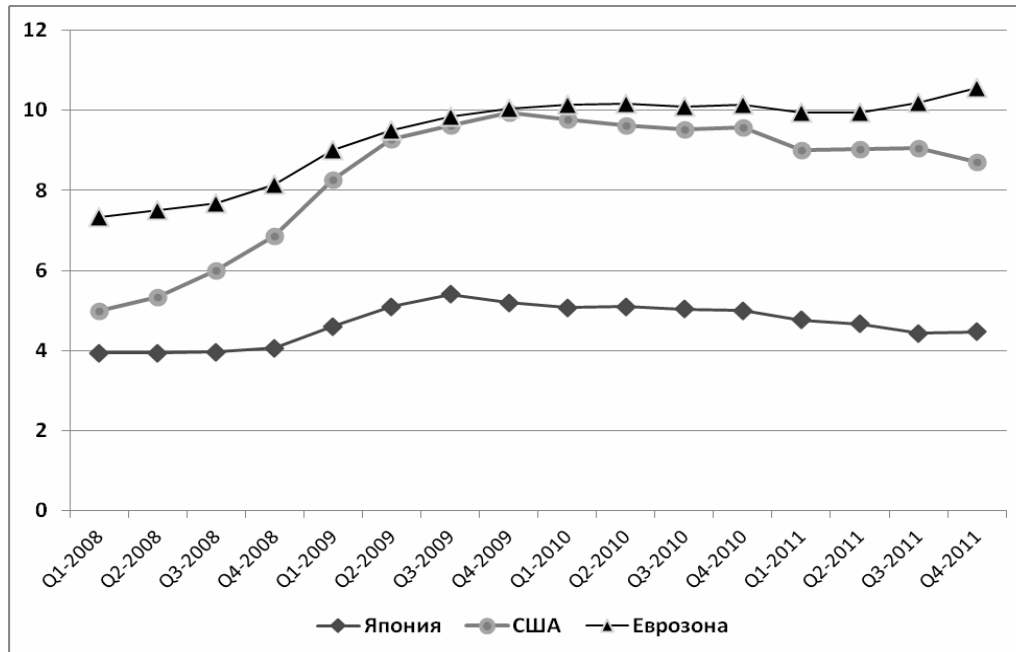
Острота ситуации усугублялась также поставленным впервые за всю историю существования интеграционного объединения вопросом о выходе из еврозоны одной из стран-старожилов ЕС — Греции (она вошла в Евросоюз в результате его второго расширения в 1981 г., а в еврозону — в 2001 г.)¹². С 2008 г. проведено более



Источник: данные OECD (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1).

Рис. 3. Поквартальная динамика ВВП США, стран еврозоны и Японии в 2008—2012 гг., %.

¹² Согласно результатам прогнозной разработки ученых Базельского центра экономических исследований и политических консультаций, непосредственные потери в экономическом развитии для самой Греции в случае ее выхода из еврозоны составят около 164 млрд. евро. Что касается других стран, «то они переживут глобальные потери в размере 674 млрд. евро (цифра сопоставимая с нынешними финансовыми вливаниями для спасения зоны). Если «эффект домино» распространится далее на других членов еврозоны, и Португалия также решит покинуть зону евро, то глобаль-



Источник: данные OECD (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=STLABOUR>).

Рис. 4. Поквартальная динамика уровня безработицы в США, странах еврозоны и Японии в 2008–2011 гг., %.

20 саммитов ЕС, посвященных проблемам борьбы с финансовыми потрясениями в Греции, Португалии, Испании и Италии: условиям предоставления этим странам помощи, разработке для них антикризисных пакетов мер, а также мониторингу состояния их экономик Еврокомиссией.

Чтобы лучше понять внутриевропейские истоки сильнейшего за все время существования ЕС кризиса, важно обратиться к фактам исторической эволюции этой интеграционной группировки и ее законодательной базы, в том числе к событиям начала 1990-х годов, когда был принят *Маастрихтский договор*, заложивший основные принципы перехода к очередному этапу интеграции, связанному с образованием экономического союза, включающего союз валютный. К тому моменту европейская интеграция прошла уже более чем 35-летний успешный путь развития и принесла немалые хозяйственные и политические плоды его участникам. Были пройдены такие последовательные этапы интеграционного процесса, как организация зоны свободной торговли, создание таможенного союза (1968 г.) и формирование общего рынка со свободным перемещением товаров (услуг), капиталов и рабочей силы; утверждение такого рынка было закреплено принятием 1 июля 1987 г. Единого

ные потери составят уже 2,4 триллиона евро, а в случае, если Испания откажется от евро, потери для Германии составят 850 миллиарда евро и 1,2 триллиона евро — для США». В целом прогнозируя глобальные потери в мировой экономике до 2020 г., базельские эксперты оценивают таковые в 17,2 трлн. евро, в том числе потери Германии — в 1,7 трлн. евро, Франции — 2,9 трлн., США — 2,8 трлн., Китая — в 1,9 трлн. евро [см.: Андриевский А. Выход Греции из зоны евро приведет к серьезным потерям для других стран//Европа-Кипр. — 2012. — № 438 (24 октября)].

европейского пакта. Нельзя, далее, не отметить, что довольно скоро после появления этого документа пришло понимание того, что единое европейское рыночное пространство не может эффективно функционировать без развертывания валютной интеграции стран: автономные колебания рыночных курсов национальных валют приводили к изменениям ценовой конкурентоспособности национальных товаров (так, завышение курсов валют по отношению к их реальному паритету снижало конкурентоспособность товаров соответствующих стран), что генерировало дестабилизирующие эффекты для объединенного внутреннего рынка.

Важным шагом в валютно-интеграционном направлении послужило принятие соглашения о координации действий стран ЕЭС¹³ касательно совместного регулирования курсов национальных валют. Речь идет о Базельском соглашении по созданию системы управляемого взаимного колебания курсов европейских валют (неофициально названной «валютной змеей в туннеле») — системы, которая просуществовала с апреля 1972 г. по март 1979 г., т.е. до момента создания Европейской валютной системы-1 (European Monetary System-1), основанной на использовании во взаимных расчетах стран-членов европейской расчетной единицы — эю (euro currency unit), явившейся историческим прообразом евро. EMS-1 функционировала чуть менее 20 лет — до 1999 г., когда на смену ей пришел Европейский валютный союз (European Monetary Union), утвердивший единую европейскую валюту — евро.

Таким образом, в ходе эволюции интеграционного объединения развитие ряда направлений экономической политики приобрело действительно общеевропейское звучание, и отразило если не единый, то весьма сильно скоординированный подход стран-членов к их проведению, включая общность торговой, конкурентной и валютной политики. Однако, согласно справедливому замечанию авторитетного российского исследователя европейской интеграции, «переход к единой валюте предполагал либо создание единой для всего ЕС властной структуры, обеспечивающей проведение жестко взаимоувязанной макроэкономической политики этих государств, либо высокую степень конвергенции макроэкономического регулирования»¹⁴.

Исходным (сделанным еще в период действия EMS-1) шагом в направлении реализации прежде всего второго «либо» и стало заключение упомянутого Маастрихтского договора (1992 г.), в котором были сформулированы критерии сближения систем макроэкономического регулирования государств-членов Евросоюза, что означало в первую очередь продвижение в области финансово-валютной интеграции. «Маастрихтские критерии» давали возможность проверять страны на их адекватность членству в Союзе (соответственно предполагали и создание наднационального механизма для такой проверки). Речь идет об установленных в 1992 г. требованиях к уровню инфляции (она не должна превышать более чем на 1,5 процентных пункта показатели трех стран ЕС с ее самыми низкими темпами); к размеру бюджетного дефицита (его верхний предел — 3% ВВП страны); к уровню общего госдолга страны (не выше 60% ВВП)¹⁵.

¹³ ЕЭС — Европейское экономическое сообщество (так назывался Европейский союз до 1993 г.).

¹⁴ Ш и ш к о в Ю. Кризис еврозоны: выводы для архитекторов ЕврАзЭС // Мировая экономика и международные отношения. — 2012. — № 6. — С. 13.

¹⁵ Согласно Маастрихтскому договору, «general government deficit» определяется как дефицит государственного сектора, включающий дефициты центрального правительства, правительств регионов, местных органов власти и фондов страхования.

На основе выработанных правил и была создана правовая база, в конечном счете обеспечившая переход от созданного ранее таможенного союза и единого европейского рыночного пространства к экономическому и валютному союзу. Однако довольно скоро возникли проблемы, связанные с тем, что Маастрихтский договор не предусматривал реальных рычагов воздействия на те страны, которые отходили от заданных критериев. Кроме того, выявилось опасное противоречие между высоким уровнем развития интеграционных процессов в финансово-валютной сфере стран-членов и недостаточно координированными и согласованными действиями в других областях экономической политики, которые по-прежнему оставались в компетенции национальных государств.

Это противоречие не удалось преодолеть и после учреждения Европейского центрального банка (ЕЦБ) и объединения 17 стран ЕС в еврозону с единой европейской валютой¹⁶. Единая денежная политика, проводимая ЕЦБ, с одной стороны, не охватывала всех аспектов этого направления регулирования (например, ЕЦБ не выполнял функции кредитора последней инстанции, свойственной практически всем национальным центробанкам), а с другой, — не была подкреплена хоть сколько-нибудь действенной координацией иных видов экономической политики в рамках ЕС (бюджетно-налоговой, структурной и пр.).

Маастрихтским договором констатировалась необходимость «обеспечения более тесной координации экономической политики стран-членов и их устойчивой конвергенции» (равно как и отмечавшаяся необходимость исключения избыточных бюджетных дефицитов). Но в документе не указывалось, каким образом это может быть достигнуто с помощью имевшихся на тот момент институциональных и правовых средств. В связи с этим в 1997 г. появился новый регулирующий документ Евросоюза — *Пакт стабильности и роста* (далее — Пакт), принятый по предложению Германии и призванный обеспечить более строгую (чем предусматривалось статьей 104«с» Маастрихтского договора) бюджетную дисциплину стран-членов, а также существенно усилить координацию экономической политики в рамках ЕС. Предписывавшееся Пактом странам Евросоюза соблюдение «среднесрочных бюджетных целей» по сути превращало трехпроцентное референсное значение дефицита в жесткую норму. Отклонения от «среднесрочных целей» не допускались, за исключением конкретно прописанных случаев (падения прироста ВВП до 2% в год, природных катаклизмов), причем строго определялись и сроки коррекции избыточного дефицита (под «коррекцией» подразумевалось применение мер противодействия такому дефициту, направленных на его устранение).

¹⁶ Учрежденный в 1998 г. ЕЦБ уже 1 января 1999 г. принял на себя ответственность за проведение денежно-кредитной политике в еврозоне — пространстве, образуемом государствами-членами Евросоюза, в которых обращается евро (первоначально это были 11 государств). Основные задачи ЕЦБ вкупе с центробанками этих государств — формирование и практическая реализация всего объема монетарной политики в еврозоне, проведение валютных операций, хранение официальных валютных резервов государств зоны и управление ими, содействие бесперебойному функционированию платежных систем, осуществлению эффективного пруденциального надзора за деятельностью кредитных организаций. ЕЦБ обладает исключительным правом санкционировать эмиссию банкнот в зональном ареале, а совместно с национальными центробанками он вправе требовать необходимую информацию от национальных властей либо непосредственно от экономических субъектов (подробнее о функциях и правах ЕЦБ см.: Денежно-кредитная политика ЕЦБ. — Франкфурт-на-Майне: Европейский центральный банк, 2004).

Со времени принятия Маастрихтского договора (1992 г.) и до введения евро (1999 г.) состояние госфинансов стран-членов ЕС являлось относительно благополучным не в последнюю очередь потому, что они старались привести в порядок свои бюджетные показатели для вступления в зону евро. Средние показатели бюджетных дефицитов упали с почти 5% в 1992 г. до 2% в 1998 г. Даже у Италии, вступившей в 1990-е годы с десятипроцентным дефицитом, к концу десятилетия он оказался ниже 3%. Последующие девять лет — с момента введения евро и до начала развертывания мирового финансового кризиса в 2007 г. — тоже были относительно благополучными, однако получили название «упущенных хороших времен». И вот по каким конкретным мотивам.

Несмотря на некоторое улучшение состояния госфинансов, доверие к бюджетным правилам, закрепленным в Маастрихтском договоре и ужесточенным в Пакте, в 2000-х годах постепенно утрачивалось. Это произошло по следующей причине. С переходом к единой валюте бюджетно-налоговая политика смягчалась (особенно в период небольшого спада начала десятилетия); снижение после введения евро процентных ставок было использовано для увеличения госрасходов и снижения налогов¹⁷. И после фиксирования в 2000 г. минимального уровня бюджетного дефицита, равного 0,1% в среднем ВВП стран зоны евро, ситуация стала меняться: уже в 2003 г. этот показатель составил 3,1% ВВП, причем не только Греция, Португалия и Италия, но даже Германия и Франция превысили трехпроцентную планку (стали расти и показатели государственного долга, тоже превысившие допустимые значения). А осенью 2003 г., столкнувшись с необходимостью строго следовать положениям Пакта о соблюдении бюджетных правил, Франция и Германия путем сговора заблокировали принятие Европейской комиссией рекомендаций о применении санкций за превышение пороговых значений дефицита. Комиссия же предложила модифицировать Пакт, предоставив большую свободу национальным правительствам в выборе своих среднесрочных целей в отношении бюджетных дефицитов. Состоявшаяся в начале 2005 г. модификация документа существенно смягчила контроль за соблюдением бюджетных правил и расширила временные рамки применения процедур коррекции чрезмерных дефицитов («excessive deficit procedure»). Такое изменение правил затруднило осуществление их мониторинга со стороны рынков, государственных и общественных структур. В то же время Еврокомиссия и Совет по экономическим и финансовым вопросам ЕС¹⁸ ничего не предприняли ни для усиления

¹⁷ Соответственно нормы Пакта подверглись критике за излишнюю жесткость. Оппоненты утверждали, что они препятствуют проведению политики экономического роста, провоцируя обременительные рестрикции даже в условиях рецессии, что еще больше подавляет экономическую активность (не говоря уж о блокировании политических обещаний по поводу ослабления налогового прессы). Эта критическая позиция воспроизведена и в отечественной литературе: «Пакт сфокусирован на фискальных целях, а не на мерах роста. Он не может считаться фактором координации, а является фактором принудительной конвергенции экономик на основе жестких заданных норм» (С и д о р о - в а Е. А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе — М.: ИМЭМО РАН, 2012. — С. 103).

¹⁸ The Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN) — Совет по экономическим и финансовым вопросам ЕС — один из самых первых органов Совета Европейского Союза, состоящий из министров экономики и финансов всех 27 стран. Деятельность Совета охватывает такие области, как мониторинг и координация экономической политики ЕС, контроль за бюджетной политикой и государственными финансами стран-членов еврозоны, финансовые рынки, а также экономические отношения с третьими странами.

ния стимулов к соблюдению бюджетных правил, ни в отношении практического применения санкций к нарушителям.

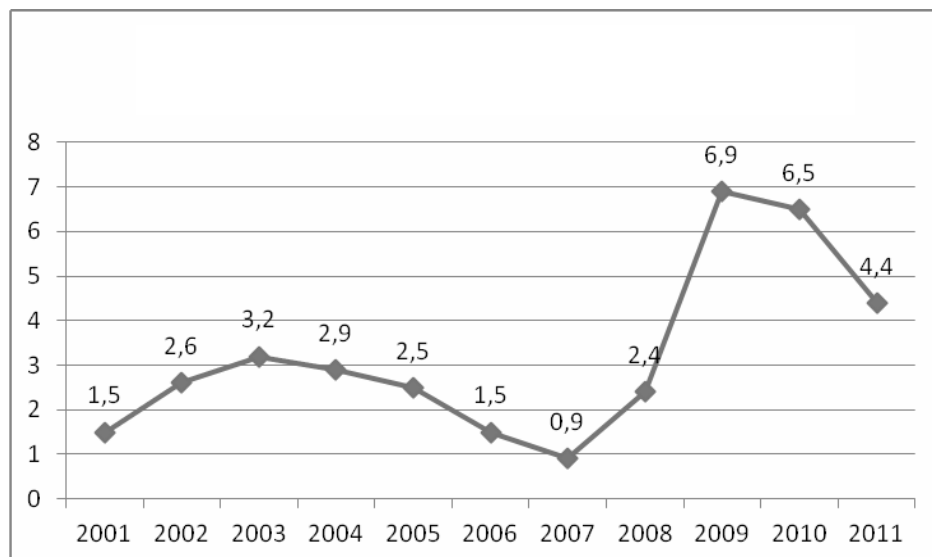
Европейский центробанк высказал по этому поводу весьма серьезные критические соображения, указав на риски, связанные с размыванием институциональных рамок Пакта. Однако, если жесткие правила в свое время в той или иной мере игнорировались странами-членами, то их смягчение было сразу же воспринято как руководство к действию. Так, в 2007 г. на основе предложения Еврокомиссии была аннулирована вышеупомянутая «коррекционная» процедура в отношении Греции, несмотря на особую озабоченность ЕЦБ относительно достоверности предоставляемых ею данных. И эта озабоченность имела под собой веские основания: уже в 2009 г. стала очевидной обширная статистическая дезинформация в направляемых Еврокомиссии греческих отчетах.

Таким образом, хотя в период до 2007 г. наблюдалась некоторая стабилизация ситуации (в среднем по зоне евро бюджетные дефициты к концу периода даже вновь сократились до 1% ВВП), специалистами она отнюдь не переоценивалась. Растущие доходы, связанные с беспрецедентным бумом на рынках недвижимости, помогали маскировать экспансионистскую политику расходов ряда стран. Средний же по еврозоне показатель госдолгов сократился к 2007 г. лишь незначительно и составлял 66% ВВП¹⁹, т. е. был выше норматива.

Европейское преломление глобального финансово-экономического кризиса, а затем долговой кризис резко ухудшили бюджетную ситуацию: в 2009 г. средний уровень бюджетных дефицитов составил 6,9% ВВП по Евросоюзу в целом (см. рис. 5) и 6,3% по еврозоне (дефицит госбюджета Ирландии достиг рекордного значения — 30,9%). Средний показатель госдолгов по еврозоне составил уже 85% ВВП, почти на 20 процентных пунктов превысив предкризисный уровень (к весне 2011 г. для Греции, Ирландии и Португалии иссякла возможность заимствований на мировых финансовых рынках). Долговой кризис стал катализатором идеи реформирования всей действующей в ЕС системы экономического регулирования, включая создание новых европейских институтов с наднациональными функциями. Стало ясно, что в существующих законодательных и институциональных рамках невозможны ни блокирование угроз нарастания кризиса суверенного долга в одной отдельно взятой стране и распространения его на другие страны, ни формирование и применение четких процедур управления кризисными ситуациями, предопределяющих автоматизм необходимых действий даже в отсутствие консенсуса в коалиционных правительствах конкретных стран (как, например, в случае с Грецией и Кипром при постановке вопроса о применении мер жесткой экономии в обмен на предоставляемую помощь). А значит, невозможно и решение главной задачи — гарантирования финансовой стабильности Евросоюза²⁰.

¹⁹ См.: Schuknecht L., Moutot P., Rother P., Stark J. Stability and Growth Pact. Crisis and Reform // ECB Occasional Paper Series (Frankfurt am Main). — 2011. — № 129 (September). — P. 10—11.

²⁰ В качестве источника внутренней нестабильности последнего западные аналитики квалифицируют, в частности, возникшую в ходе интеграционного процесса «трилемму» (см.: S a p i r A. Europe after the crisis: less or more role for nation states in money and finance? // Oxford Review of Economic Policy. — 2011. — V. 27. — № 4; S c h o e n m a k e r D. The financial trilemma // Economics Letters. — 2011. — № 111), содержание коей состоит, в частности, в том, что из таких трех целей экономичес-



Источник: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>.

Рис. 5. Динамика среднего уровня бюджетных дефицитов стран ЕС в 2001—2011 гг., % ВВП.

В связи с этим важно иметь в виду следующие два обстоятельства. Во-первых, хотя бурное развитие европейской банковской интеграции, связанное с либерализацией движения капиталов на интегрированном пространстве (1992 г.), введением евро (1999 г.), а также с существенным расширением самого Евросоюза вследствие вступления в него новых членов из числа стран ЦВЕ (в 2004 и 2007 гг.), и позволило европейской банковской системе достичь существенно более высокого уровня интернационализации в сравнении с североамериканской, японской и китайской системами, интеграционный механизм оказался незащищенным от кризисов ни в законодательном плане, ни в смысле наличия институтов, имеющих полномочия принимать на уровне ЕС антикризисные решения. Во-вторых, несмотря на то, что процесс европейской финансовой интеграции, кроме прочего, проходил в форме развития трансграничных банковских операций, создания сети дочерних компаний и филиалов национальных банков одних стран Евросоюза в других его странах, интеграционные процессы в банковской сфере шли в условиях сохранения госнадзора, построенного по «принципу страны происхождения» («the home country principle of supervision»): банки зачастую работали через сети отделений и дочерних компаний в разных странах, но надзорные функции осуществляли только госорганы стран расположения соответствующих банковских штаб-квартир, а значит, только эти органы могли заниматься спасением данных банков в случаях финансовых потрясений. И серия таковых, начавшаяся после 2007 г., наглядно продемонстрировала, что национальные правительства готовы использовать деньги налогоплатель-

кой политики, как «финансовая стабильность», «финансовая интеграция» и «автономия национального финансового надзора», субъекты этой политики могут успешно скомбинировать только две, а третья должна быть отброшена (Economics Letters. — 2011. — № 111. — P. 57).

щиков для поддержки исключительно отечественных вкладчиков (хотя клиенты отечественных банков и дочерних компаний банков иностранных юридически находились в равных условиях, фактически помощь была оказана лишь резидентам, т.е. поддерживались главным образом национальные сегменты транснациональных банковских систем).

Отсутствие единого надзорного органа хотя бы в рамках еврозоны, а также сигнального механизма, позволяющего отслеживать нарастание дисбалансов в финансовой системе и реализовывать адекватные превентивные меры, приводило к сбоям в монетарной политике Евросоюза, которая, как показали новейшие события, задействовала сильные меры лишь тогда, когда финансовые пузыри уже лопнули. Фактически текущая комбинация европейской финансовой интеграции и локализации на уровне отдельных государств финансового надзора и регулирования означала обострение дестабилизирующего всю сферу движения денежных и кредитных ресурсов в ЕС противоречия. Причем, согласно зафиксированной «трилемме»²¹, просматривались лишь два варианта его разрешения: либо «реверсирование» интеграционного процесса (в частности, — путем радикальной автономизации функционирования зарубежных «дочек» национальных банков), либо переход от национально-обособленных систем финансового надзора к общеевропейской (в рамках рассматриваемой группировки) его системе²². В хронологической последовательности шаги Евросоюза в процессе этого перехода выглядели так.

В январе 2009 г. министрами финансов стран ЕС было согласовано учреждение новой структуры — Европейской системы финансового надзора (European System of Financial Supervisors); на данный момент в нее входят четыре общеевропейские надзорные организации — Европейская банковская организация (ЕБА), подчиненный ЕЦБ Европейский совет по системным рискам (European Systemic Risk Board), Европейская организация по ценным бумагам и финансовым рынкам (European Securities and Market Authority), а также Европейская организация страхования и пенсионного обеспечения (European Insurance and Occupational Pension Authority). Далее, в целях решения задач финансового обеспечения оказания помощи проблемным странам-членам Евросоюза в мае 2010 г. был создан Европейский фонд финансовой стабильности (EFSF) с задачей выпуска облигаций и других долговых инструментов для сбора средств, образующих основу кредитов проблемным странам еврозоны. Сейчас ресурсы этого фонда оцениваются приблизительно в 5% совокупного ВВП государств ЕС. Первоначально предполагалось, что EFSF будет функционировать временно, до июня 2013 г., когда произойдет его замена другим антикризисным, причем уже постоянно действующим, институтом — Европейским механизмом стабильности (European Stability Mechanism — ESM), который, однако,

²¹ См. сноску 20.

²² Понятно, что этот (второй) вариант, предполагающий вмешательство со стороны центральных органов ЕС в области, традиционно являвшиеся прерогативой национальной ответственности, не мог не вызвать противодействия со стороны некоторых государств-членов. Так, в 2009 г. на заседании ЭКОФИНа при обсуждении мер антикризисного регулирования Великобритании категорически возражала против того, чтобы в рамках системы европейского финансового надзора принимались решения по антикризисному управлению, в частности, по предоставлению капитала трансграничным банкам, считая, что такие фискальные (бюджетные) решения должны оставаться прерогативой национальных правительств.

заработал ранее намеченного срока — 23 октября 2012 г. (с капиталом в 500 млрд. евро). Главное прикладное назначение подобных постоянно действующих европейских институтов (фондов) — противодействие потенциальным кризисам платежеспособности государств-членов еврозоны (пока только ее, но соответствующее законодательство будет меняться)²³.

Следующий после учреждения антикризисных фондов шаг в направлении разрешения указанного выше противоречия — создание единого антикризисного межнационального банковского регулятора. Эта проблема оказалась в центре внимания саммитов Евросоюза, проходивших в апреле, июне, октябре и в декабре 2012 г. Столь пристальное к ней внимание связано с тем, что регулятор, о котором идет речь и который получил название Единого надзорного механизма (Single Supervisory Mechanism — SSM), должен распоряжаться средствами антикризисных фондов для предоставления помощи банкам напрямую, а не через национальные правительства (как это происходило ранее и вело к увеличению суверенной долговой нагрузки). Прямая рекапитализация банков через SSM, а также выпуск коллективных европейских облигаций, создание общеевропейской системы страхования вкладов и развитие финансовой интеграции стран-участников — такова тематика упомянутых четырех саммитов. Комментируя итоги заключительной встречи, проведенной 13—14 декабря в Брюсселе, нынешний глава ЕСМ К. Ретлинг отметил, что «весь остальной мир проникся таким скептицизмом по отношению к нашей идее валютного союза, что противостоять этому мы можем только путем институциональных изменений. Нам необходимо обеспечить более прочные основы для еврозоны, и для этого, по всей вероятности, необходима реформа договора о Евросоюзе»²⁴. Сами же итоги включили определение сроков введения в действие Единого надзорного механизма (механизма надзора за шестью тысячами европейских банков) — март 2014 г., а также уточнение его (SSM) структуры: в нее будут входить Европейский центральный банк и «национальные регуляторы», с которыми ЕЦБ призван работать в тесном сотрудничестве. И хотя на ЕЦБ в принципе возлагается контроль за крупными банками еврозоны, а на «национальные регуляторы» — за всеми остальными ее кредитными организациями, при необходимости первый будет контролировать все зональные банки; именно он наделяется прямыми надзорными полномочиями и на него возлагается вся полнота ответственности. В резолюции саммита особо указывалось также на то, что «функции проведения денежной политики ЕЦБ должны быть строго отделены от его функций по надзору с тем, чтобы избежать конфликта интересов между целями денежной политики и надзора»²⁵. Еще один важный итоговый момент — намерение участников встречи обеспечивать открытость и прозрачность процедур по отношению к странам, которые используют свою национальную валюту, путем предоставления им «полных и равных прав голосования»²⁶.

²³ Решением Европейского совета от 17 декабря 2010 г. учреждение ESM было оформлено в виде дополнения к статье 136(3) Договора о функционировании Европейского Союза, которая теперь предусматривает, что соответствующий механизм «активизируется в случае появления угрозы стабильности еврозоны в целом» и что любая финансовая помощь полученная через этот механизм является «объектом строгой кондициональности» (Reforme of Economic Governance in Euro Area — Essential Elements // ECB Monthly Bulletin. — 2011. — March. — P. 116).

²⁴ См.: <http://afn.by/news/i/174611>.

²⁵ См.: <http://www.consilium.europa.eu/newsroom>.

²⁶ См. там же.

Таким образом, в 2012 г. европейские лидеры четко подтвердили готовность своих стран идти по пути углубления финансовой интеграции путем создания банковского союза, сделав шаги в направлении расширения действия единого надзорного механизма на государства, не участвующие в еврозоне. Решение о создании такого союза с SSM-атрибутом еврокомиссар по финансовому регулированию и внутреннему рынку М. Барнье назвал «историческим», т.е. знаменующим собой еще и заметный прогресс в развитии Евросоюза по пути становления политического союза, демонстрирующим всеми миру: несмотря на тяжелые финансовый и долговой кризисы, объединенная Европа намерена выйти из полосы потрясений еще более сплоченной экономически и политически.

Реформа в рамках банковской системы ЕС — важное, но не единственное направление обеспечения финансовой стабильности союза. Кризис не только обострил противоречия в рамках «трилеммы», заставив всерьез заняться реформированием системы банковского надзора, но и поставил вопрос о необходимости дополнить валютный союз фискальным. До сих пор бюджетно-налоговая (фискальная) политика оставалась прерогативой национальных властей: Маастрихтский договор и Пакт стабильности и роста, предъявив определенные требования к бюджетной политике стран-членов (к размерам дефицита и долга), как уже отмечалось, не обеспечили их жесткого выполнения (особенно после реформы 2005 г., существенно ослабившей действенность Пакта). Отсутствие единства в фискальной политике в рамках еврозоны, где уже проводилась общая монетарная политика и использовалась единая валюта, привело к весьма серьезным последствиям, опасным для самого сохранения экономического союза.

Речь идет прежде всего об усилении эффекта «петли обратной связи» между госфинансами стран Евросоюза и его банковской системой. Состояние первых в периферийных странах ЕС, неустойчивое и в докризисный период, резко ухудшилось в связи с проведением антикризисных мер по спасению финансового сектора. Снижение же доверия инвесторов к устойчивости госфинансов и в целом к перспективам экономического развития этих стран привело к переоценке рыночной стоимости суверенного долга на финансовых рынках и росту спрэдов по соответствующим облигациям. Падение цены последних в свою очередь негативно отражалось на состоянии балансов банков- их держателей, ухудшая кредитоспособность этих банков и увеличивая для них издержки заимствований на финансовых рынках. Сталкиваясь с ограничениями по заимствованиям, банки ужесточали условия кредитования, что, понятно, имело негативные для реального сектора последствия. Таким образом, первоначальный перенос рисков финансового сектора на государство (через рост нагрузки на бюджет в связи с мерами по спасению финансовой системы) был дополнен негативным обратным влиянием рынка гособлигаций на банковский сектор. Но ухудшение состояния последнего требовало дополнительных затрат государства на его поддержку, соответственно усиливало долговую нагрузку и вело к новой переоценке рисков на финансовых рынках с последовавшим за этим очередным расширением спрэдов по облигациям стран-членов еврозоны. Отсюда и следующие соображения главы Бундесбанка, члена правления ЕЦБ Й. Вайдманна: «С учетом наличия трансграничных банковских структур и распространения «эффектов заражения» решение европеизировать финансовый надзор является по сути хорошей идеей, и это уже происходит. Однако целью является не только улучше-

ние работы по предотвращению кризисов, но и справляться с ними, а в терминах финансов это означает немалые денежные суммы. Поэтому степень европеизации политики финансовой стабильности тесно связана с европеизацией фискального контроля и интервенцией прав, если не сказать, что она неотделима от них». По его мнению, «при надлежащих устройстве и структуре фискальный союз может оказаться краеугольным камнем сцементированного институционального каркаса валютного союза»²⁷.

Один из главных сюжетов дискуссии о переходе к реальному фискальному союзу (как альтернативе возврата к Маастрихту), которая развернулась еще до создания валютного союза и получила дальнейшее развитие в ходе новейших кризисных потрясений, — задействование принципа коллективной ответственности. Однако, по мнению многих экспертов, сама по себе эта мера отнюдь не решает проблемы финансовой устойчивости союза (так же, как единая валюта автоматически вовсе не гарантирует процветание странам-членам). Коллективная ответственность, введенная в качестве «панацеи», на самом деле способна в лучшем случае лишь на какое-то время завуалировать несостоятельность экономической политики отдельных стран, но не исправить это положение; она чревата антидисциплинирующим воздействием на финансовые рынки и подрывом ориентированной на стабильность монетарной политики ЕЦБ, не говоря уж об угрозах для платежеспособности стран, предоставляющих помощь. По этим причинам преобладает мнение, что солидарная ответственность может дозированно вводиться только на завершающей стадии создания фискального союза.

Главными ревнителями принципа солидарной ответственности являются те проблемные страны, доверие к фискальной политике которых утрачено, но они же наиболее энергично выступают против национальной десоверенизации в принятии финансово-управленческих решений. Соответственно наибольшую поддержку идея необходимого ослабления национальных суверенитетов находит в Германии. Так, цитированный выше глава Бундесбанка называет два наиболее общих условия формирования фискального союза, ориентированного на стабильность еврозоны: 1) готовность стран подчиняться строгим бюджетным правилам; 2) их готовность передать определенную часть суверенитета на уровень межстранового центра, способного проводить эффективный мониторинг и осуществлять контроль за соблюдением правил, а также обеспечивать работу механизма принуждения к их выполнению. Разумеется, это означает и готовность к совместному принятию рисков.

Конкретная форма фискального союза во многом будет зависеть от того, в какой мере компетенции (полномочия) национальных правительств окажутся перенесенными на европейский уровень, в какой степени удастся централизовать доходные и расходные полномочия, увеличить трансферты. Однако большинству экспертов представляются несомненными следующие обстоятельства. Во-первых, мини-

²⁷ Weidmann J. Everything flows? The future role of monetary policy. Speech at the 2012 ZEW Economic Forum in Mannheim. — http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2012/2012_06_14_weidmann_everything_flows_the_future_role_of_monetary_policy.html#doc102602bodyText1. О противоречии между централизованной денежно-кредитной политикой и децентрализованной бюджетно-налоговой политикой в контексте проблемы преодоления нынешнего кризиса в зоне евро речь идет и в работах отечественных исследователей (см., например: Б у т о р и н а О. Кризис в зоне евро: ошибки или закономерность? // Современная Европа. — 2012. — №2).

мальные требования к фискальному союзу имеют то преимущество, что оставляют возможность использования более широкого круга вариантов экономической политики в странах-членах, однако принципиально ясно, что углубление интеграции приведет к нивелированию страновых различий в отношении размеров госсектора, основ организации пенсионного обеспечения²⁸ и по другим экономическим и социальным параметрам (понятно, впрочем: это — длительный процесс).

Во-вторых, фискальный союз потребует строгого соблюдения бюджетных правил относительно обязательного потолка национальных заимствований. В случае несоблюдения таких правил национальный суверенитет целесообразно автоматически передавать на европейский уровень в том объеме, который способен это нарушение компенсировать. И только создание надежного механизма, обеспечивающего выполнение этих и других бюджетных правил, может стать должной предпосылкой начала введения коллективной ответственности стран-членов еврозоны, например, посредством выпуска совместно гарантированных (частично гарантированных) облигаций.

В-третьих, для создания искомого союза необходимо принятие серьезных поправок и дополнений как к европейским договорам, так и к национальным конституциям.

В-четвертых, даже самая успешная реализация столь нетривиального («амбициозного») интеграционного проекта не приведет к автоматическому решению таких проблем, как высокая безработица и низкая конкурентоспособность, с которыми сталкиваются сегодня многие периферийные страны еврозоны. В любом случае последним предстоят серьезные внутренние реформы, необходимые для преодоления существующих макроэкономических дисбалансов и обеспечения роста экономики.

3. О новейшем правообеспеченном реформировании механизмов экономической политики ЕС

Таким образом, в первом десятилетии XXI столетия Евросоюз столкнулся с серьезнейшим вызовом, с угрозой распада уже созданных уникальных механизмов экономической политики, нарушением целостности самой организации путем выхода из нее ряда стран. Поэтому реформа этих механизмов и соответствующего законодательства приняла прежде всего прикладной антикризисный характер, оказалась нацеленной в первую очередь на разработку мер по раннему диагностированию кризисных явлений и быстрому их купированию.

На момент начала европейского долгового кризиса (2010 г.) экономико-управленческие нормы ЕС содержались главным образом в следующих правовых (законодательных) документах: 1) Договоре о функционировании Европейского Союза (Treaty on Functioning of European Union); 2) Маастрихтском договоре (Maastricht Treaty); 3) Лиссабонском договоре о росте и занятости (Lisbon Treaty for Growth and Employment) и в сменившей его в июне 2010 г. стратегической программе «Европа 2020» («Europe 2020»); 4) Пакте о стабильности и росте (Stability and Growth Pact) — в том виде, который он принял после отмеченной модификации 2005 г. Такова юридическая база, в соответствии с которой осуществлялось управление интеграционным объединением.

²⁸ Очевидны, к примеру, серьезные соответствующие различия между Германией и Францией: в первой доля госрасходов в ВВП составляет 46,а во Франции — 56%. Германия отреагировала на демографический вызов поэтапным увеличением пенсионного возраста до 67 лет, тогда как последнее повышение пенсионного возраста во Франции с 60 до 62 лет было затем пересмотрено.

Эта вроде бы солидная база оказалась, однако, явно недостаточной для проведения эффективной антикризисной политики, и неудивительно, что с началом кризиса энергично развернулась работа по изменению существующего законодательства. В 2010—2012 гг. разработка антикризисных мер стала предметом более двух десятков европейских саммитов, где обсуждались условия предоставления финансовой помощи проблемным странам, жесткие меры экономии (*austerity measures programme*) как условия получения помощи, а также предложения собственно правотворческого характера. На встречах, о которых идет речь, были обозначены три главные направления антикризисно-реформационной деятельности. Первое состояло в определении мер априорного (*ex-ante*) выявления и идентификации возможных кризисов на основе обновленной методики анализа экономических программ развития стран-членов. Второе подразумевало разработку законообеспеченных мер в качестве инструментов разрешения уже возникших кризисных ситуаций (принявших форму, к примеру, кризиса суверенного долга или банковского кризиса). Третье направление касалось обоснования и реализации проектов совершенствования наличных и создания новых общеевропейских регулирующих институтов, обладающих достаточной правомочностью и финансовыми возможностями для преодоления кризисных ситуаций.

Факты таковы, что первым из обозначенных направлений (и новой корректировкой в связи с этим Пакта о стабильности и роста) приоритетно и оперативно занялась экспертная комиссия под председательством президента Европейского совета Х. Ван Ромпея, получившая название «специальной Комиссии Ван Ромпея» («*Van Rompuy Task Force*»). Уже в октябре 2010 г. ею был подготовлен проект процедуры экономического мониторинга состояния и перспектив экономик стран-членов, одобренной сначала Европейской комиссией, а затем и Европейским советом, который рекомендовал «инициативы Ван Ромпея» для включения с января 2011 г. в качестве составной части в обновленное законодательство.

То, что члены названной комиссии изначально сосредоточились на создании эффективного механизма мониторинга национальных экономических программ развития под углом зрения раннего выявления возможных отклонений от критериев стабильности, не случайно: как уже подчеркивалось, для дальнейшего развития интеграционного процесса на такой высокой его стадии, как экономический и валютный союз, исключительно значима конвергенция экономик и систем экономической политики стран-участниц. Между тем (и это тоже отмечалось выше): а) существовавшие нормы Пакта устанавливали только сами пороговые значения для сближения этих систем в фискальной сфере (в области дефицитов госбюджетов и госдолгов), не указывая правовых и институциональных инструментов их предварительного анализа на предмет своевременного выявления и предупреждения соответствующих проблем; б) со времени либерализации-2005 Пакта и особенно в кризисных условиях резко усилились дезинтеграционные тенденции, участились прецеденты нарушения «маастрихтских критериев». В рамках решения проблемы допущенных дисбалансов, понятно, резко актуализировалась задача развертывания эффективного мониторинга применительно ко всем странам, получения достоверной картины по Евросоюзу в целом. Отсюда и исходная в комплексе «инициатив Ван Ромпея» позиция — предложенная принципиально новая процедура анализа, координации и планирования экономической политики стран-членов, условно названная «Европейским семестром». Речь идет о процедуре энергичного, четко укладываемого

щегося в первое полугодие каждого очередного года, проведения комплекса мероприятий по эффективной координации бюджетной, макроэкономической и структурной политики стран-участниц. Предельно кратко — о том, что на основе анализа проблем, формулируемых последними в своих «программах стабильности и конвергенции» («stability and convergence programmes — SCP») Европейский совет утверждает адекватные рекомендации, которые национальные правительства успевают учесть на максимально ранней стадии процесса бюджетного планирования и планирования других направлений своей экономической политики. Более конкретно процедура выглядит следующим образом.

«Европейский семестр» открывается публикацией в январе годового статистического обзора экономического развития стран Евросоюза, подготовленного Еврокомиссией с акцентом на развитие приоритетных задач, обеспечивающих экономический рост и занятость населения стран-членов в соответствии со стратегией «Европа 2020». Далее на ежегодном саммите Европейского совета формулируются стратегические направления развития Евросоюза в целом, а также стран-членов с целью их последующего отражения в упомянутых национальных SCP, предоставляемых в апреле в Европейскую комиссию (при этом страны-члены еврозоны разрабатывают «программы стабилизации», а страны-члены Евросоюза — «программы конвергенции»). Параллельно, отправляясь от той же стратегии «Европа 2020», страны-члены идентифицируют «узкие места» (препятствия для достижения необходимого экономического роста) и указывают меры по их устранению в разрабатываемых ими «национальных программах реформ» («national reform programmes»). Европейская комиссия в мае рассматривает предложенные странами-членами программы «стабилизации», «конвергенции» и «реформ» и разрабатывает применительно к ним свои рекомендации. После обсуждения последних Европейский совет в июне утверждает их и формулирует на этой основе ключевые направления по проведению экономической политики в странах. В июле Совет завершает свою работу по формальному утверждению всех программ стран-членов (и готовится к осеннему утверждению национальных бюджетов стран-членов).

Далеко не ограничившись первым отмеченным (условно говоря, мониторинговым) антикризисно-реформационным направлением, «инициативы Ван Ромпея» («Комиссии Ван Ромпея») охватили и два других направления, связанных с качественным совершенствованием собственно законодательного, а также институционального обеспечения управленческих преобразований. При этом в соответствии с изложенным в предыдущем разделе настоящей статьи упор сделан на фискальном аспекте управления — главным в нынешней фазе эволюции экономического союза, имеющем решающее влияние на макроэкономическую стабильность, конкурентоспособность, экономический рост, а также на эффективность реализации других направлений экономической политики в рамках союза (стоит напомнить: невозможность поддержания в утвержденных границах дефицитов госбюджетов и суверенных долгов стала одной из главных причин «распространения инфекции» европейского долгового кризиса). Отсюда и особое внимание в «инициативах Ван Ромпея» к теме резкого усиления бюджетного и более широкого макроэкономического контроля, выразившееся в переработке *двух основных резолюций Пакта* — «*предупреждающей руки*» («preventive arm resolution») и «*корректирующей руки*» («corrective arm resolution»).

В существовавшей редакции суть «предупреждающей» резолюции (вступившей в силу в 1998 г.) сводилась к установке на организацию контроля за госфинансами стран-членов путем анализа их программ стабильности и конвергенции (страны обязывались следовать в своих национальных бюджетных политиках установленным среднесрочным бюджетным целям, а в случае их неисполнения — проводить политику бюджетной консолидации). Резолюция же «корректирующая» (введенная в действие в 1999 г.) предусматривала довольно широкий комплекс мер, включая не только выдачу Европейским советом или Европейской комиссией рекомендаций странам по изменению их финансовой политики до принятия санкций, но и инициирование процедур коррекции избыточного бюджетного дефицита и прочих макроэкономических дисбалансов (*excessive deficit procedure/excessive imbalance procedure*). Однако к 2008 г. только 8 из 17 стран-членов еврозоны достигли критериев среднесрочных бюджетных целей²⁹; фактически игнорировались и показатели предельной величины долга. Причина состояла в том, что названные документы не обеспечивали ни обязательного начала упомянутых процедур, ни в целом неотвратимости наказания за нарушения требований Пакта. Так вот, «Комиссия Ван Ромпея» предложила новый порядок исполнения «превентивной» и особенно «корректирующей» резолюций, предусматривающий не только своевременные предупреждения, но и обязательные штрафы применительно как к избыточным дефицитам (в рамках фискального надзора), так и к другим выявленным макроэкономическим перекосам. В новой редакции соответствующие положения Пакта о стабильности и росте выглядели следующим образом.

В случае повторяющихся существенных отклонений от утвержденных среднесрочных индикаторов и критериев стабильности по суверенному долгу и государственному дефициту, Европейская комиссия сразу же выпускает формальное предупреждение стране-члену, а Европейский совет выдает ей рекомендации по проведению эффективных корректирующих действий. Через пять месяцев первая оценивает результаты выполнения страной соответствующих требований, и если они оказываются неудовлетворительными, страна вносит в качестве наказания процентный депозит в размере 0,2—0,5% ВВП в случае проведения «процедуры коррекции избыточного дефицита» и 0,1% ВВП — «процедуры коррекции макроэкономических дисбалансов»³⁰. При этом, если дефицит бюджета страны по-прежнему превышает

²⁹ См.: *Reform of Economic Governance in Euro area — Essential Elements // ECB Monthly Bulletin. — 2011. — March. — P. 103.*

³⁰ См.: там же. — С. 109, 115 (таблицы 1 и 2). Что касается «макроэкономических дисбалансов», то в число их внешних индикаторов включены показатели чистой международной инвестиционной позиции страны, счета текущих операций платежного баланса, реального эффективного валютного курса, рыночной доли экспортных товаров, удельных затрат труда и инфляции (это суть и показатели конкурентоспособности страны). Внутренние же дисбалансы предложено отслеживать с помощью таких, в частности, индикаторов, как цены на недвижимость (с элиминированием инфляционного фактора), объем кредитов частному сектору, долг частного и государственного секторов и уровень безработицы. В соответствии с предложениями «Комиссии Ван Ромпея» для каждого индикатора необходимо установить «пороговые (критические) значения» (чрезмерно высокие или супернизкие), и по итогам анализа с их учетом полного перечня индикаторов (сведенного в специальную таблицу) должны предприниматься либо «превентивные» (связанные с углубленным исследованием ситуации и с выдачей рекомендаций), либо — в случае наличия серьезных дисбалансов — непосредственно «корректирующие» меры, включая запуск процедуры «коррекции избыточного макроэкономическо-

максимальное значение в 3% ВВП, перестают начисляться проценты по указанному депозиту, а коль скоро страна и далее продолжает игнорировать рекомендации Европейского совета, депозит превращается в чистый штраф.

Очевидно, что предложенные меры закладывают основы квазиавтоматического режима надзора за рассматриваемыми аспектами экономической политики стран-членов. Смысл использования описанных процедур, имея в виду и конструкцию «Европейский семестр», заключается в том, что задолго до того, как проблемные страны окажутся в кризисном состоянии, они попадают под пристальный централизованный контроль (включающий и финансовые санкции), призванный повысить их ответственность в период, предшествующий их обращения за внешней финансовой помощью. Охарактеризованные процедуры пока будут касаться только стран еврозоны, но через два—три года планируется их распространение на все страны ЕС (кроме Великобритании).

В ряду других акций в области усиления надзора за исполнением фискальной политики и в отношении макроэкономических дисбалансов в «инициативах Ван Ромпея» фигурировало, в частности, следующее. Во-первых, — задействование нового количественного критерия оценки удовлетворительных (неудовлетворительных) темпов сокращения страной-участницей госдолга. Суть соответствующей формулы расчета легко показать на условном примере: если показатель госзадолженности страны составляет 80% ВВП, что на 20% превышает «маастрихтский критерий» (60%), то ежегодный удовлетворительный для Еврокомиссии показатель сокращения долга должен составлять не менее двадцатой части разницы между его фактическим значением и тем же критериальным нормативом, т.е. не менее 1% в течение трех лет. Это предложение «Комиссии Ван Ромпея»³¹ уже включено в законодательную практику Евросоюза как регулирующая норма 1467/97. Оно вошло и в подписанный в марте 2012 г. всеми странами-членами ЕС (за исключением Чехии и Великобритании) Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе, речь о котором пойдет далее.

Во-вторых, — «новые репутационные и политические меры» («new reputational and political measures»)³², призванные придать больший политический вес рекомендациям Еврокомиссии и Европейского совета. Это, в частности, предъявление дополнительных требований к отчетности стран, а также возможность осуществления непосредственно в них специальных контрольных миссий в составе представителей Еврокомиссии и ЕЦБ.

В-третьих, — внесение изменений в сложившуюся систему подготовки отчетов национальных правительств. Соответствующие новые установки относительно содержания и структуры востребуемых документов — реакция на прецедент предоставления Грецией некорректных отчетов о состоянии госдолга и госбюджета.

В-четвертых, — положения, согласно которым: а) любые планируемые странами избыточные (более максимально допустимого значения в 3% ВВП) дефициты должны утверждаться единогласно всеми правительствами стран еврозоны, а все плани-

го дисбаланса» (excessive macroeconomic imbalance) и обязательной «программы исправления ситуации» (corrective action plan). См.: там же. — С. 100, 109, 113, 115.

³¹ См.: Reform of Economic Governance in Euro Area — Essential Elements // ECB Monthly Bulletin. — 2011. — March. — P. 107.

³² См.: там же. — С. 108.

руемые дефициты, превышающие показатели упомянутых среднесрочных целей, — квалифицированным большинством в Европейском совете (эта необходимость должна отражаться и в национальных законодательствах стран-членов еврозоны); б) страна, обратившаяся за помощью по линии учрежденного в октябре 2012 г. Европейского стабилизационного механизма (ESM) и не достигшая должных результатов в реализации соответствующей корректирующей программы, становится объектом внешнего финансового управления, т.е. дальнейшее планирование и исполнение бюджета требует согласования с соответствующим управленческим органом на европейском уровне; в) все страны-члены соглашаются с введением полного автоматизма в вопросе взимания штрафов и применения санкций в соответствии с обновленным Пактом (размеры штрафов указывались выше)³³.

В-пятых, — на европейском уровне учреждается независимый орган, анализирующий проведение странами-членами национальной экономической политики и выполняющий функции контролера и администратора программ помощи по линии ESM, — Европейский бюджетный институт. Он либо войдет в структуру Еврокомиссии, либо станет новым самостоятельным органом еврозоны (претендуя на роль ядра будущего Европейского министерства финансов).

Следует подчеркнуть, что эти рекомендации по усилению наличной правовой базы Евросоюза отчасти уже претворяются в жизнь, а отчасти находятся в процессе утверждения на европейском уровне и на уровне парламентов стран-членов. Завершение этого процесса ожидается к 2015 г., а на сегодняшний день из всей совокупности «инициатив Ван Ромпея» отобрана их группа, оформленная в виде двух пакетов новых документов Евросоюза, нормы которых предстоит ввести в действие в первоочередном порядке, — «*Пакета шести документов*» и «*Пакета двух документов*». В числе ключевых установок первого из них, утвержденного Европейским парламентом в ноябре 2011 г., следующие: а) усиление внимания к контролю состояния государственного долга и фискальной устойчивости стран-членов; б) достижение большей степени автоматизма при проведении процедур коррекции избыточных дефицитов; в) сужение возможностей уклонения (по политическим или иным причинам) проблемных стран от соблюдения нормативных предписаний; г) устранение выявленных несоответствий макропоказателей установленным критериям на максимально ранних этапах и неукоснительное применение соответствующих финансовых санкций к странам-членам еврозоны; д) использование системы мониторинга за возникающими макроэкономическими дисбалансами (на базе анализа сводной таблицы индикаторов); е) применение процедуры «Европейского семестра» (впервые практически опробованной в 2011 г.)³⁴. В дополнение к «Пакету шести документов» Еврокомиссия предложила в ноябре 2011 г. «Пакет двух документов», действие которого в отличие от предыдущего документа направлено исключительно на страны еврозоны. Данный документ, еще не вступивший в силу, предусматривает дополнительную, значительно более тесную, координацию финансовой и в целом макроэкономической политики, а прежде всего — существенное усиление надзора за развитием бюджетного процесса стран еврозоны.

³³ См.: The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform // ECB Monthly Bulletin. — 2011. — September. — P. 17—18.

³⁴ См.: Monetary and Fiscal Policy: Interaction in Monetary Union // ECB Monthly Bulletin. — 2012. — July. — P. 61.

Ключевая позиция «Пакета двух документов» касается конкретизации отмеченного процесса утверждения на общеевропейском уровне государственных дефицитов стран-членов еврозоны — на основе «ex-ante budget assessment». В «Пакете...» подробно описывается ход предварительного анализа Еврокомиссией проектов национальных бюджетов стран-членов еврозоны до начала их обсуждения и голосования по ним в национальных парламентах (с соблюдением при этом интересов стран-членов еврозоны в таком важном для них вопросе, как формирование бюджетной политики). Акцентируется, что эта комиссия, не имея в отношении ни одной страны еврозоны права вето, вправе и должна давать предупреждение относительно необходимости исправления бюджетов стран при их несоответствии требованиям обновленного Пакта о стабильности и росте. В этом случае Еврокомиссия, во-первых, делает запросы о возможности пересмотра проектов бюджетов в парламентах проблемных стран, а во-вторых, в течение года проводит мониторинг исполнения годовых бюджетов и при необходимости выпускает рекомендации по их исправлению. Страны еврозоны, находящиеся в процессе процедуры коррекции избыточных бюджетных и макроэкономических дисбалансов (а также страны, получающие финансовую помощь по линии Европейского фонда финансовой стабильности и Европейского стабилизационного механизма), обязываются предоставлять официальные отчеты о предпринимаемых ими корректирующих действиях по первому требованию Еврокомиссии; это призвано способствовать как можно более раннему предупреждению ею национальных парламентов проблемных стран, чтобы у национальных правительств хватило времени для самостоятельной ликвидации (существенного ослабления) проблемности³⁵. Вторая позиция «Пакета двух документов» касается определения способов усиленного надзора за теми странами еврозоны, которые уже испытывают риски, угрожающие финансовой стабильности зоны в целом; данная регулирующая мера позволяет определить, является та или иная страна объектом усиленного надзора или нет. Усиленный надзор при этом может включать, кроме прочего, обязательство проводить совместно с Европейской банковской организацией стресс-тесты в банковском секторе страны; предполагается также организация миссий Еврокомиссии и ЕЦБ в проблемных странах для непосредственного изучения ситуации и возможного выпуска на этой основе обязательных корректирующих рекомендаций³⁶.

В заключение краткого (ограниченного рамками журнальной статьи) обзора комплекса «инициатив Ван Ромпея» и их реализации (в уже принятых или близких к принятию правовых документах) нельзя не отметить: ее завершение (планируемое, стоит повторить, к 2015 г.), судя по всему, ознаменует новое качество общеевропейской системы экономического управления, включая достигнутую новую ступень реального утверждения фискального союза.

Среди других (наряду с реформированными в 2011 г. резолюциями Пакта и двумя «Пакетами») главных экономико-правовых установлений нового поколения³⁷

³⁵ См.: Monetary and Fiscal Policy: Interaction in Monetary Union // ECB Monthly Bulletin. — 2012. — July. — P. 61.

³⁶ См.: там же. — С. 61—62.

³⁷ К их числу надо будет, очевидно, отнести и оформленное в виде того или иного документа предложение Еврокомиссии (от 23 ноября 2011 г.) о выпуске коллективных еврооблигаций, или «облигаций стабильности» («stability bonds»), полностью обеспеченных платежными и страховыми

следует выделить «Пакт Евро плюс» («Euro Plus Pact»), называемый также «Пактом конкурентоспособности», подписанный в марте 2012 г. всеми странами еврозоны и шестью другими странами-членами ЕС (Болгарией, Данией, Латвией, Литвой, Польшей и Румынией). В документе выделяются такие направления (и формулируются соответствующие комплексы мер), как содействие развитию в Евросоюзе конкурентоспособности, повышение уровня занятости, сохранение финансовой устойчивости и стабилизация государственных финансов. Применительно к третьему направлению предписывается, в частности, повышать устойчивость государственных пенсионных систем и в целом систем социальных выплат, но, главное, — требовать выполнения бюджетных правил (в отношении последних Пактом регламентированы наиболее строгие условия). Страна, подписавшая Пакт Евро плюс, обязуется инкорпорировать фискальные правила Евросоюза в свое национальное законодательство, хотя форма такого инкорпорирования оставляется на усмотрение правительств (ключевое требование — неукоснительное выполнение этих правил).

Последний из подписанных в 2012 г. (тоже в марте) соответствующих многосторонних документов — упомянутый выше *Договор о стабильности, координации, управлении в экономическом и валютном союзе*, называемый также *Договором о фискальной стабильности* или «Бюджетным пактом» («Fiscal Compact»). Это — «ужесточенная» версия скорректированного в 2011 г. Пакта о стабильности и росте, отражающая прежде всего позицию Германии, согласно которой европейский долговой кризис в своей основе имеет фискальную природу (именно несоблюдение критериев допустимых бюджетного дефицита и госдолга привели к кризисным потрясениям). Поэтому основные положения «Бюджетного Пакта» посвящены нормам регулирования именно этих двух показателей.

Для того, чтобы придать необходимую обязательность исполнению положений Договора после его вступления в силу (как ожидается, в начале января 2014 г.), все 25 стран, его ратифицировавших (а по состоянию на конец 2012 г. ратификационный процесс продолжался), должны будут отразить в своих национальных законодательствах три основных правила «Бюджетного пакта»: о сбалансированности бюджетов, темпах замедления роста государственного долга, а также об автоматическом механизме коррекции возникающих дисбалансов. В соответствии с первым правилом каждая страна-участница обязуется добиваться бюджетной сбалансированности. Сбалансированным же считается бюджет, общий дефицит которого не превышает 3% ВВП. Допускается также структурный дефицит: 1% ВВП для стран, имеющих низкие риски долгосрочной финансовой устойчивости и уровень госдолга ниже 60% ВВП, и 0,5% — стран с более чем 60-процентной госзадолженностью.

Последние, согласно второму правилу, должны ежегодно снижать госдолг в среднем не менее, чем на двадцатую часть количества процентных пунктов, превышающих норматив. Это правило, стоит повторить, уже вошло в действующее законодательство Евросоюза (в качестве регулирующего положения 1467/97). В рассматриваемом договоре отмечается, однако, что страны, с ноября 2011 г. находящиеся в процессе прохождения процедуры коррекции избыточных дефицитов, не обязаны следовать данному правилу до момента ее окончания, однако они пока должны соблюдать

гарантами Евросоюза. Считается, что их эмиссия станет фактором неповышения уровня процентных ставок на территории еврозоны (что, надо полагать, окажется в зависимости от той меры, в которой еврооблигации смогут заменить на европейском рынке национальные облигации).

«старое правило» снижения темпов их госдолга (предписывающее снижать его в наиболее удовлетворительном темпе в текущем фискальном году). В случае, если наблюдается возрастающее отклонение от указанных первых двух правил, предусматривается введение в действие третьего правила, т.е. запускается механизм автоматической коррекции, конкретные особенности которой в отношении каждой ратифицирующей Договор страны еще предстоит определить.

Принципиальная новация «Бюджетного пакта» — положение о том, что все подписавшие его страны признают юрисдикцию Европейского суда (в Люксембурге), который следит за выполнением основных требований документа к бюджетам и вправе оштрафовать государство-нарушителя на сумму до 0,1% ВВП (Германия предлагала распространить аналогичную норму на госдолг, однако встретила сопротивление Франции). Другая сторона той же новации: любая ратифицировавшая документ страна обретает право непосредственного обращения в указанный суд с иском против любой другой страны-ратификанта, не соблюдающей нормы Договора, с требованием восстановить соответствие. Ясно, что прямые (минуя продолжительные опосредствующие процедуры рассмотрения проектов исков в Еврокомиссии) обращения стран ЕС в судебную инстанцию помогут им наладить взаимный контроль за исполнением норм, предписанных Договором, а ведь это — фактор исполнительной силы последнего, отсутствие коей являлось ахиллесовой пятой Пакта о стабильности и росте даже в редакции-2011.

Согласно «Бюджетному пакту», средства от штрафов, взимаемых со стран еврозоны, будут перечисляться в фонд Европейского стабилизационного механизма (а с других стран — в общий бюджет Евросоюза); уже в этом обнаруживается связь «Бюджетного пакта» с ESM. Страны-члены пришли также к согласию относительно того, что получение любой из них финансовой помощи через данный механизм исключается без полной ратификации ею рассматриваемого документа и без включения его положений в соответствующее национальное законодательство.

Несмотря на то, что обозначенные в «Бюджетном пакте» меры усиления координации и надзора суть дополнительные факторы приближения Евросоюза к критериальным параметрам фискального союза, в документе специально акцентируется: в настоящее время в ЕС налицо валютный союз (EMU), но союза фискального пока нет. О желательности его по возможности динамичного утверждения неоднократно высказывались аналитики и некоторые европейские политики (самым активным проводником этой идеи из числа высших руководителей Евросоюза является нынешний канцлер Германии А. Меркель). Фискальный союз видится сегодня прежде всего как антикризисное средство, особенно на фоне широко развернувшегося кризиса суверенного долга европейских стран. Однако в перспективе фискальный союз (как и создаваемый в настоящее время банковский союз) рассматривается в качестве необходимого элемента системы обеспечения стабильности Евросоюза.

* * *

Европейское преломление глобального финансово-экономического кризиса и европейский долговой кризис обнажили внутренние противоречия Евросоюза, углублявшиеся на протяжении последнего десятилетия. Успехи в создании торгового и валютного союза, развитие финансовой интеграции не обеспечили, однако, прео-

доления межстрановых структурных различий. Да и попытки добиться единства экономической политики оказались откровенно незавершенными хотя бы в том смысле, что странам-членам была оставлена возможность самостоятельного проведения налогово-бюджетной политики. В этих условиях растущая взаимосвязанность финансовых рынков (и их рисков) в кризисной ситуации лишь усугубляла дифференциацию стран в бюджетной сфере: максимальная нагрузка в связи с антикризисными операциями по спасению финансовых систем падала как раз на самые неустойчивые (слабые) бюджеты.

Принципиальная необходимость обеспечения единства всех составляющих экономической политики стран Евросоюза (прежде всего — еврозоны) — не вызывает сомнений (если, разумеется, не отбрасывать саму идею интеграции на пространстве ЕС). Все в принципе согласны с тем, что невозможно, расширяя и углубляя взаимодействие в области монетарной политики, оставлять суверенитет в фискальной сфере. Однако легко прогнозируется и следующее: сами по себе попытки провести бюджетную консолидацию и обеспечить жесткое выполнение требований «Бюджетного пакта» в нынешних условиях для многих стран обернутся попаданием в «фискальную ловушку», ибо сокращение расходов и увеличение налогов ради ликвидации больших бюджетных дефицитов в посткризисной ситуации (когда экономика Евросоюза едва-едва удерживается на положительных значениях роста ВВП), может привести к усугублению рецессии и росту тех же дефицитов (и госдолгов). Поэтому процесс завершения формирования единой экономической политики в рамках еврозоны и ЕС в целом на путях создания в первоочередном порядке фискального союза в любом случае займет много времени. И столь же очевидно, что этот процесс не будет продвигаться желаемыми темпами без преодоления структурных различий и существенной дифференциации по уровню экономического развития стран-членов Евросоюза. В данном контексте императивным для периферийных стран видится создание условий для быстрого, устойчивого и высококачественного экономического роста, т.е. смена самой модели роста. Это — крайне болезненный процесс, однако только он способен в конечном счете обеспечить устойчивость бюджетов и оптимальность долговой нагрузки.

Экономическая политика — своеобразный институциональный каркас функционирования экономики, и без эффективности первой исключается нормальное развитие второй. Но верно и обратное: слабая, структурно перекошенная экономика ограничивает возможности (в том числе финансовые) проводить адекватную (в данном случае — единую) экономическую политику. Поэтому даже хорошо правообеспеченные экономические преобразования в рамках Евросоюза могут оказаться малопродуктивными вне реальных народнохозяйственных изменений в ряде его стран. В данном контексте нельзя не заметить в заключение: внимательное изучение проблем и противоречий европейской интеграции, шагов, предпринимаемых для их разрешения, очень важно с точки зрения творческого использования при развертывании реинтеграционных процессов на постсоветском пространстве.