ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Сергеев Егор Александрович

ОСОБЕННОСТИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ФИСКАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЕС НА ЭКОНОМИКИ СТРАН-УЧАСТНИЦ

Специальность: 08.00.14 – Мировая экономика

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
кандидат экономических наук,
Комиссарова Жанна Николаевна

Москва – 2019

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 4

Глава 1. Теоретические аспекты анализа фискального регулирования 23

в ЕС 23

§ 1.1. Феномен фискального регулирования в ЕС 25

1.1.1. Методология анализа налогово-бюджетной политики в валютном союзе 25

1.1.2. Составляющие наднационального фискального регулирования в ЕС 32

1.1.3. К вопросу о методах управления экономикой в Европейском союзе 42

§ 1.2. Фискальное регулирование и национальная налогово-бюджетная политика 54

1.2.1. Вынужденная консолидация бюджета как ключевое проявление фискального регулирования 54

1.2.2. Факторы, способствующие успешности консолидации 61

1.2.3. Определение периодов консолидации бюджета 69

1.2.4. Фискальное регулирование ЕС и концептуализация объектов исследования 73

§ 1.3. Кейнсианские и некейнсианские эффекты фискальной консолидации 79

1.3.1. Кейнсианские эффекты фискальной консолидации 80

1.3.2. Некейнсианские эффекты: понятие, каналы и факторы возникновения 89

Выводы к главе 1 101

Глава 2. Меры фискального регулирования ЕС и их проявление в отдельных странах-членах 103

§ 2.1. Институционально-правовые основы фискального регулирования в ЕС 103

2.1.1. Бюджетный компонент 103

2.1.2. Налоговый компонент 117

2.1.3. К вопросу о перспективах углубления фискальной интеграции в ЕС 126

§ 2.2. Практика фискального регулирования в ЕС: каналы и инструменты. 131

2.2.1. Действенные инструменты фискального регулирования в ЕС 131

2.2.2. Практика фискального регулирования в ЕС на примере Процедуры чрезмерного дефицита бюджета 137

§ 2.3. Меры фискального регулирования ЕС в странах Бенилюкс и Вишеградской группы 151
2.3.1. Период и масштаб вынужденной консолидации в странах Вишеградской группы и Бенилюкс 151
2.3.2. Отдельные страновые аспекты предписанной консолидации: Вишеградская группа 154
2.3.3. Сравнительный анализ консолидаций в Бельгии и Нидерландах 168
Выводы к главе 2 177
Глава 3. Оценка основных последствий реализации мер фискального регулирования 179
§ 3.1. Проблема оценки воздействия наднационального регулирования на экономический рост 179
3.1.1. Структурные и сопутствующие характеристики фискального импульса 180
3.1.2. Структурные и сопутствующие факторы в странах Бенилюкс и Вишеградской группы 189
3.1.3. Эффективность вынужденного фискального сжатия 209
§ 3.2. Изменения в фискальных системах стран Бенилюкс и Вишеградской группы. 221
3.2.1. Динамика основных показателей фискальных систем Вишеградской группы 221
3.2.2. Фискальный федерализм в Бельгии и Нидерландах в ходе консолидации 232
§ 3.3. Применимость опыта стран Бенилюкс и Вишеградской группы для России и интеграционных проектов с её участием 237
3.3.1. Общетеоретические выводы для проведения вынужденной консолидации в России 237
3.3.2. Плюсы и минусы фискальной интеграции в ЕАЭС 246
Выводы к главе 3 253
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 255
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 268
ПРИЛОЖЕНИЯ 297

ВВЕДЕНИЕ

Кризис суверенных долгов в Европейском союзе (ЕС) по-новому осветил проблему сбалансированности фискальной политики стран-членов. Результатом кризиса стало ужесточение правил, касающихся дефицита бюджета и показателей государственного долга. Сегодня национальная фискальная политика стран-членов ЕС (прежде всего зоны евро) через ряд механизмов оказалась под контролем наднациональных институтов. Такой контроль предлагается именовать фискальным регулированием. Под ним, по аналогии с национальной фискальной политикой, в которую входят налоговый и бюджетный компоненты, следует понимать механизм, направленный на обеспечение относительно равномерного макроэкономического климата в странах-членах интеграционного объединения для стабильного функционирования валютного союза. Такое регулирование выражается в установлении определённых бюджетных ограничений для стран-членов (потолок дефицита бюджета и величины государственного долга), а также в налоговой гармонизации между странами-членами. Отличие фискального регулирования в ЕС от национальной фискальной политики состоит в том, что наднациональное по характеру фискальное регулирование направлено не на создание механизма перераспределения в рамах национальных границ, а на контроль со стороны наднациональных органов над национальными бюджетами стран-членов и над их налоговой системой (причём этот контроль часто носит характер «принудительной» консолидации бюджета стран-членов).

Актуальность диссертационного исследования

Вопросам фискального регулирования стало уделяться много внимания после финансового кризиса 2008 г. и последовавших за ним кризисов суверенного долга и экономического роста в ЕС. С точки зрения кейнсианского подхода, расширительная фискальная политика государств может способствовать стимулированию совокупного спроса и, соответственно, экономического роста, с другой стороны, трендом

посткризисной макроэкономической политики стало фискальное сжатие (консолидация национального бюджета), соответствующее неолиберальной парадигме. Активным проводником этой политики выступили наднациональные институты ЕС, с помощью различных инструментов фискального регулирования фактически навязавшие странам-членам консолидацию бюджета. В связи с этим встают следующие вопросы: способно ли наднациональное фискальное регулирование в ЕС оказать серьёзное влияние на развитие экономик стран-членов, какими инструментами и каналами для этого пользуются наднациональные институты, а также как это регулирование может проявляться в отдельных странах группировки. Иными словами, речь идёт об определении особенностей наднационального воздействия на фискальные системы стран ЕС и выявлении возможных последствий для их экономик. Учитывая, что Европейская комиссия (ЕК) продолжает призывать страны улучшать устойчивость их государственных финансов[1] и считает ситуацию с налогово-бюджетной системой безопасной лишь в некоторых странах ЕС, а в остальных отмечает существенные дисбалансы (в особенности высокий уровень госдолга), которые нужно исправлять механизмами Пакта стабильности и роста (ПСР)[2], актуальность данного исследования не вызывает сомнений.

Система экономического управления в целом и фискального регулирования в частности в ЕС оказывается достаточно запутанной. Одни меры и инструменты могут осязаемо влиять на национальные экономики, а другие - быть недостаточно эффективными или потенциально эффективными. Таким образом, научный интерес представляет также

[1] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2018 [Electronic resource] // European Commission. – 22.11.2017. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690_en_0.pdf (Application date: 02.02.2019)

[2] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2019: For a stronger Europe in the face of global uncertainty [Electronic resource] // European Commission. – 21.11.2018. – p. 13. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0770&from=EN (Application date: 02.02.2019)

выявление наиболее действенных инструментов наднационального воздействия и анализ их проявления на национальном уровне в отдельных странах ЕС.

Также стоит отметить, что членами ЕС являются экономики разного уровня развития. С геоэкономической точки зрения, строение ЕС можно описать системой, состоящей из ядра (наиболее развитые страны) и двух видов периферии – южной и восточной. К восточной периферии обычно относят страны, которые до вхождения в состав ЕС считались переходными экономиками[3]; сегодня они формально считаются развитыми, но их системные характеристики всё ещё отличаются от таковых в странах ядра. Для обозначения этих стран даже появился термин «пост-переходные экономики».[4] Провозглашённый в ЕС принцип конвергенции или сближения уровней развития разных стран в реальности практически не реализуется.[5]

Помимо изначально разного уровня развития, отдельные страны, входящие в ЕС, отличаются друг от друга по ряду структурных характеристик их экономик. Даже в таких устоявшихся объединениях цивилизационно и культурно близких стран, как Бенилюкс или страны Вишеградской группы, существуют существенные структурные различия между отдельно взятыми государствами. Очевидны и отличия в социально-экономических моделях.[6] При этом наднациональное фискальное регулирование не делает различий исходя из уровня развития страны или из структурных особенностей её экономики. В этой связи актуальным становится исследование того, насколько наднациональное воздействие,

---

[3] См.: Transition Economies: an IMF Perspective on Progress and Prospects [Electronic resource] / IMF – 03.11.2000. – Mode of access: https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm#I (Application date: 12.01.2016)

[4] См.: Tyrowicz J., (In) Efficiency of matching: the case of a post-transition economy / J. Tyrowicz, T. Jeruzalski // Economic Change and Restructuring. – 2013. – Vol. 46. – No. 2. – pp. 255-275; Bilan Y. Migration in Post-Transition Economies: Immigration Surplus to Visegrad Group Countries / Y. Bilan, B. Strielkowski // International Journal of Trade and Global Markets – 2016 – Vol. 9 – No. 2 – pp. 182-196.

[5] Дрыночкин А.В. Страны Вишеградской группы в Евросоюзе: экономический анализ / Вишеградская Европа: откуда и куда? Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии / под. ред. Л.Н. Шишелиной. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 385-439.

[6] Глинкина С.П. О модели капитализма в Центрально-восточной Европе / С.П. Глинкина, Н.В. Куликова // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2018. – № 3. – С. 9-24.

практически одинаковое для всех стран-членов ЕС, может воздействовать на экономики отдельных стран.

Наконец, отдельный аспект актуальности представляет теоретическая сторона вопроса. Синтетический характер системы фискального регулирования, сложившийся в ЕС, требует нетрадиционного комплексного подхода к оценке возможных последствий его воздействия. В то же время, несмотря на большой объём исследовательской литературы, подобные изыскания практически отсутствуют.

В условиях возможной в будущем валютной интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), членами которого, как известно, являются как раз страны с экономиками переходного типа, но с чрезвычайно большим разрывом в уровне экономического развития, исследование подобных мер фискального регулирования и их влияния на экономики разного уровня развития представляется весьма актуальным.

Степень разработанности проблемы

На страновом уровне проблемы влияния фискальной политики на развитие экономики разработаны очень подробно. Однако при переходе на уровень интеграционных объединений, особенно имеющих наднациональный характер, эклектичность, дискуссионность и даже политизированность научных исследований резко увеличивается. Поэтому сложно говорить о наличии комплексных исследований, синтезирующих различные подходы и адекватно оценивающих связь наднационального и национального уровней в налогово-бюджетной сфере.

Классический анализ влияния фискальной политики государства и её отдельных компонентов на макроэкономическое положение в стране содержится в работах таких классиков, представляющих различные теоретические школы, как Дж. Кейнс, Дж. Бьюкенен, А. Сазерленд, О. Бланшар, Р. Перотти П. Кругман, Р. Холл и др. Теоретический вклад данных исследователей в понимание взаимосвязи фискальной политики государства и развития национальной экономики чрезвычайно важен, однако их

изыскания применимы в основном на национальном уровне, что ведёт к необходимости их дополнения и дальнейшего развития.

Общетеоретические аспекты экономической интеграции разработаны хорошо. Логика, методы и механизмы валютной интеграции, а также её фискальные компоненты содержатся в работах Р. Манделла, М. Флеминга, А. МакКиннона, П. Кенена, Б. Эйхенгрина, и др., российских исследователей О.В. Буториной, А.И. Бажана, В.Я. Пищика, С.М. Дробышевского, Д.И. Полевого, А.Н. Дубянского и др. Отдельные вопросы фискальной интеграции и фискального регулирования на наднациональном уровне рассматривали М. Дамбровский, Ю. фон Хаген, Х. Баррет, Н. Гадатч, М. Бургерт, М. Бордо, Р. Бейтсма и др., а также отечественные исследователи М.В. Стрежнева, И.Л. Прохоренко, Л.С. Худякова, Е.А. Сидорова. Несмотря на обилие работ, каждая из них касается лишь одного или нескольких компонентов рассматриваемой проблематики и практически не рассматривает вопрос воздействия элементов фискальной интеграции на национальные экономики.

Проблематике развития налогово-бюджетных систем стран Бенилюкс посвящены работы А. де Хёса, Й. Гусенса, Б. Петерса, Х. Йеннеса, В.Я. Швейцера; особенности фискальных систем стран Вишеградской группы рассматриваются в исследованиях таких авторов, как А.В. Дрыночкин, Л.Н. Шишелина, А.А. Габарта, С.П. Глинкина, Гж. Колодко, Р. Мирдала, А. Райхардт, Й Хёльшер, М. Постула и др.

Наиболее полно соответствуют заявленной теме диссертации исследования, посвящённые анализу фискальной консолидации (часто продиктованной извне) и её влияния на национальные экономики, в частности, в работы М. Кляйса, А. Ранненберга, А. Алесины, Р. Перотти, Ю. фон Хагена, А. Афонсо и др. Несмотря на подробную разработку проблемы, различные исследователи прибегают к отличающимся методам, теориям и моделям, что влияет на результаты исследования, часто оказывающиеся противоположными.

Таким образом, несмотря на то, что по каждому из аспектов темы диссертации имеются подробные исследования, работы комплексного характера практически отсутствуют. В связи с этим существует необходимость систематизировать и синтезировать уже существующие теоретические и практические разработки в рамках относительно новой тематики: наднационального фискального регулирования и его влияния на отдельные экономики, обладающие разными структурными характеристиками, при этом представляющие оформленные субрегиональные группы внутри ЕС.

Информационная база исследования представлена нормативными документами ЕС (Регламентами, Директивами, Рекомендациями ЕК, Решениями Совета ЕС по определённым вопросам и др.) и государств-членов (национальными программами конвергенции или стабилизации, планами приватизации, нормативными актами, регулирующими расходную и доходную части бюджета и др.), а также докладами и отчётами Комиссии ЕС, Европейского центрального банка (ЕЦБ) и иных институтов союза, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международного валютного фонда (МВФ). Статистической базой исследования служат данные Евростата, МВФ, ОЭСР, Всемирного банка (ВБ).

Теоретико-методологическая основа исследования

Поскольку предмет данной работы находится на стыке предметных полей, а исследование стремится к комплексному анализу связи между национальным и наднациональными уровнями управления, для достижения поставленной цели используется конгломерат теоретических подходов. Во-первых, он включает фискальные аспекты теории оптимальных валютных зон (ОВЗ) и связанные с ней концепции фискального союза, фискальных правил и т.д., а, во-вторых, отдельные аспекты институциональной теории в области организации наднационального и национального управления экономикой. Это позволяет проанализировать структуру и инструменты

фискального регулирования ЕС, которые выражаются, в частности, в наличии т.н. ПСР, логически вытекающего из теории ОВЗ.

Анализ вынужденной консолидации бюджета в отдельных странах-членах ЕС рассматривается в рамках концептуальных подходов, связанных с государственными финансами и включающих такие проблемы, как эффективность фискального сжатия, проблемы бюджетного ограничения правительства и его влияния на экономическую активность, вопросы воздействия структуры консолидационных мероприятий и иных факторов на различные компоненты национальной экономики. Все эти вопросы можно объединить в рамках концепций экономической стабилизации. При анализе данной проблематики автор опирается на положения «нового» неоклассического синтеза[7], в рамках которого стабилизационная политика не имеет нейтрального влияния на экономику в краткосрочном периоде (в отличие от традиционных неоклассических подходов). Следовательно, есть вероятность негативной реакции компонентов совокупного выпуска на фискальное сжатие, т.е. речь идёт о стандартных «кейнсианских» эффектах стабилизации. В то же время нельзя полностью исключать возможность появления так называемых «некейнсианских» эффектов, т.е. положительного влияния негативного фискального импульса на валовый выпуск уже в краткосрочной перспективе. В последнем случае речь идёт о неконвенциональном и не всегда эмпирически подтверждаемом воздействии фискального сжатия на совокупный выпуск.[8] Таким образом, автор не ограничивает себя анализом возможных последствий консолидации рамками одного теоретического направления в макроэкономике (кейнсианского, неокейнсианского или посткейнсианского с одной стороны и различных неклассических и неолиберальных подходов – с другой), что даёт большую гибкость в интерпретации результатов.

---

[7] Подробнее см.: Остапенко В.М. Стабилизационная макроэкономическая политика: теоретические подходы и направления реализации: дис. кан. экон. наук: 08.00.01 / Остапенко Всеволод Михайлович. – Санкт-Петербург: СПбГУ, 2015. – С. 50-55.

[8] См.: Guajardo J. Expansionary Austerity: International Evidence / J. Guajardo, D. Leigh, A. Pescatori // Journal of the European Economic Association. – 2014. – Vol. 12. – No. 7. – pp. 949-968.

Подобное условие необходимо, поскольку автором сделан сознательный выбор в пользу так называемого нарративного подхода[9] к анализу фискальной консолидации (правда, всё же в комбинации с количественным подходом) и дескриптивного анализа воздействия мер фискальной консолидации в каждой рассматриваемой стране. Подобный подход позволяет учесть специфику конкретной экономики и более детально выявить особенности влияния фискального регулирования.

В работе задействованы как общенаучные, так и специальные методы, среди которых можно выделить структурное и динамическое сравнение, различные статистические и графические методы, корреляцию, регрессию на начальный уровень в соответствии с моделями конвергенции (с использованием метода наименьших квадратов), метод вторичных экспертных оценок, историко-сравнительный метод и ряд других.

Цель и задачи исследования

Цель диссертационного исследования – выявить и идентифицировать основные особенности воздействия наднационального фискального регулирования в ЕС на экономики стран-участниц (на примере стран Бенилюкс и Вишеградской группы).

Для достижения указанной цели решаются следующие *задачи*:

- концептуализировать феномен фискального регулирования в ЕС;

- выработать оптимальный теоретический подход к анализу национальной налогово-бюджетной политики в условиях воздействия наднационального фискального регулирования;

- выделить особенности наднационального фискального регулирования в ЕС и оценить эффективность его основных инструментов;

- проследить имплементацию наднациональных рекомендаций и мер в национальную экономическую политику;

- оценить воздействие наднациональных мер фискального регулирования на экономики стран-членов ЕС;

[9] См.: A new action-based dataset of fiscal consolidation / P. Devries et al. // IMF Working Paper. – 2011. – No. 11/128. – 90 p.

- сформулировать рекомендации для России в условиях дальнейшего развития интеграции в рамках ЕАЭС.

Область исследования

Диссертационное исследование соответствует п. 5. «Интеграционные процессы в развитых и развивающихся регионах мирового хозяйства, закономерности развития этих процессов, оценка интеграционных перспектив различных торгово-экономических блоков» и п. 8. «Регулирование экономических процессов на национальном и международном уровнях. Международная координация экономической политики. Сохранение и трансформация экономического суверенитета» Паспорта специальности 08.00.14. – Мировая экономика (экономические науки). Диссертационная работа соответствует Основным направлениям научных исследований МГИМО, а именно: пунктам 1.7.1.1. «Основные модели европейской интеграции», 2.1.4.10. «Факторы экономического роста в мировой экономике», 2.2.6. «Налогово-бюджетная политика», 2.3.2. «Развитие региональных экономических объединений» и 2.3.3. «Экономическая интеграция в Европе».

Объектом исследования являются институциональные основы и практики ЕС по регулированию национальных экономик стран-членов, а также экономики стран Бенилюкс и Вишеградской группы: их фискальные (налогово-бюджетные) системы, ключевые экономические показатели и др.

Предметом исследования является мера и степень воздействия, которое оказывают меры наднационального фискального регулирования ЕС на отдельные национальные экономики.

Хронологические рамки исследования в широком смысле распространяются на период от начала строительства экономического и валютного союза (ЭВС) в ЕС (начало 1990-х гг.) до настоящего времени, в узком – на период после кризиса 2008 г. до настоящего времени, при этом наибольшее внимание уделяется периоду вынужденной консолидации бюджета в отдельных странах (2010-2013 гг.).

Теоретическая значимость исследования заключается в разработке теоретического алгоритма для анализа воздействия мер наднационального фискального регулирования на отдельные компоненты экономик стран-участниц ЕС, характеризующихся разным уровнем развития, а также в дополнении некоторых аспектов теории фискального союза в ЕС, концепции многоуровневого управления и ряда других теоретических направлений.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования выводов и результатов исследования для планирования и дальнейшего развития интеграции в рамках ЕАЭС и для других аспектов деятельности министерств и ведомств Российской Федерации, связанных с налогово-бюджетной политикой. Материалы диссертации могут быть использованы при преподавании таких учебных дисциплин, как «Экономика ЕС», «Мировая экономика», «Актуальные проблемы мировой экономики» в МГИМО МИД России и других высших учебных заведениях.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что на основании комплексной авторской методологии проведена оценка воздействия наднационального фискального регулирования ЕС на экономики отдельных стран-членов ЕС, его глубины и основных каналов проникновения в национальную экономику, а также рассмотрены его проявления в условиях разных структурных характеристик экономики и действия сопутствующих факторов.

Концептуализирован ряд понятий, способствующих выявлению специфики наднационального воздействия на национальные фискальные системы в ЕС, в частности, понятие фискального регулирования, позволяющее оценивать мезо-уровень в процессе формирования и эволюции фискального союза в составе строящегося экономического и валютного союза, и понятие вынужденной консолидации бюджета.

Предложена авторская методика анализа воздействия наднационального фискального регулирования, заключающаяся в комбинации нарративного и количественного подходов к оценке периода консолидации и использования

дескриптивного анализа для выявления различных особенностей воздействия фискального регулирования в отдельных странах-членах.

Оценена целесообразность и эффективность мер фискального регулирования ЕС, систематизированы основные каналы воздействия фискального регулирования на экономики стран-членов.

Выявлены главные факторы, способствующие большей или меньшей эффективности вынужденной консолидации бюджета, вызванной мерами наднационального регулирования, в том числе степень открытости экономики, жёсткость рынка труда, режим валютного курса, уровень экономического развития, масштабы встроенных стабилизаторов, фаза делового цикла и др.

В результате сравнительного анализа выявлены основные аспекты различного проявления мер наднационального регулирования в отдельных странах.

Сформулированы основные рекомендации для России в условиях потенциального углубления интеграции в рамках ЕАЭС.

Положения, выносимые на защиту

1. Действующая сегодня практика фискального регулирования в ЕС, под которой понимается наднациональное воздействие на национальную фискальную систему страны-участницы, имеет синтетическую природу и отражает незавершённый характер фискального союза в ЕС. Фискальное регулирование в ЕС состоит из бюджетного (фискальные правила и механизм принуждения к их исполнению) и налогового компонента (элементы налоговой гармонизации).

Характерный для классических фискальных союзов в рамках национальных федеративных государств перераспределительный компонент в ЕС отсутствует. Существующие компоненты фискального регулирования в ЕС обладают разной степенью институционализации (бюджетный компонент более жёсткий по сравнению с налоговым). Наднациональное фискальное регулирование ЕС, будучи нацеленным на оптимальное функционирование

валютного союза и недопущение осуществления национальными правительствами дискреционной налогово-бюджетной политики, в преломлении на национальном уровне фактически превращается в элементы управления национальной экономикой.

2. Существующий механизм принуждения в рамках фискального регулирования ЕС (в особенности корректирующая и стабилизирующая части ПСР) приводит к необходимости осуществления странами-членами вынужденной консолидации национальных бюджетов в случае превышения чрезвычайных показателей дефицита бюджета и государственного долга. Под вынужденной консолидацией понимается практика осуществления правительством мер фискального сжатия под воздействием требований со стороны наднациональных органов. При этом наднациональное воздействие не делает различий между экономиками с различными структурными характеристиками, а также не учитывает сопутствующие факторы, способные оказать серьёзное влияние на эффективность налогово-бюджетной политики, например, фазу делового цикла. Среди указанных факторов, способствующих большей эффективности вынужденной фискальной консолидации можно выделить продолжительность, структуру и масштаб консолидационного пакета, уровень госдолга, фазу делового цикла, текущую денежно-кредитную политику, специфику рынка труда, наличие независимых контрольных органов, внутренних политических и ряд других. Учитывая большой набор подобных факторов, можно с уверенностью говорить, что последствия вынужденной консолидации будут иметь специфические для каждой конкретной страны особенности.

3. Консолидация национального бюджета, вызванная действиями наднациональных органов управления, как правило, приводит к традиционным кейнсианским эффектам, которые заключаются в сокращении совокупного спроса и ВВП в ответ на негативный фискальный импульс. Негативная реакция ВВП объясняется сокращением государственных расходов как элемента совокупного спроса, а также возможным

отрицательным влиянием повышения налогов на экономическую активность. В условиях негативной комбинации основных структурных и сопутствующих факторов, определяющих общую эффективность консолидации, значение мультипликатора может увеличиваться, что означает чрезмерные потери в валовом выпуске. Напротив, в случае положительной комбинации указанных факторов, теоретически возможно возникновение т.н. некейнсианских эффектов, заключающихся в увеличении выпуска в ответ на фискальное сжатие уже в краткосрочном периоде. Положительные эффекты фискального сжатия в данном случае в основном проявляются по каналам ожидания: рациональные экономические агенты, в полной мере осознающие бюджетное ограничение правительства, готовы расширять потребление в ответ на стабилизацию госфинансов. Подобное развитие событий обставлено большим количеством условий, поэтому более рационально говорить о быстром восстановлении основных компонентов ВВП в отдельных экономиках (например, экспорт, ПИИ и др.) не только за счёт фискального сжатия, но и из-за действия иных возможных факторов.

4. Самым действенным компонентом фискального регулирования ЕС является бюджетный контроль и механизм принуждения к выполнению бюджетных правил странами-членами. Здесь заметна наивысшая степень институционализации и кодификации. В сфере гармонизации косвенного налогообложения эта степень гораздо меньше, а в области гармонизации прямого налогообложения она минимальна. В результате реальное влияние на национальные экономики оказывает пока только бюджетный компонент фискального регулирования. Его самым ярким проявлением служит ПСР в современной модификации, подкреплённый механизмом Европейского семестра, дающего наднациональным органам ЕС возможность мониторинга национальных налогово-бюджетных систем. Среди инструментов Пакта выделяется т.н. процедура чрезмерного дефицита бюджета, по сути навязывающая странам-членам консолидацию национальных бюджетов, за невыполнение которой предусмотрен специальный санкционный механизм.

5. Степень жёсткости воздействия фискального регулирования в ЕС варьируется в зависимости от положения страны относительно Пакта (вхождение или невхождение в зону евро), а также веса страны и значения для неё таких сопутствующих факторов, как поступления из структурных фондов ЕС. После финансового кризиса 2009 г. практически все страны ЕС подверглись действию этой процедуры, что говорит о достаточно сильном воздействии наднациональных корректирующих мер. В тоже время сегодня замечено движение наднационального фискального регулирования от корректирующих (процедура чрезмерного дефицита бюджета) к стабилизационным мероприятиям (выполнение среднесрочных целей), призванным не допустить дискреционной налогово-бюджетной политики на национальном уровне.

6. В период 2010-2014 гг. практически все государства ЕС осуществили консолидацию национальных бюджетов. Это касается даже тех стран, где консолидация не была критической необходимостью, например, стран Бенилюкс и Вишеградской группы. Давление наднационального регулирования на них было достаточно велико. Бельгия и Нидерланды осуществили консолидацию, так как являются членами зоны евро, следовательно, на них потенциально распространяется действие санкционного механизма, а также из-за возможных репутационных потерь, вызванных действием наднациональных процедур. Страны Вишеградской группы, не входящие в зону евро (кроме Словакии), также вынуждены были осуществить консолидации национальных бюджетов, однако в их случае это объясняется риском прекращения поступлений из структурных фондов ЕС. При этом страновые аспекты предписанных консолидаций, а также инструменты для их выполнения в странах Бенилюкс и Вишеградской группы достаточно сильно различались и приводили к разным результатам.

7. Для стран Бенилюкс и Вишеградской группы было характерно действие различных структурных факторов, которые могли повлиять на эффективность консолидационных мероприятий. Для Нидерландов и

Бельгии характерны выраженные кейнсианские эффекты консолидации бюджета, хотя они несколько смягчались за счёт открытости их экономик и ряда других факторов. В странах Вишеградской группы можно выявить наличие отдельных некейнсианских или квазинекейнсианских эффектов (в зависимости от определения краткосрочного периода), действовавших в основном по каналу ожидания и стимулировавших прирост инвестиций и экспорта. В результате, страны Вишеградской группы не только стабилизировали государственные финансы, но и обеспечили себе достаточно высокие темпы прироста ВВП на выходе из консолидационных мероприятий. В то же время эффективность вынужденной консолидации можно считать ограниченной, поскольку она не привела к сокращению государственного долга во всех рассматриваемых странах. К тому же, воздействие фискального регулирования, вызвавшего консолидацию, можно считать несвоевременным, поскольку оно совпало с понижательной волной цикла, а следовательно, усугубило последствия фискального сжатия. Консолидация имела ярко выраженные страновые эффекты, повлиявшие на основные характеристики социально-экономических моделей стран: реформы пенсионной системы в Польше и Венгрии, резкое увеличение налоговой нагрузки в Словакии, откат фискального федерализма в Венгрии, пенсионная реформа в Нидерландах и трудности с имплементацией наднациональных рекомендаций в Бельгии. Всё это говорит о серьёзном влиянии фискального регулирования ЕС на экономики стран-членов. При этом в условиях маловероятного углубления перераспределительных и иных компонентов фискального союза вполне вероятно схожее воздействие фискального регулирования в случае нового экономического потрясения в ЕС, а существующие неоклассические по своему характеру меры по сдерживанию дискреционной политики стран-членов не позволяют национальным правительствам проводить активную налогово-бюджетную политику для стимулирования экономического роста. Более того, они имеют ярко выраженный проциклический характер.

Апробация результатов исследования

Основные результаты и положения данного диссертационного исследования были обсуждены на заседаниях кафедры мировой экономики МГИМО МИД России, заседании Учёного совета ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова, а также представлены автором в виде докладов на X и XI Конвентах Российской ассоциации международных исследований (РАМИ) в декабре 2016 г. и в сентябре 2017 г., международной конференции Восточноевропейской ассоциации нидерландистов (ВЕАН) «Нидерланды и Бельгия: страна и язык в процессе исторического развития» в МГЛУ (г. Минск) в октябре 2016 г., международной научно-практической конференции молодых учёных «Формирование новой системы мировой экономики: вызовы современности и диспропорции развития» в ДВФУ (г. Владивосток) в ноябре 2017 г., международной научной конференции «Отношения стран Вишеградской четверки и России в новых европейских реальностях» в Институте Европы РАН в ноябре 2017 г., международной научной конференции «Вторые Ливенцевские чтения. Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы» в МГИМО МИД России в апреле 2018 г., международной научной конференции «Культурная идентичность и язык» в Государственном университете Илии (г. Тбилиси) в октябре 2018 г., научной конференции молодых ученых «Россия и ЕАЭС между Востоком и Западом: развитие и модернизация в меняющейся геополитической среде» в НИУ ВШЭ в марте 2019 г., а также на научно-методическом семинаре «Мировое комплексное регионоведение в педагогической практике» в апреле 2018 г.

Положения диссертационного исследования отражены в 12 публикациях общим объёмом около 9 п.л., в том числе 4 статьях в изданиях, входящих в перечень ВАК.

Статьи в журналах, входящих в перечень ВАК:

1. Сергеев Е.А. Бенилюкс и Вишеградская группа: опыт сопоставления / А.В. Дрыночкин, Е.А. Сергеев // Современная Европа. – 2016. – №6. – С. 53-62. Объём 0,7 п.л., авторский вклад 0,4 п.л.

2. Сергеев Е.А. Процедура чрезмерного дефицита бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник РУДН. Серия Экономика. — 2018. — №2. — С. 246-257. Объём 0,7 п.л., авторский вклад 0,4 п.л.

3. Сергеев Е.А. Фискальный федерализм в странах Вишеградской группы до и после вступления в ЕС // Современная Европа. – 2018. – № 7. – С. 172-183. Объём 0,8 п.л.

4. Сергеев Е.А. Нидерландская партийная система: между системой опор и европейской интеграцией / П.В. Осколков, Е.А. Сергеев // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2017. – Т. 10. – № 6. – С. 155-168. Объём 1 п.л., авторский вклад 0,5 п.л.

Статьи в иных изданиях:

5. Сергеев Е.А. Проблема старения населения и её отражение в фискальных системах Бельгии и Нидерландов / Е.А. Сергеев // Современные тенденции мировой экономики: оценка потенциала и рисков в контексте формирования нового технологического уклада: материалы международной научно-практической конференции. В 2 Ч. Ч. 2 / [отв. ред. А.Г. Рыбинец]. – Москва: Дипломатическая академия МИД РФ, 2016. – С. 258-279. Объём 1,1 п.л.

6. Сергеев Е.А. Фискальное регулирование в интеграционных объединениях: общая характеристика / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. – 2017. – №1. – С. 8. Объём 1,9 п.л.

7. Сергеев Е.А. Сравнительный анализ фискальной политики Бельгии и Нидерландов в посткризисный период / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. — 2017. — №4. — С. 10. Объём 0,8 п.л.

8. Сергеев Е.А. Административно-территориальное устройство, фискальный федерализм и вопросы экономического развития в странах ЕС: опыт анализа / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. — 2017. — №4. — С. 11. Объём 0,8 п.л.

9. Сергеев Е.А. Фискальное регулирование в региональных интеграционных объединениях в условиях глобализации / Е.А. Сергеев // 25 лет внешней политике России: сб. материалов X Конвента РАМИ (Москва, 8–9 декабря 2016 г.). В 5 т. Т. 4: Россия и современный мир: экономика и право. В 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. А.В. Мальгина; [науч. ред.: И.Н. Платонова и др.]; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, Рос. ассоциация междунар. исследований (РАМИ). — Москва: МГИМО–Университет, 2017. — С. 435-459. Объём 1,2 п.л.

10. Сергеев Е.А. Некоторые аспекты воздействия наднациональных и внутриполитических факторов на налогово-бюджетную политику: пример Бельгии / Е.А. Сергеев // Формирование новой системы мировой экономики: вызовы современности и диспропорции развития: материалы международной научно-практической конференции молодых ученых. — Владивосток: Издательство ДВФУ, 2017. — С. 92-97. Объём 0,4 п.л.

11. Сергеев Е.А. Supranational Adjustment of Fiscal Systems in Visegrád Countries / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. — 2018. — №2-3. — С. 5. Объём 0,6 п.л., авторский вклад 0,3 п.л.

12. Сергеев Е.А. Динамика основных показателей фискальных систем стран Вишеградской группы в посткризисный период / Е.А. Сергеев // Отношения стран Вишеградской четверки и России в новых европейских реальностях. Сборник статей участников XII международной научной конференции «Россия и Центральная Европа в новых геополитических реальностях». 2018. — С. 166-178. Объём 0,5 п.л.

Структура диссертации определяется целью и задачами исследования. Исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Оглавление диссертационной работы

Введение.

Глава 1. Теоретические аспекты анализа фискального регулирования в ЕС (1.1. Феномен фискального регулирования в ЕС; 1.2. Фискальное регулирование и национальная налогово-бюджетная политика; 1.3. Кейнсианские и некейнсианские эффекты фискальной консолидации).

Глава 2. Меры фискального регулирования ЕС и их проявление в отдельных странах-членах (1.1. Институционально-правовые основы фискального регулирования ЕС; 1.2. Практика фискального регулирования ЕС: каналы и инструменты; 1.3. Меры фискального регулирования ЕС в странах Бенилюкс и Вишеградской группы).

Глава 3. Оценка основных последствий реализации мер фискального регулирования (1.1. Проблема оценки воздействия наднационального регулирования на экономический рост; 1.2. Изменения в фискальных системах стран Бенилюкс и Вишеградской группы; 1.3. Применимость опыта стран Бенилюкс и Вишеградской группы для России и интеграционных проектов с её участием).

Заключение. Библиография

Глава 1. Теоретические аспекты анализа фискального регулирования в ЕС

В данной главе предлагается изучить теоретические основы фискального регулирования в ЕС. Проанализировано возможное воздействие, которое наднациональное регулирование способно оказывать на национальные налогово-бюджетные (фискальные) системы и экономики стран-участниц ЕС.

Первый параграф посвящен концептуализации феномена наднационального фискального регулирования, обзору основных связанных с ним понятий, а также теоретическим основам налогово-бюджетной (фискальной) политики в условиях открытой экономики в рамках валютного союза и возможных каналов влияния на эту политику со стороны фискального регулирования.

Представляется, что существующие на данный момент в ЕС практики регулирования фискальной сферы по сути ограничиваются вопросами контроля за сбалансированностью национальных бюджетов. Кроме того, в посткризисный период органы ЕС в рамках существующих процедур в области фискального регулирования фактически навязывали многим странам-участницам консолидацию бюджета (т.е. приведение его к относительно сбалансированному состоянию).[10] В связи с этим логично рассматривать проблему фискального регулирования в ЕС сквозь призму теоретических воззрений на эффективность консолидации бюджета и фискального сжатия.

Таким образом, главной задачей становится анализ воздействия бюджетных правил ЕС (иными словами критериев по дефициту государственного бюджета и государственному долгу) и процедур, направленных на исполнение странами этих правил. Наднациональное давление со стороны институтов ЕС в посткризисный период, направленное

[10] См.: Сергеев Е.А. Сравнительный анализ фискальной политики Бельгии и Нидерландов в посткризисный период [Электронный ресурс] / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. – 2017. – № 4. – С. 10. – Режим доступа: http://www.mirec.ru/2017-04/a-comparative-analysis-of-fiscal-policies-in-belgium-and-the-netherlands-after-the-crisis (дата обращения: 05.01.18)

на соблюдение указанных критериев, привело к тому, что почти все страны ЕС осуществили консолидацию национальных бюджетов. Следовательно, для определения особенностей воздействия регулирования ЕС в налогово-бюджетной сфере необходимо в первую очередь разобраться с теоретически возможными последствиями консолидации бюджета (в данном случае фактически навязанной извне) для национальной экономики.

С точки зрения влияния консолидации бюджета на экономику можно говорить о двух типах эффектов, возникающих в ходе и по окончании консолидации. С одной стороны, речь идёт о уже ставших классическими кейнсианских эффектах консолидации бюджета. В случае возникновения эффектов этого типа снижение госрасходов, вызванное консолидацией бюджета, приводит к сокращению совокупного спроса и, соответственно, совокупного выпуска уже в краткосрочной перспективе. У данного подхода по-прежнему достаточно много сторонников[11], и его в целом можно назвать конвенциональным. К тому же ряд исследований показал, что бюджетные мультипликаторы могут существенно превышать единицу[12], что указывает на потенциально значимое негативное влияние, которое консолидация может оказать на экономику.

С другой стороны, уже получила достаточно широкое теоретическое развитие и некоторое эмпирическое подтверждение[13] сравнительно недавно возникшая гипотеза о некейнсианских эффектах фискальной консолидации, хотя среди ее сторонников пока нет единогласия относительно основных каналов возникновения этих эффектов и используемой методологии.[14] Согласно гипотезе, экономические агенты рикардианского типа (т.е.

---

[11] См.: Eggertson G. Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo Approach / G. Eggertson, P. Krugman // The Quarterly Journal of Economics. – 2012. – No. 127(3). – pp. 1469-1513; Rannenberg A. The macroeconomic effects of the Euro Area's fiscal consolidation 2011-2013: A Simulation-based approach / A. Rannenberg, C. Schoder, J. Strasky // Central Bank of Ireland Research Technical Paper. – 2015. – No. 3.

[12] Heimberger P. Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area? / P. Heimberger // Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche Working Paper. – 2016. - No. 130. – 22 p.

[13] Одним из первых обратил внимание на возможность превращения мультипликатора в отрицательную величину (в чем и заключается суть некейнсианских эффектов) М. Фельдстайн, см.: Feldstein M. Government deficits and aggregate demand / M. Feldstein // Journal of Monetary Economics. – 1982. – No. 3. – pp. 1-20.

[14] Alesina A. Introduction / A. Alesina // Fiscal Policy after the Financial Crisis / [ed. by A. Alesina, F. Giavazzi]. – Chicago: University of Chicago Press, 2013. – pp. 1-18.

имеющие рациональное понимание действий правительства и их экономических последствий), в ходе консолидации могут в краткосрочной перспективе увеличить спрос, зная, что сокращение дефицита в данный момент времени не только не приведёт к увеличению налоговой нагрузки в будущем, но даже уменьшит её (по сравнению с возможным уровнем при отсутствии консолидации). Некейнсианские эффекты могут возникать также по каналу предложения, т.н. каналу ожиданий или каналу процентной ставки.

Таким образом, в вопросе воздействия консолидации бюджета (сознательной или вынужденной) на экономику наблюдается классическая дихотомия, характерная для современной макроэкономики в целом, между условными кейнсианской и некейнсианской парадигмами. Поскольку в экономической науке нет согласия относительно возникновения кейнсианских или некейнсианских эффектов от консолидации бюджета, и в разных странах ЕС возможно проявление эффектов обоих типов, целесообразно рассматривать воздействие фискального регулирования ЕС с точки зрения возможности возникновения как кейнсианских, так и некейнсианских эффектов (анализ теоретических аспектов проявления таких эффектов содержится в третьем параграфе). Представляется, что рассмотрение феномена вынужденной консолидации бюджета как проявления воздействия фискального регулирования ЕС именно в рамках такой дихотомии способно дать бóльшую объективность при анализе, а также обладает бóльшим объяснительным потенциалом.

§ 1.1. Феномен фискального регулирования в ЕС

1.1.1. Методология анализа налогово-бюджетной политики в валютном союзе

Специфика экономического положения стран, входящих в зону евро, заключается в том, что они являются членами экономического и валютного союза (ЭВС) ЕС (а, следовательно, передали право осуществлять денежно-кредитную политику наднациональному органу – Европейскому центральному банку (ЕЦБ), сохранив за собой другой инструмент

макроэкономического регулирования – налогово-бюджетную политику). В этом заключается одно из фундаментальных противоречий экономического и валютного союза в ЕС[15] (не считая диспропорции финансового рынка).[16] Реализация функций монетарного регулирования на уровне всего валютного союза означает, что страны-члены не могут устанавливать ключевую ставку (т.е. с точки зрения макроэкономики они являются малыми открытыми экономиками, поскольку процентная ставка внутри экономики зависит от процентной ставки вне её), а также то, что в этих странах фактически установился фиксированный курс национальной валюты. В этих условиях проведение налогово-бюджетной политики, к тому же под некоторым воздействием наднационального фискального регулирования, обладает рядом специфических черт, которые необходимо учитывать при анализе. При этом следует отметить, что фокус данной работы в основном направлен на национальные экономики, следовательно, специфика функционирования самого валютного союза, а также теоретические аспекты его работы, должны восприниматься как внешние по отношению к предмету исследования факторы. Так, единая валюта в теоретическом плане будет выступать в качестве фиксированного курса национальной валюты, а наднациональные требования по стабилизации национальных бюджетов как внешний шок, требующий от национальных властей определённых действий.

Следует отметить, что страны, не входящие в зону евро, также не всегда полностью самостоятельны в проведении денежно-кредитной и валютной политики. Так, страны, участвующие в механизме обменных курсов (МОК-2)[17], фиксируют курсы своих национальных валют по отношению к евро в определённом коридоре (±15%). В то же время в странах, не участвующих в этом механизме, до сих пор функционирует гибкий валютный курс, и,

---

[15] Буторина О.В. К проблеме асимметрии в валютно-финансовой системе еврозоны / О.В. Буторина // Деньги и кредит. – 2014. – № 2. – С. 59-64.

[16] Подробнее см.: Пищик В.Я. Формирование союза капитала в зоне евро: проекция на ЕАЭС с участием России / В.Я. Пищик // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – № 2. – С. 60-66.

[17] Подробнее см.: Background information on ERM II and euro membership criteria [Electronic resource] // European Commission MEMO. – Brussels. – 02.05.2005. – Mode of access: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-147_en.pdf (Application date: 12.10.2017)

следовательно, они обладают более широким спектром инструментов макроэкономической политики, чем участники еврозоны, поэтому и их налогово-бюджетная политика под воздействием фискального регулирования очевидно будет несколько отличаться от таковой в зоне евро. В связи с вышеизложенным, целесообразно, с одной стороны, вывести за скобки факторы, связанные с существованием валютного союза, механизмами принятия решений и пр., а с другой - сравнить функционирование национальных экономик, чьё положение относительно ЭВС несколько отличается друг от друга.

Тем не менее имеет смысл уделить определённое внимание валютному союзу и некоторым базовым теоретическим аспектам его функционирования, поскольку, по убеждению автора, наличие в ЕС фискального регулирования обусловлено необходимостью поддержания нормального функционирования валютного союза. Рассмотрим специфику положения открытых экономик в условиях единой валюты (фиксированных валютных курсов). Наиболее широкий теоретический пласт работ по данной проблематике представляет теория оптимальных валютных зон (ОВЗ), создателями и классиками которой можно считать Р. Манделла[18], М. Флеминга[19], П. Кенена[20] и др. Главные положения этой теории касаются прежде всего вопросов целесообразности создания рядом национальных государств валютного союза, а также выявления факторов, способствующих и не способствующих его введению. Основная проблема, с которой сталкиваются страны, образующие валютный союз, – асимметричные шоки, которые могут возникать в разных странах-участниках. Возникновение шоков связано с тем, что гибкий валютный курс является одним из автоматических стабилизаторов экономики (наряду с налогами), а, вводя единую валюту,

[18] Mundell R. A Theory of Optimum Currency Areas / R. Mundell // American Economic Review. – 1961. – Vol. 51. – pp. 509-517.

[19] Fleming J.M. On Exchange Rate Unification / J.M. Fleming // The Economic Journal. – 1971. – Vol. 81. – pp. 467-488.

[20] Kenen P. The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View / P. Kennen // Monetary problem of the international economy / R. Mundell, A. Swoboda (eds.). – Chicago: University of Chicago Press, 1969. – pp. 41-60.

страны отказываются от одного из ключевых инструментов реагирования на эндогенное или экзогенное воздействие. В случае симметричных шоков единая валюта может выполнять функции встроенного стабилизатора для всего союза, но асимметричные шоки требует не централизованного, а национального ответа, чтобы избежать возникновения проциклических факторов. Так, скажем, повышение ключевой ставки на уровне всего союза может положительно сказаться на стране с относительно быстро растущей инфляцией и серьёзно повредить экономике с низким уровнем инфляции и, например, высоким уровнем безработицы. Именно из-за того, что валютный курс обладает свойствами автоматического стабилизатора, следует рассматривать валютный союз, фактически ликвидирующий этот стабилизатор на национальном уровне, как один из факторов, действующих на экономику страны.

Вторым встроенным стабилизатором, теоретически способным оказывать влияние на действие циклических шоков, являются налоги (в широком смысле автоматическим стабилизатором можно считать налогово-бюджетную политику), поступления от которых (при неизменной ставке) увеличиваются в годы циклического подъёма (сдерживая вероятность перегрева экономики) и уменьшаются в годы экономического спада (создавая обратный эффект). Однако в условиях валютного союза роль налогово-бюджетной политики может несколько трансформироваться.

В целом, по утверждению отечественного исследователя А.Н. Цибулиной, основная идея теории оптимальных валютных зон заключается в том, что для ряда стран введение единой валюты может быть выгоднее, чем функционирование национальных валют при осуществлении торговых отношений.[21] Наиболее оптимальным оно может быть в случае, если эти страны являются открытыми экономиками с высокой долей внутрирегиональной торговли. Как уже упоминалось, выгоды уменьшаются, если шоки, которым подвергается группировка, имеют ассиметричный

[21] Цибулина А.Н. Расширение Европейского валютного союза : автореф. канд. дис. экон. наук: 08.00.14 / А.Н. Цибулина. – М.: Институт Европы РАН, 2011. – С. 8.

характер. Ослабить влияние этих шоков в условиях отсутствия автоматического стабилизатора в виде гибкого валютного курса могут такие инструменты, как гибкость заработной платы и цен, мобильность рабочей силы и капитала.[22] Различные исследователи к этим механизмам добавили также диверсификацию производства, унификацию налоговых систем, интеграцию финансовых рынков, сближение уровня инфляции.[23] Согласно А.Н. Цибулиной, традиционным направлением анализа в теории ОВЗ можно считать изучение условий, необходимых для создания валютного союза. Альтернативные же подходы в рамках теории ОВЗ заключаются в сопоставлении выгод и издержек при подготовке вступления страны в валютный союз.[24] В целом исследования ОВЗ, занимающиеся вопросами выгод перехода к единой валюте, получили название теорий первого поколения (или Mundell I).[25] При этом в данном подходе налогово-бюджетной политике уделялось мало внимания, из чего следует, что фискальная политика либо остаётся единственным инструментом макроэкономической стабилизации в стране-члене валютного союза, либо полностью или частично передаётся на наднациональный уровень.[26] Кроме того, страны могут координировать свою налогово-бюджетную политику в целях избежать отрицательного влияния односторонних действий на функционирование всего союза (этому вопросу также посвящён обширный пласт исследовательской литературы).[27]

Теория ОВЗ второго поколения (Mundell II) занимается вопросами разделения рисков (англ. risk-sharing) в валютном союзе. Актуальность этой

---

[22] Bordo M.D. A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History / M.D. Bordo, A. Markiewicz, L. Jonung // NBER Working Paper. – 2011. – No. 17380. – 33 p.

[23] Красавина Л.Н. Концепция регионального экономического и валютного союза: отличие от теории оптимальных валютных зон / Л.Н. Красавина // Деньги и кредит. – 2015. – № 7. – С. 33-40.

[24] Цибулина. С. 9.

[25] McKinnon R. Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II / R. McKinnon // Journal of Common Market Studies. – 2004. – Vol. 42. – pp. 689-715.

[26] Bordo. p. 5.

[27] См., например: Fitz Gerald J. Fiscal Policy in the Monetary Union: the Case of Ireland / J. Fitz Gerard // Quarterly Economic Commentary. – Dublin: ESPRI, 2001. – 17 p.; Is fiscal policy coordination desirable for a monetary union? An assessment from the perspective of a small open economy / [R. Cabral et al.] // Investigación Económica. – 2015. – Vol. 74. – No. 294. – pp. 3-72.; Schalck Ch. Coordination of Fiscal Policies: a Necessary Step Toward a Fiscal Union / Ch.Schalck // CESifo Forum. – 2012. – No. 1. – pp. 24-27.

проблемы объясняется тем, что страны-члены союза по-прежнему подвержены влиянию асимметричных шоков.[28] В известной работе Б. Эйхенгрина[29] утверждается, что влияние асимметричных шоков уменьшается по мере интеграции финансового рынка (как это произошло в США или Канаде). Покуда не удаётся добиться глубокой интеграции, механизмом абсорбции асимметричных шоков на национальном уровне останется фискальная политика. При этом Б. Эйхенгрин предлагает организовать налогово-бюджетные отношения в рамках валютного союза на основе принципов фискального федерализма[30] (то есть во многом заимствовать опыт США и Канады). Так, проблему точечного кризиса спроса в условиях валютного союза (т.е. при отсутствии возможностей дополнительной эмиссии национальной валюты) можно решить не за счёт национального бюджета (ведь повышение налогов для финансирования увеличивающихся расходов может усугубить ситуацию), а за счёт создания механизмов перераспределения бюджетных ресурсов из других стран валютного союза. Можно констатировать, что наблюдается некоторый сдвиг теории ОВЗ в сторону анализа необходимости вводить элементы фискального федерализма в валютном союзе, координировать национальные налогово-бюджетные и денежно-кредитные политики.[31]

В нашем же случае интерес представляет не координация на общеевропейском уровне и не движение «снизу-вверх» по передаче части полномочий наднациональным органам в фискальной сфере, а осуществление наднационального воздействия на национальные налогово-бюджетные системы. Поскольку исследования в рамках парадигмы ОВЗ

---

[28] Дубянский А.Н. Теория оптимальных валютных зон и европейская валюта / А.Н. Дубянский // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2014. – Серия 5. – № 2. – С. 59.

[29] Eichengreen B. Is Europe an Optimum Currency Area? / B. Eichengreen // NBER Working Paper. – 1991. – No. 3579. – 28 p.

[30] Подробнее см.: Сергеев Е.А. Фискальное регулирование в интеграционных объединениях: общая характеристика [Электронный ресурс] / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. – 2017. – №1. – С. 8. – Режим доступа: http://mirec.ru/2017-01/fiscal-regulation-in-integration-groupings-general-features (дата обращения: 06.06.2017)

[31] См.: Allsopp Ch. Fiscal Policy and European Integration / Ch. Allsop // The European Union and National Macroeconomic Policy / [ed. by J. Forder, A. Menon]. – NY: Routledge, 2005. – pp. 138-153.; Lambertini L. Independent or coordinated? Monetary and Fiscal Policy in the EMU / L. Lambertini, R. Rovelli // Monetary Policy, Fiscal Policies and Labour Markets. – NY: Cambridge University Press, 2004. – pp. 134-156.; Bordo. Op. cit.

практически не занимаются данной проблематикой, концентрируя внимание на проблемах всего союза и оптимальной организации отношений в его рамках, и поскольку фокус данной работы смещён в сторону национальных проблем, представляется логичным рассматривать воздействие фискального регулирования ЕС на национальные экономики с применением традиционных инструментов макроэкономического анализа. Таким образом, анализ воздействия фискального регулирования в странах-членах зоны евро необходимо проводить в рамках теоретических воззрений на налогово-бюджетную политику в открытой экономике в условиях фиксированного валютного курса, а стран, не входящих в зону евро (и не входящих в МОК-2), – на основе модели налогово-бюджетной политики в открытой экономике в условиях плавающего валютного курса. Кроме того, как отмечают С.М. Дробышевский и Д.И. Полевой[32], фискальная политика в условиях валютного союза может быть эффективна только в краткосрочном периоде. Отсюда следует, что если одним из ключевых элементов воздействия фискального регулирования является вынужденная консолидация бюджета, то её последствия также необходимо анализировать в краткосрочном периоде. Этот вывод обусловлен тем, что в условиях современного «нового» неоклассического синтеза условные кейнсианский и некейнсианский (классический) подходы сегодня единодушны относительно последствий любой дискреционной фискальной политики в среднесрочном и долгосрочном периоде.[33] Главные же отличия наблюдаются в краткосрочном периоде. Под «краткосрочностью» в макроэкономике традиционно понимается период, в течение которого цены остаются неизменными. Для кейнсианцев с их набором «жёсткостей» (жёсткость цен и заработных плат) краткосрочный период может длиться достаточно долго, что обуславливает возможные значительные потери ВВП от консолидации бюджета. В настоящем исследовании именно этим фактором можно объяснить выбор в

[32] Дробышевский С.М. Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ / С.М. Дробышевский, Д.И. Полевой. – М.: ИЭПП, 2007. – С. 40.

[33] Абель Э. Макроэкономика. 5-е изд. / Э. Абель, Б. Бернанке. – Спб.: Питер, 2010. – С. 519.

качестве теоретических основ для анализа воздействия наднационального фискального регулирования предположение о наличии кейнсианских и некейнсианских эффектов фискальной консолидации. Последствия этих типов можно заметить именно в краткосрочном периоде. В более долгосрочном плане, в соответствии с положениями «нового» неоклассического синтеза, фискальное сжатие в ЕС так или иначе приведёт к стабилизации основных компонентов налогово-бюджетной системы (сокращению дефицита, снижению госдолга, восстановлению доверия, т.е. своеобразному «новому равновесию»). Но вопрос заключается в том, какую цену нужно заплатить той или иной экономике за достижение данного равновесия.

Можно утверждать, что фискальное регулирование ЕС, с одной стороны, направлено на то, чтобы избежать возникновения значительных дисбалансов в налогово-бюджетной сфере стран-членов, а с другой - возникновение таких дисбалансов ведёт к необходимости их корректировки в соответствии с наднациональными требованиями. Подобная корректировка по сути является стабилизационным мероприятием, а значит, может приводить к возникновению либо кейнсианских, либо некейнсианских эффектов в краткосрочной перспективе.

1.1.2. Составляющие наднационального фискального регулирования в ЕС

Как представляется, фискальную сферу можно считать квинтэссенцией государственного участия в экономике. Поэтому на данный момент она оказалась одним из барьеров на пути распространения наднациональных рычагов экономического управления на все большее количество сфер экономической жизни. Широко известно, что именно фискальная составляющая ЭВС является наименее «наднационализированной», а вопрос дальнейшего углубления фискальной интеграции - одним из самых болезненных для национальных государств.[34]

[34] Худякова Л.С. Реформа регулирования финансового сектора в Европейском союзе / Л.С. Худякова, Е.А. Сидорова // Деньги и кредит. – 2014. – №4 — С. 28-34.

Если исходить из трихотомии денежно-кредитной, налогово-бюджетной, внешнеэкономической политик как частей макроэкономической политики, то важно отметить, что в то время как денежно-кредитная политика в зоне евро осуществляется наднациональным ЕЦБ и проводится в жизнь национальными центральными банками (НЦБ), а внешнеэкономическая политика во многих аспектах также перешла под наднациональный контроль (единый таможенный тариф, курсовая политика и т.д.), фискальная политика остается в руках национальных правительств (хотя и с элементами наднационального контроля). Можно предположить, что национальные фискальной системы и национальная налогово-бюджетная политика являются серьёзным барьером для интеграционных процессов, преодолев который, экономическая интеграция приобретет принципиально иной (возможно, даже квазигосударственный) облик, а «ренационализация» фискальной сферы (то есть откат назад) будет практически невозможной. Вероятно, именно с этим связано появление в ЕС такой в некоторой степени синтетической конструкции, которую можно именовать фискальным регулированием.[35]

Понятие фискального регулирования нечасто используется в научной литературе, что объясняется его максимальной расплывчатостью и неоднородностью предлагаемых определений. В отдельных случаях оно употребляется в качестве синонима «налогового регулирования»[36], а иногда – как обозначение изменения «расходов и доходов консолидированного бюджета с целью воздействия на макроэкономические параметры».[37] Последнее определение роднит это понятие с понятием фискальной

[35] В схожем понимании феномен рассматривается: Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе / Е.А. Сидорова. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. – С. 106-107.; Рамазанов С.А. Особенности координации фискальной и денежно-кредитной политики в условиях Европейского экономического и валютного союза / С.А. Рамазанов, В.А. Одиноков // Финансы и кредит. – 2014. – № 13. – С. 47-55.; Цибулина А.Н. Банковский и фискальный союзы в ЕС: что важнее? / А.Н. Цибулина // Вестник МГИМО. – 2014. – №4. – С. 155-161.; Сергеев. Фискальное регулирование…

[36] Умерова Д.Р. Эволюция фискального регулирования в современной экономике: автореф. дис. … канд. экон. наук: 08.00.01 / Умерова Диляра Рустамовна. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2008. – 25 с.

[37] Данилова И.В. Совершенствование фискального регулирования в трансформируемой экономической системе: институциональные аспекты: автореф. дис. … д. экон. наук: 08.00.01 / Данилова Ирина Валентиновна. – М.: Академия труда и социальных отношений, 2005. – С. 8.

политики. Термин «регулирование» вообще нередко применяется в качестве синонима термина «политика» (в сочетании со словами «налогово-бюджетная» или «денежно-кредитная»), что представляется не всегда оправданным.[38] По отношению же к интеграционным объединениям данное понятие вообще практически не употребляется, что, на наш взгляд, способствует правомерности его использования для выделения принципиально важных элементов ЭВС, которые ранее редко рассматривались как отдельный феномен.

Речь идёт о практике надзора со стороны Европейской комиссии и Совета ЕС за соблюдением странами-членами ЭВС (а также странами, не входящими в зону евро) оговоренных критериев (бюджетных ограничений), в частности затрагивающих пороговые величины дефицита бюджета и уровня госдолга. Как известно, появление и необходимость соблюдения данных критериев необходимы для оптимального функционирования валютного союза в ЕС.[39] Ведь если в одной из стран наблюдается чрезвычайно высокий дефицит или долг, это грозит стабильности всей системы.[40] Понятие регулирование применимо к данной практике, поскольку для стран, валютой которых является евро, подобный надзор превращается сначала в наднациональные рекомендации, а затем и в требования по исполнению обязательств под угрозой санкций.[41] В данном случае можно говорить о некоторой форме принудительной консолидации национального бюджета, исходя из требований наднациональных органов. Таким образом, среди составляющих фискального регулирования в ЕС можно выделить выработку и установление наднациональными органами пороговых

---

[38] См.: Агудова Л.Н. Взаимосвязь межгосударственного регулирования и наднационального управления / Л.Н. Агудова, З.М. Ларичева // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2002. – №1. – С. 20-27.; Ибрахим М. Аспекты фискальной политики государства / М. Ибрахим // Вестник университета. – 2016. – № 7-8. – С. 142-145.; Кондратов Д.И. Денежно-кредитная политика в странах Европы / Д.И. Кондратов // Экономический журнал ВШЭ. – 2011. – № 2. – С. 202-236.

[39] См.: Дробышевский. С. 41-51.

[40] Бажан А.И. Европейский центральный банк в условиях финансового кризиса / А.И. Бажан, К.Н. Гусев // Современная Европа. – 2016. – № 3(69). – С. 100.

[41] Подробнее см.: Стрежнева М.В. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональный и политический аспекты / М.В. Стрежнева, И.Л. Прохоренко. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – С. 113-121; Сергеев. Фискальное регулирование…

критериев (бюджетных правил), надзор и контроль за их соблюдением, а также механизм принуждения к исполнению в случае отклонения от целевых ориентиров.

Поскольку речь идёт не просто о бюджетной, а о *налогово*-бюджетной политике, в рамки фискального регулирования можно включить такой же механизм установления наднациональными органами пороговых критериев, осуществления контроля, надзора и принуждения к исполнению, относящийся непосредственно к налогам (например, существующая в ЕС минимальная ставка налога на добавленную стоимость (НДС)). Тогда можно считать, что элементы налоговой гармонизации в ЕС также являются компонентом общего фискального регулирования, понимаемого как наднациональное воздействие на национальную налогово-бюджетную политику. Однако на современном этапе этот налоговый компонент выражен достаточно слабо и не оказывает на экономики стран-членов значимого влияния. Тем не менее потенциально расширение наднациональных регулирующих мер в налоговой области может повлиять на структуру и эффективность доходных статей бюджета, воздействуя таким образом на эффективность налогово-бюджетной политики, что оправдывает включение в понятие фискального регулирование налогового компонента.[42]

Представляется, что при анализе рассматриваемой проблематики можно вывести за скобки вопросы Общего бюджета ЕС, поскольку он не имеет классических перераспределительных функций и не призван снижать или делить макроэкономические риски в разных странах, являясь общеевропейским феноменом, необходимым для выполнения отдельных целей под знаком союза. В случае же фискального регулирования речь идёт о наднациональном контроле за отдельными государствами, а не об общеевропейских вопросах. Примером может служить Европейский фискальный совет, который должен бы заниматься общеевропейскими

[42] О необходимости учитывать связь фискальных критериев и налоговой гармонизации в валютном союзе в частности говорят С.М. Дробышевский и Д.И. Полевой. См.: Дробышевский. Указ. соч. С. 61-62.; См. также: Ранчинская Ю.С. Особенности и тенденции налоговой гармонизации: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14, 08.00.01 / Юлия Сергеевна Ранчинская. – М.: РУДН, 2012. – 26 с.

вопросами, но на практике не имеет никакого отношения к Общему бюджету, а занимается контролированием бюджетных систем национальных государств.[43]

В англоязычной литературе встречается схожее с термином «фискальное регулирование» понятие fiscal governance[44] (фискальное управление). В отечественных исследованиях можно встретить понятие «регулирование национальных финансово-бюджетных систем», которое, как правило, включает все аспекты регулирования, осуществляемого международными организациями (такими как МВФ) и наднациональными органами в интеграционных объединениях.[45] Такое объединение, на наш взгляд, не совсем корректно, поскольку регулирование в интеграционных объединениях затрагивает вопрос экономического суверенитета национальных государств и осуществляется систематически; при этом регулирование, осуществляемое, например, в рамках обусловленных кредитов МВФ в меньшей степени касается экономического суверенитета и осуществляется ad hoc.

Такое разграничение чрезвычайно важно для экономического анализа процессов, происходящих в странах-членах ЕС, поскольку в настоящий момент нельзя анализировать экономику страны, входящей в ЕС и зону евро, без учета наднационального компонента. Фискальное регулирование может оказывать достаточно серьезное влияние на национальную экономическую политику и на экономику в целом. Так, например, проведение ограничительной фискальной политики, вызванной необходимостью соблюдать наднациональные требования о сокращении дефицита

---

[43] Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы: монография / [Л.С. Ревенко, В.В. Перская, А.В. Холопов и др.] ; под общ. ред. и предисл. Л.С. Ревенко. – М.: МГИМО-Университет, 2019. – С. 211.

[44] De Streel A. EU Fiscal Governance and the Effectiveness of Its Reform / A. De Streel // Constitutionalization of European Budgetary Constraints: Comparative and Interdisciplinary Perspectives. – Oxford: Hart, 2014. – pp. 86-104.; Reforming Fiscal Governance in the European Union / [M. Andrle et al.] // IMF Staff Discussion Paper. – 2015. – No. 15/09. – 28 p.

[45] См.: Сульженко В.С. Глобальное регулирование национальных финансово-бюджетных систем / В.С. Сульженко // Финансы и кредит. – 2013. – № 13. – С. 56-62.

государственного бюджета, может не соответствовать текущей фазе делового цикла и т.д.

Данная проблематика весьма актуальна, так как вопрос о правильности применения дискреционной налогово-бюджетной политики или опоры на автоматические стабилизаторы экономики остается дискуссионным. При этом важно учитывать, что наднациональный компонент может приводить к процикличности фискальной политики в некоторых странах еврозоны.[46]

Понятие фискального регулирования тесно связано с понятием фискальных (бюджетных) правил (англ. fiscal rules), более того, в ряде работ эти два понятия фактически отождествляются.[47] Под бюджетными правилами подразумевается установление количественных критериев, превышение которых теоретически должно приводить к корректировке бюджетного курса. Часто под ним понимают «единичную норму или совокупность норм, вводящих в определенные долгосрочные рамки дискреционность в принятии решений по управлению государственными финансами».[48]

Как представляется, всё же необходимо разграничить понятия бюджетных правил и фискального регулирования. Это связано с тем, что наличие бюджетных правил само по себе не всегда напрямую влияет на проведение правительством стабилизационных мероприятий.[49] То есть сам факт их существования не означает, что в случае нарушения пороговых значений дефицита (госдолга или других показателей) государство переходит к корректировке бюджета (консолидации).[50] Учитывая, что фокус данной работы сосредоточен на наднациональном воздействии на национальные налогово-бюджетные системы, простого наличия бюджетных правил недостаточно.

---

[46] Eyraud L. Fiscal Politics in the Euro Area / L. Eyraud, V. Gaspar, T. Poghosyan // IMF Working Paper. – 2017. – No. 17/18. – pp. 9-17.; Дробышевский. С. 53.

[47] Tamborini R. The New Fiscal Rules for the EMU. Threats from Heterogeneity and Interdependence / R. Tamborini // The European Journal of Comparative Economics. – 2013. – Vol. 10. – No. 3 – pp. 425-436.

[48] Швандар К.В. «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ / К.В. Швандар, В. Ю. Черкасов, Т. Ф. Бурова // Финансовый журнал. – 2017. – №5. – С. 20-32.

[49] Public Finances in EMU / European Commission // European Economy. – 2007. – No. 3. – 449 p.

[50] См.: Von Hagen J. Fiscal Arrangements in a Monetary Union – Some Evidence from the US / J. von Hagen // Fiscal Policy, Taxes and Financial System in an Increasingly Integrated Europe. – Deventer: Kluwer, 1992. – pp. 337-360.

Кроме того, понятие «фискальные правила» употребляется также по отношению к национальным фискальным системам (т.е. фискальным союзам в рамках национальных государств типа США или Канады). Например, в Нидерландах есть фискальные правила для местных бюджетов, невыполнение которых грозит санкциями.[51] На наш взгляд, существует объективная разница между фискальным союзом, существующим в федеративном государстве (США, Канада, ФРГ), и той синтетической конструкцией фискального регулирования, которая возникла в ЕС. Ведь согласно конвенциональным постулатам, ключевыми элементами фискального союза федеративного государства, который возникает естественным образом (вместе с валютным союзом) в национальном (федеративном) государстве, являются фискальные правила, инструменты антикризисного регулирования, межбюджетные трансферты и наличие общего бюджета.[52] Суть заключается именно в последнем пункте, т.е. в том, что национальное государство обладает масштабным механизмом перераспределения, который может использоваться, например, для помощи территориальным единицам с проблемными финансами. Это демонстрирует пример ФРГ, в середине 2000-х гг. осуществившей масштабные мероприятия по выкупу долговых бумаг федеральных земель (англ. bail-out)[53], что, в частности, привело к пересмотру положений Пакта стабильности и роста (англ. Stability and Growth pact, SGP) в сторону его смягчения.[54] При этом в ЕС масштабной системы перераспределения не сложилось. Бюджет ЕС до сих используется в основном как инструмент сельскохозяйственной и региональной политики, а для поддержания стран, испытывающих проблемы с государственными финансами, созданы отдельные структуры (речь прежде

[51] Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) van 23 april 2013 [Закон о устойчивости государственных финансов] / Первая палата Генеральных штатов Нидерландов. – 23.04.2013. – Режим доступа: https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vj9bd6wf4kxz/f=y.pdf (дата обращения: 10.05.2016)

[52] Цибулина А.Н. Система регулирования частных финансов в ЕС / А.Н. Цибулина // Европейский союз в глобальном экономическом управлении / Отв. ред. М.В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – С. 75.

[53] Bordo. Op. cit.

[54] Подробнее см.: Сидорова Е.А. Пакт стабильности и роста и бюджет Европейского союза: что впереди? // Экономические стратегии. – 2010. – №6. – С. 104-109.

всего идёт о Европейском стабилизационном механизме), оказывающие финансовую помощь на возмездной основе.[55] Следовательно, можно говорить об отсутствии в ЕС принципа финансовой солидарности между территориями различного уровня развития, что не соответствует основным компонентам полноценного фискального союза. Кроме того, по утверждению А.Н. Цибулиной, наличие небольшого (пере)распределения между территориальными единицами в бюджете ЕС рассчитано на долгосрочную перспективу, что затрудняет возможность срочного оказания даже потенциальной финансовой помощи в случае кризиса.[56]

Анализ теоретических основ полноценного фискального союза федеративного государства и фактического строения нынешнего ЭВС в фискальной сфере представлен в табл. 1.1. Как видно, ЭВС содержит гораздо меньше ключевых элементов, чем полноценные фискальные союзы, что оправдывает рассмотрение фискального регулирования в интеграционном объединении как отдельного феномена, отличного от фискального союза.

Табл. 1.1. Сравнение фискального союза в рамках федеративного государства и элементов фискального союза в ЭВС.

	Фискальный союз федеративного государства	Фискальный компонент ЭВС сегодня
Количество уровней	центр – регион – местный	наднациональный – национальный (центр – местный (унитарное государства), центр – регион – местный (федеративное государство))
Распределение межбюджетных полномочий	принцип фискального федерализма	нет (кроме определённых отчислений в бюджет ЕС)
Механизм распределения и перераспределения	30-50% ВВП перераспределяются через консолидированный бюджет	на национальном уровне
Роль центрального бюджета	основная (концентрирует и распределяет бóльшую часть ресурсов)	минимальная (около 1% ВВП всех стран-членов)
Фискальные правила	субнациональные правила всех типов (ограничения заимствований, потолки расходов, дефицита и др.)	общие правила для национальных государств целиком (дефицит, госдолг), установлены наднационально + Фискальный пакт
Система социальной защиты	в основном на федеральном уровне	нет (кроме отдельных инициатив)

[55] См.: Буторина О.В. Европейский союз после кризиса: упадок или возрождение // Вестник МГИМО. – 2013. – № 4(31). – С. 71-81.; Буторина О.В. Причины и последствия кризиса в зоне евро // Вопросы экономики. – 2012. – №12. – С. 98-115.

[56] Цибулина. Система регулирования... С. 77.

Помощь системообразующим банкам (антикризисное регулирование)	в основном на федеральном уровне	нет (кроме отдельных механизмов в рамках банковского союза)[57]
Bail-out (зд.: предоставление финансовой помощи субъектам меньшего уровня)	- строгое правило «no bail-out» (США, Канада) - возможность «bail-out» (ФРГ, Бразилия)	принцип «no bail-out» и отказ от монетизации
Надзор и контроль	подотчётность субнациональных единиц центру	- надзор за национальной налогово-бюджетной политикой (Европейский семестр) - «продвинутый» надзор и возможность предоставления финансовой помощи на основе международных договоров

Источник: составлено автором по: Towards a Fiscal Union for the Euro Area: Technical Background Notes / IMF. – September 2013. – 43 p.; The Fiscal Governance Frameworks of the United States and the European Union: Comparing ‘Apples and Pears’ / K. Hagelstam et al. // European Parliament. – May 2017. – 20 p.; Vetter S. Do All Roads Lead to Fiscal Union? // EU Monitor. Deutsche Bank Research. – 11 April 2013. – 16 p.

Табл. 1.2. предлагает авторскую интерпретацию ключевых понятий, схожих с феноменом фискального регулирования, в целях определения границ между этими понятиями.

Табл. 1.2. Авторский подход к разграничению ключевых понятий настоящего исследования

	Определение	Цель	Субъект	Объект	Примеры
Фискальная политика	инструмент осуществления макроэкономической политики с помощью государственного бюджета	макроэкономическое регулирование	национальные правительства	экономика в целом	приватизация, снижение налогов, увеличение расходов на образование
Фискальное регулирование	практика наднационального надзора, контроля и принуждения к исполнению национальными правительствами определённых количественных критериев в фискальной сфере	оптимальное функционирование всего валютного союза, устранение рисков для общего рынка	наднациональные органы	национальный бюджет	процедура чрезмерного дефицита бюджета в ЕС

[57] Там же. С. 71.

Фискальные правила	количественные критерии в фискальной сфере, являющиеся сигналом излишней несбалансированности налогово-бюджетной политики	избежание риска перегрева сферы госфинансов и быстрого накопления госдолга	национальные, наднациональные органы	бюджет определённого уровня, реже бюджеты всех уровней	маастрихтские критерии по госдолгу, дефициту бюджета
Фискальный союз	система отношений в рамках т.н. фискального федерализма между бюджетами различных уровней, система межбюджетных отношений, надзора и контроля	разделение полномочий, оптимальное перераспределение	правительства различных уровней	бюджеты всех уровней, межбюджетные отношения	США, Канада, ФРГ
Фискальная коррекция[58]	целенаправленная политика, направленная на предотвращение накопления госдолга и установления сбалансированного бюджета	приближение к сбалансированному бюджету для предотвращения накопления госдолга	национальное правительство	бюджеты всех уровней	консолидация бюджета

Источник: составлено автором.

Из таблицы 1.2 видно, что главная характеристика фискальной политики – национальное макроэкономическое регулирование, фискальные правила представляют собой лишь номинальные критерии, для исполнения которых необходим некий механизм «принуждения». Сочетание бюджетных правил и этого механизма, наряду с системой мониторинга, образуют понятие фискального регулирования, которое несколько отличается от понятия фискального союза, характерного для федеративных государств, имеющих развитую систему перераспределения. Последний элемент отсутствует в системе фискального регулирования, сложившегося в ЕС. Наконец, понятие фискальной коррекции означает проведение любой консолидации без учета ее специфики. Именно в такой интерпретации данные понятия используются в работе.

[58] англ. fiscal adjustment

1.1.3. К вопросу о методах управления экономикой в Европейском союзе

Пакт стабильности и роста, принятый в 1997 г. для обеспечения дальнейшего выполнения ключевых критериев конвергенции странами после их вхождения в еврозону, является институциональной основой фискального регулирования в ЕС. Принятие подобного документа было логичным продолжением основных постулатов теории ОВЗ. Цель принятия Пакта – обеспечение оптимального функционирования валютного союза и минимизации возможностей проведения дискреционной политики странами-членами. Поскольку данная глава посвящена теоретическим аспектам функционирования фискального регулирования в ЕС, анализ его правовых и институциональных основ приведён в § 2.1, а основные нормативные акты и механизм их действия вынесены в приложение 2.

Отдельным вопросом, требующим определённой теоретической рефлексии, остаётся проблема соотношения предлагаемого понятия фискального регулирования с конвенциональными понятиями, характеризующими методы управления в ЕС. Особенно актуален этот вопрос в приложении к дихотомии наднационального и национального экономического управления. Так, понятие «регулирование» в применении к национальному уровню может иметь несколько иную интерпретацию в том случае, когда речь идёт о методах принятия решений в области экономического управления на наднациональном уровне. В ряде работ этот потенциальный конфликт понятий опускается, а термин «регулирование» напрямую применяется для описания наднационального воздействия.[59] Тем не менее рассмотрение данной проблематики может выявить дополнительные характеристики синтетической природы фискального регулирования в ЕС.

Дискуссия о методах управления в ЕС не привела пока к созданию единой и общепринятой их классификации. И хотя различные классификации имеют схожее ядро (например, наличие разделения на

[59] Европейский союз в глобальном экономическом управлении / Отв. ред. М.В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – С. 66-78.

коммунитарный и межправительственный методы управления), все же трудно найти всеобъемлющую классификацию, устраивающую всех.

Упомянутые аспекты фискального регулирования (налоговая гармонизация и контроль за национальными бюджетами) чаще рассматриваются авторами как продвинутая координация (в рамках нормативного управления).[60] И здесь уже заметно первое противоречие. Так, установление количественных критериев и наличие определённой системы мер принуждения к исполнению этих критериев с точки зрения методов принятия экономических решений в ЕС редко рассматриваются как непосредственное регулирование (поскольку непосредственным регулированием ЕС занимается только в области своей исключительной компетенции, не включающей налогово-бюджетную политику). В то же время, на национальном уровне приведение бюджета в соответствие с наднациональными бюджетными критериями уже может считаться непосредственным регулированием, поскольку задействует стандартные инструменты экономической политики: налоги, расходы бюджета и т.д. Эта проблема накладывается на уже упомянутое отсутствие единой общепринятой классификации методов управления в ЕС. Достаточно подробное описание можно встретить в работе Н.Ю. Кавешникова.[61]

Конвенциональной и даже классической типологией методов экономического управления в ЕС можно считать разделение, предложенное Х. Уоллес.[62] Среди методов управления исследователь выделяет коммунитарный, метод регулирования, метод распределения, координация политики, а также интенсивный трансправительственный метод. Причём работа построена на дихотомической дифференциации коммунитарного (то есть передающего права принятия ежедневных решений на уровень

[60] Blizkovsky P. Stakeholders of economic governance: European perspective / P. Blizkovsky // Age of Globalization. – 2013. – No. 3. – pp. 44-62.

[61] Кавешников Н.Ю. Методы управления в Европейском союзе / Н.Ю. Кавешников // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – №8. – С. 49-60.

[62] Wallace H. Policy-Making in the European Union. Fourth Edition. / H. Wallace, W. Wallace. – NY: Oxford University Press, 2000. – 648 p.; Wallace H. The Overview: The European Union Politics and Policy-Making / H. Wallace, W. Wallace // Handbook of European Union Politics. – London: SAGE Publications, 2006. – pp. 339-358.

Сообщества) и трансправительственного (как альтернативного и наименее «наднационального») методов в качестве двух противоположных вариантов взаимодействия игроков в рамках союза. Более интересен для рассматриваемой в настоящем исследовании проблематики распределительный метод, охватывающий в основном распределение ресурсов в рамках определённых политик ЕС (исторически первой можно считать Общую сельскохозяйственную политику (ОСХП)). При этом непосредственно различные компоненты фискального регулирования предположительно содержит метод координации (поскольку, согласно Х. Уоллес, страны координируют свою макроэкономическую политику). Но под координацией обычно подразумевается открытый метод координации (ОМК), не требующий обязательных норм и правил. Исходя из этого, такая практика, которую в настоящем исследовании предлагается именовать фискальным регулированием, полностью не подпадает ни под один метод управления данной классификации.

Вариант систематизации методов управления на основе критерия, который можно было бы именовать «эклектическим» (учитывающим сразу несколько факторов, являющихся основаниями для классификации) представил Н.Ю. Кавешников.[63] В его интерпретации в зависимости от уровня принятия решения, характера этого решения и типа взаимосвязи между игроками, принимающими решения, и «управляемыми» можно выделить следующие методы: межправительственный, коммунитарный, интенсивный трансправительственный, регулирование, распределение, координация, исполнительный. При этом под регулированием понимается создание общих правил на наднациональном уровне, а также гармонизация национальных правил. Непосредственно фискальному регулированию особого внимания не уделено, однако можно предположить, что в данной схеме вопросы налоговой гармонизации и контроля за национальными бюджетами описывались бы термином «координация». Н.Ю. Кавешников

[63] Кавешников. Указ. соч.

постулирует, что регулирование как на национальном, так и на наднациональном уровне представляет собой создание «правил, управляющих поведением».[64] Как представляется, в основе данного утверждения (как и представленной классификации в целом) лежит фундаментальное противоречие между методом управления как таковым и методом принятия решения. Как бы близки ни казались эти понятия, надо полагать, между ними существует определённая разница. Но поскольку целью данной работы не является детальное рассмотрение этого предмета, имеет смысл лишь утверждать, что в классификации Н.Ю. Кавешникова наднациональное воздействие на национальные фискальные системы в любой форме скорее является координацией и проявляется в установлении норм мягкого права.

М.В. Стрежнева[65] выделяет шесть методов управления экономикой ЕС: жёсткий наднациональный (касается единой денежно-кредитной политики в зоне евро), общий метод национального рыночного регулирования, координация бюджетной политики стран-членов, наднациональный бюджетный метод, горизонтальная координация экономической политики, вертикальная координация политика занятости и другие формы открытой координации.[66] Среди указанных методов следует выделить метод регулирования, предполагающий принятие законодательных актов и деятельность Суда ЕС, который может налагать санкции на страны-члены, а также бюджетный метод (формирование общего бюджета ЕС и использование средств фондов для проведения региональной политики). При этом те аспекты взаимодействия наднационального и национального уровней, в данной работе именуемые фискальным регулированием (Пакт стабильности и роста, контроль национальных бюджетов и Фискальный пакт) М.В. Стрежнева относит к жёсткой координации. И это является значительным шагом вперёд по сравнению с классификацией Х. Уоллес,

[64] Там же, С. 49.

[65] Стрежнева М.В. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты / М.В. Стрежнева, И.Л. Прохоренко. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – 155 с.

[66] Там же., С. 12.

поскольку важные практики наднационального воздействия на национальные системы получили здесь своё место и характеристику, однако и в данном случае автор не говорит о прямом регулирующем воздействии указанных механизмов (с точки зрения наднационального управления).

Надо отметить, что Пакт стабильности и роста как проявление фискального регулирования в подавляющем большинстве случаев рассматривается в качестве одного из аспектов метода координации макроэкономической политики на наднациональном уровне даже теми исследователями, которые занимаются не всеобъемлющими классификациями и типологиями, а конкретно данной проблематикой. В то же время многие из них постулируют, что существует определённая возможность для углубления взаимодействия в сфере фискального надзора, что теоретически означает бóльшую интеграцию[67] и возможный переход к более эффективным и прямым методам управления.

В целом, из представленных классификаций можно сделать несколько интересных наблюдений.

Во-первых, национальный уровень (то есть экономическая политика национального государства) и наднациональная арена, с одной стороны, противопоставляются друг другу, а с другой – находятся в определённом взаимодействии. Наиболее ярко это противопоставление проявляется как раз в области ЭВС, где денежно-кредитная политика жёстко управляется ЕЦБ на наднациональном уровне, а в налогово-бюджетной сфере наблюдается определённая степень координации с сохранением основных полномочий на национальном уровне. Эта проблема соотношения наднационального и национального уровней управления ставится в недавней работе А.Ю. Плюйко и А.Н. Цибулиной[68], однако авторы не дают принципиального ответа о глубине и характере этого противоречия, постулируя лишь разницу между доминирующим монетаристским подходом на наднациональном уровне и

[67] Hallerberg M. Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macro-Economic Policy / M. Hallerberg // Handbook of European Union Politics. – London: SAGE Publications, 2006. – pp. 359-372.

[68] Плюйко А.Ю. Экономическое управление в Европейском союзе: теория и практика / А.Ю. Плюйко, А.Н. Цибулина // Вестник РУДН. Серия: Экономика. – 2018. – Том 26. – №2. – С. 224-234.

сохраняющимися кейнсианскими целями национальных правительств. Х. Уоллес и В. Уоллес изобразили эту сложную систему взаимодействия между наднациональным и национальным уровнями, используя метафору маятника. Маятник движется между двумя крайностями: национальная политическая (в нашем случае экономическая) арена в совокупности с национальными же интересами и наднациональная повестка, связанная также с глобальными интересами всего союза.[69] Следовательно, при анализе фискального регулирования в ЕС национальный компонент, видимо, должен доминировать, а наднациональное воздействие надлежит рассматривать как внешний фактор. В ряде исследований наблюдается обратная ситуация: вопросы фискального взаимодействия рассматриваются в совокупности, а главным вопросом ставится не степень воздействия союза на национальные экономики, а необходимый уровень координации национальных экономик для благополучия всего союза. Тем самым подавляющее число работ носит фактически нормативный характер. Иными словами, исследователи ставят вопрос о том, как должны вести себя национальные правительства, чтобы функционированию валютного союза ничто не угрожало.[70] При этом общим выводом становится недостаточная координация денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики в ЕС.[71]

Во-вторых, можно констатировать, что ведущие исследователи разграничивают бюджетный метод (т.е. проблемы формирования и расходования бюджета ЕС) и вопросы, связанные с контролем над национальными бюджетами. Следовательно, изначальную предпосылку данного исследования о различиях между общим бюджетом союза и

---

[69] Wallace. Op. cit. pp. 41-42.

[70] См.: von Hagen J. Fiscal and Monetary Policy Coordination in EMU / J. von Hagen, S. Mundschenk // International Journal of Finance and Economics. – 2003. – Vol. 8. – Issue 4. – pp. 279-295.; Collington S. Economic Policy Coordination in EMU: Institutional and Political Requirements / S. Collington // Program for the Study of Germany and Europe. Working Paper. – 2001. – No. 01.5. – Paper presented at The Centre for European Studies, Harvard University.; Zuleeg F. Economic policy coordination in the euro area under the European Semester / F. Zuleeg // European Parliament In-Depth Analysis. – November 2015. – 20 p.; Kirsanova T. Should the ECB Coordinate EMU Fiscal Policies? / T. Kirsanova, C. Machado, A.P. Ribeiro // International Journal of Central Banking. – 2018. – Vol. 14(2). – pp. 237-280.

[71] Mortensen J. Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union. From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact / J. Mortensen // CEPS Working Document. – 2013. – No. 381. – 20 p.

фискальным регулированием можно признать верной даже на уровне методов управления в ЕС. Это даёт возможность отдельного рассмотрения практики наднационального воздействия на национальные бюджетные системы.

В-третьих, необходимо вновь обратить внимание на различия в интересах наднационального и национального уровней. Принятие определённых норм на уровне союза в рамках метода жёсткой координации на национальном уровне имеет несколько иную природу. Так, требования по сокращению дефицита бюджета до целевого уровня требует от правительства определённых мер, связанных с классическими инструментами управления экономикой. При этом сложная система взаимодействия наднационального и национального уровней наслаивается на непростую синтетическую природу фискального регулирования как такового. Так, если включить в понятие фискального регулирования ещё и существующую (а главное потенциальную) налоговую гармонизацию, то фрагментарный характер наднационального воздействия станет ещё очевиднее.

Общий обзор главных компонентов, входящих в понятие фискального регулирования, представлен в приложении 2. На его основе можно утверждать, что в ЕС существует трёхуровневая система регулирования фискальной сферы национальных государств с разным уровнем формализации, жёсткости и обязательности. То есть фактически бюрократия ЕС рассматривает три компонента такого гипотетически всеобъемлющего фискального регулирования (бюджетный контроль, гармонизация косвенного налогообложения и координация прямого налогообложения) как отдельные (и даже условно независимые друг от друга) сферы экономической деятельности государств-членов. Ни в законодательстве ЕС, ни в институциональной структуре, ни в способе принятия решений указанные компоненты не объединены. Даже в ЕК налоговые и бюджетные вопросы

оказались разделены между двумя департаментами: налогообложения и таможенного союза, а также экономических и финансовых вопросов.[72]

Действительно, с точки зрения законодательства ЕС, в первом компоненте (бюджетный контроль) доминируют регламенты, количественные критерии и санкции, а основными действующими лицами являются Комиссия и Совет ЕС, причём авторитет Комиссии значительно вырос за последнее время (о чём, в частности, говорит процедура перевёрнутого большинства при голосовании в Совете ЕС).[73] Методом управления в данном компоненте является скорее жёсткая координация действий стран-членов. С точки зрения способа принятия решений можно также говорить о значительном влиянии Комиссии. Решение о необходимости предложить введение санкций в ней принимается коллегиально, однако А. Де Стреел обращает внимание на особую роль Комиссара по экономическим и валютным вопросам.[74] В новом составе Комиссии (2014-2019 гг.) такого комиссара уже нет, но за вопросы бюджетной дисциплины отвечает комиссар по экономическим и финансовым вопросам, налогообложению и таможне. В Совете ЕС в данном случае действует процедура перевёрнутого большинства, при которой 55% членов Совета или Еврогруппы (представляющих 65% населения ЕС (зоны евро)) должны проголосовать против рекомендации Комиссии о введении санкций.

Во втором компоненте (косвенное налогообложение) доминируют директивы, а значит, степень жёсткости законодательства несколько снижается. Количественные критерии уже не играют такой значительной роли (кроме минимальных ставок по НДС и ряда минимальных ставок по налогообложению подакцизных товаров). Санкции же как отдельный инструмент не предусмотрены, а в случае невыполнения государствами-членами своих обязательств задействуется Суд ЕС в рамках процедуры принуждения к исполнению обязательств. Дополнительные решения по

[72] URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/moscovici_en
[73] См.: Стрежнева. Управление экономикой… С. 115-116.
[74] De Streel. Op. cit.

дальнейшей гармонизации косвенного налогообложения принимаются не в рамках обычной законодательной процедуры (с полноценным участием Комиссии как инициатора, а также Совета ЕС и Европейского парламента как законодательных органов)[75], а абсолютным большинством Совета ЕС.

В третьем компоненте (прямое налогообложение) «мягкость» норм по сравнению с первыми двумя компонентами максимальная. Ключевую роль здесь играют рекомендации и мнения Комиссии, отдельные предложения, что в определённой степени напоминает ОМК. Ключевым и практически единственным игроком является Комиссия, которая выступает с инициативами, не способными пока привлечь национальные правительства.

Таким образом, как с функциональной точки зрения (бюджетный контроль нужен для функционирования ЭВС, гармонизация косвенного налогообложения - для нормальной работы таможенного союза (ТС) и единого рынка, а координация прямого налогообложения - для решения отдельных практических вопросов (таких как избежание двойного налогообложения) и упрощения регулирования), так и с законодательной и институциональной точек зрения указанные компоненты в ЕС не представляют собой единого целого.

В то же время, для национальной экономики эти три сферы составляют нераздельное единство, поскольку обеспечивают целостность бюджетного процесса как такового. Изменения в доходных статьях бюджета могут оказывать влияние на расходные части и наоборот, изменение структуры национального налогообложения в пользу косвенных или прямых налогов также может вести к определённым изменениям как в доходной, так и расходной статьях бюджета. Таким образом, с точки зрения национальной экономики отдельной страны-члена ЕС (или другого интеграционного объединения) логично было бы рассматривать любое внешнее влияние на каждый из компонентов бюджетного процесса как единое целое. Но на наднациональном уровне в ЕС этой целостности не существует ни в степени

[75] Стрежнева М.В. Практика наднациональности в Евросоюзе / М.В. Стрежнева // Международные процессы. – 2010. – Т. 8. – № 3. – С. 57–69.

обязательности, ни в охвате, ни в процессе принятия решений. Наоборот, и на законодательном уровне (и в первичных, и во вторичных актах ЕС), и с точки зрения существующих процедур контроля и принуждения, налицо однозначное разделение наднационального воздействия на национальные фискальные системы на три сферы. И именно в этом проявляется синтетический характер этого воздействия. С одной стороны, фискальная сфера формально остаётся в компетенции государств-членов, что не позволяет принимать большое количество обязательных к исполнению наднациональных нормативных актов, с другой - нормальное функционирование ЭВС уже невозможно без синхронизации деловых циклов стран-членов, одним из элементов которой может являться и однонаправленное функционирование национальных бюджетных систем. На основании этого противоречия любая практика наднационального регулирования в фискальной сфере должна была выстраиваться иерархично: от максимально необходимых для функционирования ЭВС областей к сферам, где возможен компромисс. Так и сложилось в ЕС: максимальная интеграция достигнута в сфере бюджетного контроля, а далее по нисходящей регулирование идёт к прямому налогообложению, которое пока воспринимается практически как исключительно национальная компетенция (хотя и здесь есть очевидные изменения).

Система регулирования (надзора, корректировки) национальных бюджетных курсов со стороны наднациональных органов ЕС может быть разделена на три составных элемента: контроль над национальными бюджетами, гармонизация косвенного налогообложения и координация прямого налогообложения. В строгом смысле слова с точки зрения процесса принятия решений в ЕС ни один из указанных элементов не является регулированием. Контроль над национальными бюджетами осуществляется как жёсткая координация, а гармонизация косвенных налогов и координация прямого налогообложения больше напоминает открытый метод

координации.[76] И с точки зрения институционального устройства ЕС, а также метода принятия решений в рамках союза такое определение вполне справедливо.

Тем не менее с точки зрения экономической теории все три элемента могут быть представлены в качестве инструментов регулирования национальной экономики (реже «управления экономикой»). В большей степени такое понимание подходит к элементам бюджетного контроля ЕС (который к тому же является наиболее институционализированным).

С точки зрения указанного ранее институционального устройства любых процедур в рамках бюджетного контроля (Пакт стабильности и роста, а также вытекающие из него процедура чрезмерного дефицита, процедура чрезмерных макроэкономических дисбалансов и др.) Комиссия и Совет не занимаются регулированием экономики. Кажется, что перед государствами-членами просто установлены барьеры, через которые они не должны (или им не рекомендуется) переступать. Однако этим простым перечислением барьеров ни в коем случае нельзя ограничиваться, поскольку, как справедливо отмечает М. Доусон[77], деятельность наднациональных органов в данной сфере все больше переходит от нормотворчества (=установление барьеров и правил игры) к вынесению конкретных решений по каждому конкретному случаю (англ. decision-making). Действительно, в каждом отдельном случае Комиссия (а затем Совет ЕС или чаще Еврогруппа, поскольку наиболее жёсткие решения могут приниматься именно по отношению к странам-членам зоны евро) принимают определённое решение по отдельной стране, рекомендуя (а иногда и навязывая, учитывая нависающую угрозу санкций) определённые меры по исправлению существующих недостатков.

Кстати говоря, удержание бюджета в рамках определённых количественных критериев также может считаться регулированием с точки

[76] Подробнее см.: Terpan F. Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law / F. Terpan // European Law Journal. – 2015. – No. 21(1). – pp. 68-96.

[77] Dawson M. New Governance in the EU after the Euro Crisis: Retired or Re-born? / M. Dawson // Academy of European Law Working Papers. – 2015. – No. 1. – 20 p.

зрения функционирования национальной экономики. Комиссия, например, естественным образом должна начинать разбирательство в случае достижения страной чрезмерного дефицита бюджета в соответствии с установленными нормами ЕС, но конкретный набор мер по улучшению ситуации Комиссия разрабатывает, не будучи связанной какими-либо институциональными, юридическими, экономическими и любыми другими ограничениями или нормами (в ЕС не существует списка действий, которые Комиссия имеет право рекомендовать). Таким образом, Комиссия в случае обнаружения каких-либо нарушений сама занимается регулированием национальных государственных финансов. Затем её рекомендации *целиком* автоматически принимаются или отклоняются квалифицированным большинством в Совете. А в рамках механизма Европейского семестра ЕК вообще имеет право на корректировку национальных бюджетных планов. Таким образом, речь идёт уже не о законотворчестве (не об установлении правил), а просто о принятии Советом ЕС решений по отдельным вопросам, причем они разнятся по времени, сути и имеют ограниченный характер (фактически речь идёт о решениях ad hoc).[78]

Исходя из этих соображений, с точки зрения экономической теории наднациональное воздействие на фискальную сферу очень похоже на практику регулирования экономики, применяемую национальными правительствами. Ведь в экономической теории для обозначения изменений, как в налоговой, так и бюджетной политиках национальных государств, больше характерно понятие регулирования.[79] Причем речь идет не о прямом регулировании (госзакупки, продажа госсобственности), а о косвенном влиянии (регулирование дефицита, государственного долга, а как следствие – расходов и доходов бюджета). И хотя, как отмечает Ю.С. Пасько, фискальная политика как таковая в ЕС остаётся прерогативой стран-членов, а ЕС выполняет функции бюджетирования (т.е. установления и соблюдения

[78] Dawson. p. 8.

[79] Кондратенко М.Н. Проблема соотношения административных и экономических методов государственного регулирования региональной хозяйственной системы в перестроечный период / М.Н. Кондратенко, А.М. Исупов // Вестник СамГУ. – 2006. – №3(53). – С. 92-99.

равновесия)[80], контроль за сбалансированность бюджета всё равно требует регулирования экономики.

И в этом заключается второй аспект синтетического характера фискального регулирования: будучи жёсткой (или мягкой) *координацией* с точки зрения метода наднационального управления и способа принятия решений, наднациональное воздействие является *регулированием* с точки зрения воздействия на национальную экономику. При этом оно имеет разные формы (исходя из разделения на бюджетный контроль, гармонизацию косвенного налогообложения и координацию прямого налогообложения), однако степень жёсткости, обязательности и формализации этих форм может изменяться (например, в сторону укрепления наднационального законодательства в области прямого налогообложения), что по сути не изменит характера воздействия изменённых норм на национальную экономику. Такое влияние будет иметь характер регулирования экономической деятельности. В связи с этим целесообразно объединить различные аспекты наднационального влияния на фискальную сферу национальных государств в рамках одного понятия – фискального регулирования.

§ 1.2. Фискальное регулирование и национальная налогово-бюджетная политика

1.2.1. Вынужденная консолидация бюджета как ключевое проявление фискального регулирования

Итак, для понимания воздействия наднационального фискального регулирования ЕС на экономики стран-членов воспользуемся посткризисным опытом стран, прошедших через процедуру чрезмерного дефицита (см. § 2.1) и под её влиянием осуществивших консолидацию бюджета.

[80] Пасько Ю.С. Роль региональной финансовой системы Европейского союза в преодолении последствий глобального финансово-экономического кризиса: дис. ... канд. эк. наук, 08.00.14 / Пасько Юлия Сергеевна. – М.: ГУУ, 2015. – С. 93.

Одним из главных понятий данной работы является, безусловно, понятие консолидации бюджета.[81] Для его комплексного рассмотрения необходимо решить ряд задач:

1) проанализировать различные подходы к определению понятия консолидации бюджета и сформулировать наиболее комплексное и отвечающее задачам работы определение;

2) определить факторы, способствующие переходу правительства к политике бюджетной консолидации;

3) проанализировать методы и инструменты проведения консолидации;

4) определить факторы, способствующие успешному проведению консолидации.

Существует две категории определений, применяемых к понятию фискальной консолидации: с одной стороны, есть строгие «статистические» определения, предполагающие установление количественных критериев для выявления консолидации, а с другой – определения, которые можно назвать «функциональными» (т.е. объясняющими суть консолидации). К определениям последнего типа можно отнести определение Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая трактует консолидацию бюджета как целенаправленную политику государства по сокращению дефицита бюджета ради предотвращения накопления государственного долга.[82] То есть речь идёт о политике корректировки налогово-бюджетной сферы и возвращения к устойчивому (англ. sustainable)[83], а, возможно, и сбалансированному бюджету. Ещё одну интерпретацию понятия можно встретить в другом исследовании ОЭСР[84], где утверждается, что консолидация бюджета – это политика по сокращению государственного долга и дефицита бюджета. На наш взгляд, целесообразно

[81] Подробнее об особенностях посткризисных консолидаций см.: Шванадар К.В. Фискальная консолидация: мировой опыт / К.В. Швандар, А.А. Анисимова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 27. – С. 51-62.

[82] Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures / OECD // OECD Journal on Budgeting. – 2011. – Vol. 11/2. – p. 17.

[83] Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries / OECD. – OECD Publishing, 2010. – p. 270.

[84] Restoring Public Finance: 2012 Update / OECD. – Paris: OECD Publishing, 2012. – p. 2.

придерживаться этого определения, поскольку оно раскрывает сущность бюджетной консолидации, но в то же время не утверждает, какой именно орган (или институт) и с какой целью проводит мероприятия по сокращению госдолга и дефицита бюджета.

Среди «статистических» определений можно выделить, например, следующее: фискальная консолидация – это период до года, в течение которого циклически скорректированный первичный дефицит бюджета (англ. cyclically-adjusted primary balance, CAPB) сокращается как минимум на 2% ВВП, или до двух следующих друг за другом лет, в течение которых CAPB сокращается на 1,5% ВВП ежегодно.[85] В целом определения этого типа созвучны с вопросом об определении периода консолидации, рассматриваемом далее (см. п. 1.2.3).

Большинство исследований не уделяет особого внимания факторам, вынуждающим правительства проводить консолидацию бюджета. Чаще речь идёт об условиях, влияющих на масштаб консолидационного пакета, его продолжительность и т.д. Однако в нашем случае целесообразно рассмотреть такие факторы, поскольку в данной работе постулируется вынужденный характер консолидации бюджетов стран-членов после кризиса. На основе работы М. Молнар[86] приведём факторы, которые способствуют переходу правительства к политике фискальной консолидации.

1. Состояние государственных финансов. В первую очередь речь идёт об объёме государственного долга. Чем выше государственный долг (и чем ближе он подступает к своим критическим значениям), тем вероятнее правительство начнёт переход к политике консолидации бюджета. Определение критических порогов – задача достаточно трудная, но в случае ЕС она решается относительно просто: в ЕС есть пороговый критерий по величине госдолга (60% ВВП), следовательно, его нарушение можно считать переходом критического значения. С другой стороны, очевиден

[85] Alesina A. Tales of Fiscal Adjustment / A. Alesina, S. Ardagna // Economic Policy. – 1998. – No. 13(27). – pp. 489-585.

[86] Molnár M. Fiscal Consolidation: What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? / M. Molnár // OECD Journal: Economic Studies. – 2012. – No. 1. – pp. 123-149.

номинальный характер этого критерия, так как для определённой группы стран за ним не стоит объективной необходимости консолидации бюджета. В данном случае разумнее использовать вспомогательный показатель процентной ставки. При достижении критических значений государственного долга в экономике начинают стремительно расти процентные ставки (главным показателем здесь обычно служат процентные ставки по долгосрочным государственным ценным бумагам).[87] Значит, сравнительно быстрый рост процентных ставок (равно как и значительные спреды по долговым бумагам относительно самых стабильных бумаг (как правило, немецких)) может быть сигналом приближения госдолга к критическому значению и стать толчком к проведению консолидации бюджета. С данным показателем можно связать и такой критерий стабильности государственных финансов, как скорость накопления государственного долга. В соответствии с исследованиями ЕК, быстро растущий уровень государственного долга также положительно влияет на вероятность проведения правительством корректирующих мероприятий.[88]

Достаточно важным показателем, влияющим на вероятность перехода к политике консолидации, является структурный дефицит.[89] Согласно некоторым исследованиям, рост структурного дефицита увеличивает вероятность перехода к фискальной консолидации.[90] По утверждению М. Молнар, в исследованиях, посвящённых консолидации бюджета, показатель структурного дефицита уступил своё место показателю циклически скорректированного первичного дефицита (CAPB).[91] Так, значительное

---

[87] Boeckx J. Monetary and Fiscal Policies in the Euro Area: Independent but Nevertheless Connected / J. Boeckx, M. Deroose // NBB Economic Review. – September 2016. – p 14.

[88] Public Finances in EMU. pp. 217-219.

[89] Подробнее об определении и методике расчёта циклически скорректированных и структурных дефицитов в ЕС см.: Mourre G. Adjusting the Budget Balance for the Business Cycle: the EU Methodology / G. Mourre, C. Astarita, S. Princen // European Economy. – 2014. – No. 536. – 32 p.; The Structural Balance as an Indicator of the Underlying Fiscal Position // ECB Monthly Bulletin. – February 2014. – pp. 85-88.; Structural Budget Balances in EU Member States [Electronic resource] / European Parliament. – 04.12.2018. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/587388/IPOL_BRI(2017)587388_EN.pdf (Application date: 12.12.2018)

[90] Von Hagen J. Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions and Success / J. von Hagen, R.R. Strauch // Public Choice. – Vol. 109. – No. 3/4. – pp. 327-346.

[91] Molnár. p. 130.

увеличение циклически скорректированного первичного дефицита может приводить к тому, что правительства осуществляют фискальное сжатие.[92]

2. Общие макроэкономические условия. Работа Ю. фон Хагена и Р. Штрауха утверждает, что вероятность перехода правительства к политике консолидации также возрастает, если макроэкономические условия в данной стране благоприятнее, чем в странах-соседях.[93] Существуют и другие потенциальные условия, при которых переход к консолидации наиболее вероятен: высокая инфляция, быстрое обесценивание национальной валюты и др.[94] Кроме того, осуществление консолидации наиболее вероятно, если в стране наблюдается положительный разрыв выпуска.[95] С этим утверждением, однако, не согласуются положения ряда других исследований, которые приходят к прямо противоположным выводам.[96]

Таким образом, наряду с непосредственно связанными с фискальной сферой индикаторами, при принятии решения о проведении консолидации бюджета правительство может учитывать и другие макроэкономические показатели. Кроме того, могут быть задействованы и не имеющие прямого отношения к экономике факторы (так, например, вероятность проведения консолидации повышается после выборов, когда правительство имеет в запасе практически полный срок до следующих выборов).[97]

В связи с этим необходимо отметить, что данные факторы (относящиеся как исключительно к налогово-бюджетной сфере, так и к макроэкономическим условиям в целом) являются своего рода предпосылками, а иногда и сигналами для национального правительства, в той или иной степени способствующими переходу к политике бюджетной

---

[92] What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences / S. Guichard et al. // OECD Economics Department Working Paper. – 2007. – No. 553. – p. 11.

[93] Von Hagen. Op. cit.

[94] Fiscal Consolidations: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements / OECD // OECD Economic Outlook. – 2010. – No. 2. – p. 241.

[95] Public Finances in EMU. p 219.

[96] What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences / S. Guichard et al. // OECD Economics Department Working Paper. – 2007. – No. 553. – 37 p.

[97] Ibid. p. 14.

консолидации. Другими словами, эти факторы имеют объективный характер и предполагают реальную необходимость перехода к фискальному сжатию.

В данном же исследовании предлагается изучить такой феномен как вынужденная консолидация бюджета. В отличие от стандартного понятия консолидации (которая, как гласит определение ОЭСР, является *целенаправленным* курсом *национального* правительства на сокращение дефицита бюджета), феномен вынужденной консолидации позволяет выделить «навязанный», недобровольный характер проведения стабилизации (т.к. в случае воздействия наднациональных органов консолидация может не учитывать предпочтения национальной власти, состояние экономики, объективные предпосылки для консолидации или их отсутствие и т.д.). Под вынужденной консолидацией понимается необходимость осуществления правительством мер фискального сжатия под воздействием требований со стороны наднациональных органов, т.е. консолидация бюджета в рамках фискального регулирования может осуществляться и в условиях частичного или полного отсутствия объективных факторов, определяющих необходимость корректировки бюджета. Это утверждение является достаточно важным, поскольку показывает, что фискальное регулирование в интеграционном объединении осуществляется наднациональными органами в интересах всего союза, а не отдельных стран-членов. В связи с этим в ходе анализа вынужденных консолидаций, наряду с предпосылками на уровне всего интеграционного объединения, следует обращать внимание и на наличие объективных условий на уровне национальных экономик.

Методами осуществления консолидации являются увеличение доходов государственного бюджета (обычно ассоциируемое с увеличение налогов) и уменьшение государственных расходов. Именно такой классификации придерживается ОЭСР.[98] Представляется разумным с ней согласится. Консолидация может осуществляться с использованием одного из двух методов, но чаще встречаются их различные комбинации. Обычно в этих

[98] Fiscal Consolidation… p. 17.

комбинациях перевешивает либо расходный, либо доходный (налоговый) компонент. Отсюда консолидации бюджетов традиционно делят на доходные (или «основанные на доходах» от англ. revenue-based) и расходные (или «основанные на расходах» от англ. expenditure-based).[99]

В свою очередь, для каждого из методов консолидации бюджета характерны определенные инструменты. Так, ОЭСР предлагает классификацию инструментов фискальной консолидации, организованную по принципу вероятного влияния, которое их применение может оказать на ряд зависимых переменных (см. табл. 1.3).

Табл. 1.3. Инструменты фискальной консолидации

	Влияние на консолидацию	Рынок акций	Краткосрочный спрос	Среднесрочные темпы роста	Принятие мер обществом
Потребление госсектора и гос. инвестиции:					
Зарплаты	+++	?	- -	+	-
Занятость	++	?	-	+	- -
с ростом производительности	++	0	-	++	-
без роста производительности	++	-	-	0	- -
Соревновательность в сфере госзакупок	+	?	-	+	-
Субсидии	++	?	-	++	- -
Пенсионная реформа:					
Повышение пенсионного возраста	++	+	+	+	-
Понижение коэффициента замещения пенсии	++	-	-	+	-
Социальные трансферты:					
Точечные сокращения	++	+	-	?	-
Сокращения по всем направлениям (на одинаковую величину в п.п.)	+++	- -	- -	?	- -
Подоходные налоги:					
Увеличение по всем направлениям	+++	-	- -	-	- -
Увеличение степени прогрессивности	+	+	-	- -	-
Косвенные налоги:					
Ликвидация льгот и изъятий	++	-	-	+	- -
Увеличение по всем направлениям	+++	-	- -	-	-
Экологические налоги	++	?	-	?	-
Приватизация	+	?	?	+	-
Структурные реформы:					
Повышение занятости	++	+	?	++	?
Увеличение производительности труда	+	?	?	++	?

Источник: Fiscal Consolidations: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements // OECD Economic Outlook. – 2010. – No. 2 – p. 242.

[99] Restoring Public Finance: 2012 Update. p. 40-42.

Как видно из таблицы, практически все инструменты консолидации теоретически отрицательно отражаются на совокупном спросе, а также, что ожидаемо, на общественном принятии этих мер и политики правительства в целом. Важно отметить, что наиболее эффективными мерами по отношению к самой консолидации (т.е. отражающими возможность наибольшего сокращения расходов и увеличения доходов) являются следующие: в расходной части заморозка зарплат в госсекторе, а также неточечное сокращение социальных трансфертов во всех сферах (англ. across the board cuts in social transfers), а в доходной – такое же всеобъемлющее увеличение ставок подоходного налога и косвенных налогов. Таким образом, недифференцированные меры, с точки зрения ОЭСР, обладают большей эффективностью.

1.2.2. Факторы, способствующие успешности консолидации

Весьма важным пунктом, на котором подробно останавливаются практически все работы по данной проблематике, является вопрос о факторах, способствующих успешности фискальной консолидации. Эффективность консолидации можно трактовать по-разному. Если исходить из определения ОЭСР (см. ранее), то главной задачей консолидации является предотвращение чрезмерного роста государственного долга и сокращение дефицита бюджета, а, возможно, и достижение сбалансированного или даже профицитного бюджета. При таком подходе консолидацию можно считать успешной, если государству удалось прекратить рост госдолга и/или достичь сбалансированного бюджета. Примером такого критерия эффективности консолидации может быть сокращение государственного долга через три года после фискального сжатия[100] или приведение и удержание дефицита (структурного или циклически скорректированного первичного) в рамках порогового значения.[101]

[100] Alesina A. Tales of Fiscal Adjustment / A. Alesina, S. Ardagna // Economic Policy. – 1998. – No. 13(27). – pp. 489-585.

[101] Public Finances in EMU. p. 202.

Однако подобный подход оставляет за скобками ту цену, которую пришлось заплатить за достижение сбалансированного бюджета или снижение госдолга. Если эти результаты достигнуты, например, за счёт резкого снижения совокупного спроса, приведшего к сокращению совокупного выпуска, то консолидацию вряд ли можно считать успешной и эффективной.[102] Поэтому имеет смысл говорить о двух порядках эффективности и успешности консолидации: во-первых, она должна приводить к заявленным результатам (по уровням дефицита и госдолга), а во-вторых, она не должна вызывать серьёзное сокращение совокупного выпуска, иначе существует риск развития «греческого» сценария.[103] Если же консолидация бюджета привела хотя бы к некоторому увеличению совокупного выпуска, то её, безусловно, можно считать успешной и эффективной.

Перейдем к анализу факторов, которые определяют успешность консолидации как с точки зрения достижения заявленных целей, так и с точки зрения ущерба (или возможной выгоды) национальной экономике. На основе ряда работ[104] систематизируем ключевые факторы успешности фискальной консолидации.

1. Продолжительность консолидации. Традиционно считается, что постепенные и достаточно продолжительные консолидации бюджета более эффективны. Это объясняется тем, что в краткосрочном периоде негативный фискальный импульс скорее всего вызовет сокращение совокупного выпуска, поэтому «одномоментная» консолидация может и не привести к планируемому сокращению дефицита из-за стремительного сокращения деловой активности.[105] Часто консолидации могут состоять из нескольких шагов: для стран, в которых существует риск утраты доверия рынка (в связи

[102] См., например: Buys T. Fiscal Consolidation and Inequality: A Descriptive Analysis / T. Buys // Fiscal Policy after the Crisis. European Economy Discussion Papers. – 2016. – No. 035. – pp. 105-118.

[103] См.: Международные экономические отношения: реалии, вызовы... С. 212-219.

[104] Barrios S. EU Financial Consolidations After Financial Crisis / S. Barios, S. Langedijk, L. Pech // European Economy. – 2010. – No. 418.; Fiscal Consolidations: Targets, Plans and Measures / OECD // OECD Journal on Budgeting. – 2011. – Vol. 11/2.; Making Reform Happen… ; What Promotes Fiscal Consolidations…; Molnár. Op. cit.

[105] The Assessment of Fiscal Effort // ECB Monthly Bulletin. – October 2014. – pp. 69-82.

с быстрым ростом госдолга или его чрезвычайно большими значениями), основные мероприятия смещаются на первые этапы, а затем следует корректировка. В странах с более благоприятным состоянием бюджета и госдолга активный период консолидации обычно смещается к концу (и в целом эти страны находятся определенно в более выгодном положении, чем в первая группа). При этом важно, чтобы продолжительность и масштабы консолидационного пакета на разных этапах фискального сжатия точно соответствовали положению дел в государственных финансах и экономике в целом.

2. Структура и масштаб консолидационного пакета. Достаточно большое количество исследований приходит к выводу, что наиболее эффективными и удачными оказываются консолидации, основанные на расходах.[106] К тому же основанная на расходах консолидация с меньшей вероятностью приведёт к возникновению рецессии.[107] Классической рекомендацией для успешной консолидации стало утверждение о необходимости сокращать зарплаты госслужащих и различные социальные выплаты. В целом структура расходов может быть очень важна. Так, опора исключительно на сокращение государственных инвестиций, а не расходов на здравоохранение, образование, социальное обеспечение (которые могут даже увеличиваться) может снижать эффективность консолидации.[108] В то же время сокращение социальных расходов может привести к росту неравенства и ухудшению других социальных показателей.

В ряде работ доказывается, что консолидация, основанная на увеличении налогов, может быть успешной, если изначальный уровень налогового бремени достаточно низкий.[109] В то же время опора правительства на увеличение налогов в ходе консолидации, по утверждению М. Кумара и

---

[106] de Geus A. The Dutch fiscal consolidation package in a comparative perspective / A. de Geus, D.-J. Kraan // OECD Journal on Budgeting. – 2012. – No. 12/1 – pp. 1-14.; Making Reform Happen… pp. 283-284.

[107] Alesina A. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending / A. Alesina, A. Ardagna // Tax Policy and the Economy. – 2010. – No. 24. – pp. 35-68.

[108] Public Finance in EMU. pp. 213-219.

[109] Experience with large fiscal adjustments / G.C. Tsiboudis et al. // IMF Occasional Paper. – 2007. – No. 246. – 51 p.

др.[110], может означать, что правительства не настроены проводить структурные изменения (которые в большей степени ассоциируются с расходами бюджета), концентрируясь на сравнительно небольших коррекционных мероприятиях с использованием налоговых инструментов.

А. Алесина и Р. Перотти[111] утверждают, что эмпирические подтверждения успешности консолидации, основанной на повышении доходов, имеются только для случаев, когда консолидация базировалась на увеличении корпоративного(ых) налога(ов), а не на повышении ставок косвенных налогов. Хотя теоретически именно косвенные налоги, наряду с экологическими налогами и налогами на собственность оказывают меньшее негативное влияние на совокупный выпуск.[112] МВФ утверждает, что для ряда экономик (например, Южной или Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ)) в ходе консолидации характерна опора именно на увеличение косвенного налогообложения, а не на прямые налоги, так как эти страны в целом больше полагаются на косвенные налоги, нежели относительно более развитые страны ЕС. Следовательно, для таких стран опора на косвенное налогообложение при проведении консолидации может способствовать большей эффективности. В то же время проведение консолидации за счёт увеличения косвенных налогов несёт в себе риск усугубления экономического неравенства, поскольку косвенные налоги имеют свойства регрессивности.

Если говорить о масштабе консолидации, то традиционно считается, что более объёмный пакет мер способствует успешности консолидации[113] (если считать критерием эффективности консолидации сокращение госдолга (дефицита бюджета), а не влияние на экономический рост). В то же время в случае неблагоприятных макроэкономических условий масштабный пакет мер может привести к бóльшему сокращению валового продукта. Иногда

[110] Kumar M. Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences / M. Kumar, D. Leigh, A. Plekhanov // IMF Working Paper. – 2007. – No. 07/178. – 38 p.

[111] Alesina A. Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries / A. Alesina, R. Perotti // Economic Policy. – 1995. – No. 21. – pp. 207-248.

[112] Molnár. p. 129.

[113] Alesina. Tales of Fiscal Adjustment. p. 18.

размер консолидации оказывается завышенным, а заявленных целей можно было бы достичь и меньшими средствами.[114]

3. Уровень государственного долга. Ряд исследований доказывают, что вероятность успешной консолидации может быть тем выше, чем больше уровень государственного долга.[115] При этом при очень высоких уровнях госдолга благоприятное влияние на состояние фискальной сферы и устойчивость достижений консолидации может оказать т.н. «холодный душ».[116] В этом случае речь идёт о резком и достаточно масштабном сокращении госдолга за счёт различных стабилизирующих мероприятий. В результате снижается премия за риск, а доверие экономических агентов к правительству возрастает. В то же время нельзя делать однозначный вывод о влиянии госдолга на успех консолидации, поскольку, согласно утверждению М. Молнар, обнаружение влияния более высокого уровня госдолга сильно зависит от методики расчёта.[117] Кроме того, для каждой отдельно взятой страны критическое значение госдолга может быть разным: более развитые страны могут позволить себе иметь достаточно большой госдолг без видимых негативных последствий для экономики, что гораздо сложнее для относительно менее развитых государств.

Тем не менее в целом очевидно, что больший госдолг a priori означает больший риск потенциального дефолта, что должно отразиться на ставках по государственным ценным бумагам. В случае резкого и значительного роста ставок можно говорить о том, что рынок требует от государства проведения консолидации бюджета ради уменьшения чрезмерного госдолга.[118] Поэтому в случае активных и квалифицированных действий правительства по снижению госдолга доверие инвесторов и экономических агентов непременно должно восстановиться (вопрос доверия в данном случае является ключевым). Из вышеизложенного логически вытекают не только

---

[114] См.: Burgert M. Composition Matters: Fiscal Consolidation and Economic Growth in the Czech Republic (2010-2013) / M. Burgert, R. Hruzova. M. Lisicky, A. Monks // Economic Brief. – 2016. – No. 012. – 10 p.

[115] Barrios. p. 22.

[116] Ibid. p. 24.

[117] Molnár. p. 128.

[118] Restoring Public Finance: 2012 Update. p. 21-22.

такие Маастрихтские критерии как масштаб госдолга и дефицита бюджета, но и критерий, связанный с процентными ставками по государственным ценным бумагам. В своих последних обзорах в рамках Европейского семестра[119] Комиссия ЕС делает упор на необходимость стабилизации и уменьшения госдолга, поскольку с ее точки зрения именно этот показатель является основным источником долгосрочных экономических рисков для фискального компонента ЭВС.

3. Фаза делового цикла. Принято считать, что правительству легче принять решение о начале консолидации в периоды, следующие за экономическими спадами (видимо, такой шаг легче объяснить необходимостью принимать антикризисные меры). Однако теоретические исследования в данной области утверждают, что консолидация, осуществлённая сразу после экономического кризиса или на понижательной волне цикла, с большой долей вероятности окажется неэффективной. По крайней мере её негативные последствия скорее всего будут несколько больше, чем в «нормальные» времена.[120] Особенно это относится к функционированию всей финансовой системы: для адекватного осуществления налогово-бюджетного манёвра необходим полноценно функционирующий кредитный механизм (включая частный банковский сектор). Если работа этого механизма нарушена кризисом и не восстановлена, фискальное сжатие может только ухудшить экономическую ситуацию. В то же время, как уже упоминалось, в посткризисный период эффективной может оказаться резкая консолидация в форме т.н. «холодного душа».[121] К тому же, возможное воздействие цикла на про- или

[119] Annual Growth Survey 2018...; Annual Growth Survey 2019…; European Semester Winter Package: assessing Member States' progress on economic and social priorities [Electronuc resource] / European Commission. – 27.02.2019. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1389_en.htm (Application date: 12.03.2019)

[120] Bagaria N. Fiscal Consolidation During a Depression / N. Bagaria, D. Holland, J. van Reenen // National Institute Economic Review. – 2012. – Vol. 221. – No. 1. – pp. 38-50.

[121] Barrios. p. 29.

контрциклический характер консолидации часто зависит от конкретной экономики.[122]

4. Денежно-кредитная политика. Самым эффективным инструментом денежно-кредитной политики с точки зрения положительного влияния на консолидацию бюджета является низкая ключевая процентная ставка (она способна поддержать экспорт (за счёт роста ценовой конкурентоспособности) как альтернативный канал экономического роста в условиях возможного сокращения спроса в ходе фискального сжатия). Однако отдельные исследователи не выявили какого-либо влияния процентной ставки на ход консолидации[123], что, вероятно, можно объяснить тем, что структура консолидационного пакета существенно важнее денежно-кредитной политики в иерархии факторов успешности консолидации.

Важно отметить, что вхождение стран в состав валютного союза (т.е. наличие фиксированного валютного курса) может осложнить корректировку бюджета[124], поскольку участники валютного союза лишаются возможности проводить автономную денежно-кредитную политику (она осуществляется наднациональными органами), при этом всю тяжесть консолидационных мероприятий принимает на себя именно налогово-бюджетная сфера. Соответственно, масштаб консолидационных мероприятий в таких странах, вероятно, будет больше (чем при отсутствии валютного союза), так как данный инструмент остаётся по сути единственно возможным рычагом управления экономикой.

5. Устройство рынка труда. По мнению А. Алесины и Р. Перотти[125], рынок труда может важную роль в эффективности проведения налогово-

---

[122] Alberola E. Assessing fiscal policy through the lens of the financial and the commodity price cycles / E. Alberola, R. Sousa // BIS Working Papers. – 2017. – No. 638. – p. 21.

[123] Beetsma R. The Interaction Between Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union: a Review of Literature / R. Beetsma, X. Debrun // Monetary Policy, Fiscal Policies and Labor Markets: Macroeconomic Policymaking in the EMU. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004. – p. 109.

[124] Lambertini L. Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU [Electronic resource] / L. Lambertini, J. Tavares // Contributions to Macroeconomics. – 2005. – Vol. 5. – No. 1. – Mode of access: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.365.9353&rep=rep1&type=pdf (Application date: 02.01.2018)

[125] Alesina A. The Welfare State and Competitiveness / A. Alesina, R. Perotti // American Economic Review. – 1997. – No. 87(5). – pp. 921-939.

бюджетной политики. Особенно это касается вопроса увеличения налогов на рабочую силу. Так, рост ставок по этим налогам a priori приводит к уменьшению величины заработной платы после взимания налогов. В странах с сильными и монопольными профсоюзами рабочие организации могут потребовать повышения номинальной заработной платы, чтобы величина новой заработной платы после взимания налогов сравнялась с её величиной до повышения налогов. В конечном итоге увеличение затрат предпринимателей на наёмный труд ведёт к некоторой потере конкурентоспособности. Даже если налог увеличен временно, вполне вероятно, что его влияние на заработную плату сохранится (реальная стоимость труда будет искажена), поскольку рынки труда (особенно в странах с сильными профсоюзами) характеризуются односторонней мобильностью заработной платы: она достаточно легко движется вверх, но очень редко и затруднительно – вниз.

6. Наличие независимых надзорных органов. Для эффективного проведения консолидации необходим независимый надзор и качественные фискальные институты в стране. Согласно ряду теоретических и эмпирических работ, наличие независимых и качественных надзорных институтов снижает потенциальную премию за риск, возникающую при чрезмерном дефиците бюджета.[126] Консолидация может быть более успешной, если она основывается на рекомендациях специализированных Фискальных советов (или любых других органов, занимающихся экспертизой национальных бюджетов и налогово-бюджетной политики в целом). Ключевой принцип в действии таких институтов – независимость от национального правительства, по крайней мере, на этом настаивает ЕК.[127]

7. Политические факторы. Определённое влияние на успешность консолидации могут оказывать и политические факторы. Речь идёт о возможности появления «политических бизнес-циклов», когда правительства

[126] Hallerberg M. Fiscal Institutions, Fiscal Policy and Sovereign Risk Premia / M. Hallerberg, G. Wolff // Deutsche Bank Discussion Paper. Series 1: Economic Studies. – 2006. – No. 35. – 35 p.

[127] Burret H. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States / H. Burret // German Council of Economic Experts Working Paper. – 2013. – No. 08. – p. 6.

стремятся увеличить расходы бюджета перед выборами, чтобы обеспечить себе поддержку электората. Хотя эмпирически данная предпосылка подтверждается далеко не всегда[128], возможность влияния политических факторов на проведение эффективной консолидации достаточно велика. Дело в том, что в политическом процессе выработки налогово-бюджетного курса участвует не только правительство, но и различные группы и организации (например, группы давления или лоббистские организации), заинтересованные в определённом характере распределения средств. Среди политических факторов, влияющих на консолидацию, можно выделить степень сплочённости правительства (у раздробленного правительства меньше возможностей проводить последовательную налогово-бюджетную политику), структуру распределения полномочий в рамках фискального федерализма (в более децентрализованных странах выработка согласованной консолидационной линии может быть осложнена) и даже наличие харизматичного лидера, способного своей фигурой сплотить правительство и общество вокруг необходимости проводить курс на консолидацию бюджета.

Таким образом, на реализацию политики фискального сжатия в рамках национальной экономики влияет целый ряд факторов разного характера: от внутренних экономических особенностей страны до устройства её политического механизма. Поскольку по рассмотренным критериям страны ЕС могут значительно отличаться друг от друга, при анализе воздействия фискального регулирования на экономики стран-членов крайне важно учитывать национальную специфику проявления перечисленных факторов.

1.2.3. Определение периодов консолидации бюджета

Определение периода консолидации весьма проблематично: необходимо точно знать, когда фискальная политика государства имела дискреционный характер, направленный именно на сокращение дефицита бюджета. В науке сложилось два подхода к определению периодов консолидации. Назовём один из них количественным, а второй – нарративным. Под количественным

[128] Making Reform Happen… p. 271.

подходом понимается соответствие консолидации числовому показателю (например, снижение дефицита бюджета на 1,5% в течение года). В качестве критериев могут выступать уровень государственного долга (например, в соответствии с работой А. Алесины[129], консолидацию можно считать успешной, если через 2 года после её окончания начал снижаться уровень госдолга), уровень дефицита бюджета, первичного баланса, структурного баланса (в % от ВВП) или первичного баланса, очищенного от циклических колебаний (в % от потенциального ВВП (CAPB)). То есть период консолидации бюджета должен соответствовать значительному изменению одного показателя или их комбинации. CAPB является наиболее распространённым показателем в количественном подходе к определению периода консолидации и скорее всего даёт бóльшее представление о «дискреционности» фискальной политики, направленной на сокращение дефицита бюджета.[130]

К количественному подходу прибегали практически все исследователи, однако сами ориентиры отличались в каждой из работ. Полный обзор критериев консолидации приведён в работе М. Кляйса (см. табл. 1.4).[131] Как видно из табл. 1.4, циклически скорректированный первичный дефицит действительно является наиболее распространённым, но не единственным, показателем для определения консолидации бюджета. При этом заметно не только различие используемых критериев (а также различных возможностей их комбинаций), но и их численное выражение, а также отличающиеся требования по минимальному сроку консолидации или минимальному изменению в первый и последующие годы. В связи с этим возникают вопросы о целесообразности и надёжности применения количественного подхода к определению периодов посткризисной консолидации в ЕС.

---

[129] Alesina A. The Design of Fiscal Adjustments / A. Alesina, S. Ardagna // Tax Policy and the Economy. – 2013. – No. 27 (1). – pp. 19-68.

[130] Сухарев А.Н. Бюджетный дефицит и бюджетный профицит: вопросы методологии / А.Н. Сухарев // Деньги и кредит. – 2014. – №1. – С. 10-16.

[131] Kleis M. The Long-Run Effect of Fiscal Consolidation on Economic Growth: Evidence from Quantative Case Studies / M. Kleis, M.-D. Moessinger // Smart Public Intangibles Working Paper Series. – 2016. – No. 6. – 33 p.

Табл. 1.4. Обзор количественных индикаторов бюджетной консолидации

Критерий	Описание
Госдолг	сокращение в течение 2 лет
	более низкий уровень госдолга (по отношению к ВВП) в течение 2 лет
	сокращение на 4,5% в течение 3 лет
	в среднем на 5% меньше в течение 3 лет
Дефицит (% ВВП)	в среднем на 2% меньше, чем на начальном уровне
Первичный баланс (% ВВП)	весь период постоянного изменение не менее 6,3%
CAPB (% ВВП)	*Ежегодное изменение:*
	0,8% каждый год в течение 2 лет
	1% в течение 1 года
	1,2% в течение 2 лет
	1,5% в течение 1 года
	1,5 в течение 2 лет
	1,6% в течение 1 года
	2% в течение одного года
	Совокупное изменение:
	1% за 3 года
	2% за 2 года
	3%, минимум за 3 года
	положительное (или нейтральное) изменение спустя 3 года
	μ (среднее) + 1/3σ (стандартное отклонение) от CAPB в первый год и общее изменение μ + 4/3σ через 2 года, затем μ + 2σ для 3 и более лет
CAPB (% потенциального ВВП)	*Ежегодное изменение:*
	1% в течение 1 года
	1,5% в течение 1 года
	Совокупное изменение:
	1% в течение 2 лет (и по крайней мере 0,5% в 1-й год)
	1,5% в течение 3 лет
	2% в течение 3 лет (и по крайней мере 0,25% в 1-й год)

Источник: Kleis, Moessinger. Op. cit. p. 5.

Нарративный подход является более «современным»; впервые он был представлен в исследовании, осуществлённым под эгидой МВФ.[132] Критерием консолидации могут быть заявления политиков в этот период,

[132] A new action-based dataset of fiscal consolidation / P. Devries et al. // IMF Working Paper. – 2011. – No. 11/128. – 90 p.

официальные материалы, документы и т.д. (то есть консолидация определяется на основе задекларированных намерений правительства). Если правительство объявляет срок, объём и структуру консолидационных мер, то для определения периода консолидации можно использовать именно эти официальные данные.

Такая методика, как представляется, может быть задействована для анализа посткризисной консолидации в странах ЕС. В рамках т.н. процедуры чрезмерного бюджетного дефицита ЕК и Совет ЕС могут фактически навязать (в случае стран-членов зоны евро) или рекомендовать (но в достаточно жёсткой форме[133]) консолидацию бюджета. В таком случае определение периода консолидации кажется достаточно простой задачей: период консолидации в стране продолжается, пока против неё действует процедура чрезмерного дефицита.

Однако страны ЕС могут не выполнять требования наднациональных институтов. Следовательно, в рамках процедуры чрезмерного дефицита можно выделить активный период консолидации (отрезок времени, когда правительство целенаправленно принимает меры для сокращения дефицита бюджета). Его также можно выявить с помощью анализа национальных документов, а в ряде случаев и документов ЕС (решения Совета и рекомендации Комиссии в рамках процедуры чрезмерного бюджетного дефицита).

Нельзя не учитывать и квантифицируемые показатели бюджетной консолидации. В данном случае речь идёт о структурном дефиците или дефиците, очищенном от циклических колебаний.[134] И хотя существуют разные пороговые показатели, показывающие намеренное сокращение дефицита (1%, 1,5% и др.), в случае стран, входящих в зону евро, можно выбрать свой показатель, согласующийся с нормами ЕС: сокращение

---

[133] В качестве примера можно привести привязку выплат из структурных фондов ЕС в рамках региональной политики к соответствию критериям конвергенции и соблюдению бюджетной дисциплины, что особенно актуально для новых стран-членов ЕС, не входящих в зону евро

[134] Song H. Can we detect the presence of non-Keynesian effect? [Electronic resource] / H. Song, H.-S. Park. – Mode of access: www.akes.or.kr/eng/papers(2011)/7.full.pdf (Application date: 08.11.2017)

дефицита на 0,5% ежегодно (этот показатель фигурирует в рамках т.н. корректирующей руки Пакта стабильности и роста и содержится в регламентах 1467/97 и 1177/2011).

При определении периода консолидации, необходимо сочетать обе рассмотренные методики: с одной стороны, декларированные правительством (и наднациональными органами) меры по консолидации бюджета являются основанием для рассмотрения этого периода как консолидационного, но с другой стороны, если в течение него не наблюдается значимых изменений структурного дефицита и CAPB, нельзя говорить о полноценной фискальной консолидации.

В случае с ЕС для нарративного подхода следует использовать документы, выпускаемые ЕК и Советом ЕС в рамках процедуры чрезмерного дефицита, в которых содержится оценка действий национальных правительств по сокращению дефицита бюджета. Сопоставляя эти и количественные данные (периоды радикального сокращения CAPB), можно установить периоды, которые в данной работе определяются как «периоды активной консолидации». Именно в результате комбинации двух подходов можно получить достаточно объективную картину о периодах консолидации бюджета.

Таким образом, в приложении к определению посткризисного периода консолидации представляется необходимым вначале использовать нарративный подход (с использованием нормативных актов ЕС, принятых в рамках процедуры чрезмерного бюджетного дефицита, а также национальных актов, позволяющих сделать вывод о намеренной консолидации бюджета), а затем соотнести декларируемые намерения с реальными изменениями количественных показателей.

1.2.4. Фискальное регулирование ЕС и концептуализация объектов исследования

Вопрос влияния фискальной политики на экономическое развитие, несмотря на достаточно широкую разработанность, в целом остаётся

дискуссионным. То же можно сказать и о проблеме влияния фискального регулирования (в любой интерпретации данного понятия: будь то отдельно рассмотрение фискальных правил или анализ оптимального устройства фискальной политики в валютной зоне) на экономику той или иной страны. Причём дискуссии начинаются на самом начальном этапе рассмотрения любого случая или практики воздействия фискального регулирования на экономику. Нет единой точки зрения относительно самого понятия, оптимальных и универсальных методов исследования, выбора ключевого количественного критерия, а также объектов исследования.

Когда речь идёт об определении объекта изучения, перед исследователем в широком плане встают две группы вопросов: первая касается типа количественных данных, с которыми предстоит иметь дело, а вторая – выбора конкретных стран (возможно, интеграционных объединений или иных субъектов мировой экономики). Для первой группы вопросов главная проблема заключается в определении оптимальных типов данных: речь идёт либо о использования панельных данных (т.е. некоторого диапазона макроэкономических показателей для определённого достаточно большого набора стран), что позволяет уменьшить временной горизонт при количественном анализе, либо временных рядов отдельных стран. Наиболее подходящим для анализа представляется использование показателей по отдельным странам, хотя у такой методики есть объективные ограничения, связанные с ограниченным временным диапазоном задействованных данных.

Отдельным вопросом является определение конкретных стран в качестве объектов исследования. В научной литературе существует множество комбинаций стран в целях анализа воздействия изменений в фискальной политике на различные макроэкономические переменные. Но чаще исследователи сосредотачиваются на рассмотрении либо существующей и институционально оформленной группы государств (в основном речь идёт о ЕС или еврозоне), либо одной эталонной (в основном США) или непосредственно интересующей учёного страны. В нашем случае

предлагается сфокусировать внимание на той группе государств, где в последние годы были применены определённые меры наднационального фискального регулирования, при этом после периода фискального сжатия уже прошло несколько лет (для адекватного выявления эффектов этого регулирования). Естественно, такие объекты следует искать в списке стран ЕС, где практика фискального регулирования после кризиса выражена наиболее ярко. Однако представляется интересным рассмотреть не всю институциональную совокупность европейских стран, а некоторые подгруппы, что связано с рядом причин.

1. ЕС (и/или еврозона) рассматривались в качестве объектов для исследования указанной проблематики в бесчисленном количестве исследований, причем многие из них приходят к противоречивым результатам.

2. Не все страны ЕС попали под действие наднационального фискального регулирования (Эстония и Швеция избежали этой участи, поскольку не нарушили критериев ПСР), эффективность мер которого варьируется в зависимости от веса страны, её отношения к ЭВС и т.д. Исходя из первых двух пунктов, целостность ЕС как объекта исследования оказывается под вопросом.

3. В научном сообществе постепенно утверждается точка зрения о неоднородности многих интеграционных объединений в целом и ЕС в частности. Следовательно, интересно рассмотреть, как различные подгруппы государств реагировали на действия наднациональных властей.

Безусловно, в ЕС можно определить большое количество подгрупп стран, используя при этом абсолютно разные основания для типологизации и классификации. Мы исходим из тезиса о дифференцированной Европе, в которой складываются определённые группы государств, характеризующиеся определённой общностью и целостностью. В целом, можно выделить следующие группы государств: крупные страны (ФРГ, Франция), государства, стоящие особняком (Ирландия), проблемные страны

(Греция, Испания, Португалия), малые открытые экономики (Нидерланды, Бельгия), новые страны-члены (страны Вишеградской группы).

Негативное влияние фискального регулирования на проблемные страны, где вынужденная консолидация была вызвана чрезвычайными обстоятельствами, выражено достаточно ярко[135], поэтому исследование данного вопроса не представляет значительной научной новизны. Больший интерес вызывает анализ неконвенциональных объектов для исследования, где консолидация, возможно, не определялась критической необходимостью. При этом логичным кажется рассмотрение устоявшихся и институционально оформленных групп стран в рамках дифференцированной Европы. Среди таких можно выделить Вишеградскую группу (В4) и союз Бенилюкс (БНЛ). Ранее нами уже концептуализирована и методологически оправдана возможность проведения сравнительного анализа этих двух группировок.[136]

Среди причин, которые вызывают интерес к анализу указанных субрегиональных группировок, можно выделить ключевой характер стран Бенилюкс для европейской интеграции как таковой (эти страны стояли у истоков европейской интеграции и фактически впервые пошли на реальное оформление «четырёх свобод»), особую достаточно консолидированную позицию стран Вишеградской группы относительно общеевропейской повестки, интенсивный уровень взаимодействия между участниками этих групп, осознанный политический выбор, направленный на взаимодействие друг с другом, а также прочие характеристики, позволяющие объединять эти страны в относительно обособленные группировки. Институциональные особенности Вишеградской группы и Бенилюкс приведены в табл. 1.5. В нашем случае важно, что, представляя определённую общность, указанные субрегиональные группировки тем не менее основаны на межгосударственном сотрудничестве без намёка на какую бы то ни было наднациональность или частичную передачу суверенитета, хотя

[135] Международные экономические отношения: реалии, вызовы... С. 212-219.

[136] Дрыночкин А.В., Сергеев Е.А. Бенилюкс и Вишеградская группа: опыт сопоставления / А.В. Дрыночкин, Е.А. Сергеев // Современная Европа. – 2016. – №6. – С. 53-62.

интенсивность взаимодействия в группе достаточно высока. Всё это позволяет анализировать страновые особенности налогово-бюджетной политики в каждой конкретной стране группировки в сравнительном ключе. Это утверждение представляется наиболее важным аргументом в пользу рассмотрения указанных стран и их фискальных систем.

Табл. 1.5. Характеристика союза Бенилюкс и Вишеградской группы

Критерий	***Варианты***	***Бенилюкс***	***Вишеград***
Время	Постоянное или временное	Постоянное	Постоянное (с перерывами)
Повестка	Единственный вопрос или много вопросов	Много вопросов	Много вопросов
	Важность географической близости для решения вопроса	Важна (но не во всех вопросах)	Важна (но не во всех вопросах)
	Внутри полномочий ЕС или за их пределами	Внутри полномочий ЕС	Скорее внутри полномочий ЕС
Драйверы	Сверху вниз или снизу вверх	Сверху вниз	Сверху вниз
	Центральное правительство или региональные (местные) драйверы	Центральное правительство	Центральное правительство
Членство	Малое/узкое участие или крупное/широкое партнёрство	Малое/узкое	Малое/узкое
	Открытое/неясное или закрытое/строгое	Открытое (ограниченное)	Открытое
	Национальные государства или разные участники	Национальные государства + другие участники	Национальные государства
	Государственные акторы или государственные +частные	Государственные акторы	Государственные акторы
	Только ЕС или не только ЕС	Только ЕС	Скорее только ЕС
Институты	Встроены в существующую структуру или новая собственная структура	Собственная структура, в соответствии с структурой ЕС	Отсутствие формальных институтов
	Высокая институционализация или слабая организация	Высокая институционализация	Слабая организация
Процесс принятия решений	Встроен в существующий процесс или новый/суверенный клуб принятия решений	Суверенный клуб принятия решений, но встроенный в процесс принятия решений в ЕС	Суверенный клуб, претендующий на встроенность в процесс принятия решений
Тип управления	Иерархическая/ централизованная/ регулируемая или открытая слабая координация	Смешанный	Слабая координация
	Ориентированное на структуру или на процесс (англ. structure-oriented or process-oriented)	Смешанный	???
	Фиксированные полномочия (с схемами ответственности) или общие полномочия (основанные на доверии)	Фиксированные полномочия	Отсутствие фиксированных полномочий

Источник: Дрыночкин А.В., Сергеев Е.А. Бенилюкс и Вишеградская... С. 60.

Страны В4 с некоторыми оговорками представляют собой определённое единство, поскольку являются «соседними, славянскими (кроме Венгрии), постсоциалистическими странами, где процесс экономической

трансформации был чрезвычайно успешным»[137]. Кроме того, эти государства характеризуются известной экономической и политической общностью и целостностью (образуют субрегиональную группировку – Вишеградскую группу), их фискальные системы обладают схожими чертами, отличающими их от более развитых старых стран-членов ЕС и в достаточно большой мере сближающих их с другими странами Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ). Её последствия оценить достаточно трудно[138], но, по мнению С.П. Глинкиной и Н.В. Куликовой, институциональные рамки ЕС вряд ли были полностью оптимальны для указанного субрегиона.[139] Следовательно, рассмотрение возможного влияния устоявшихся практик фискального регулирования интересно и в данном контексте.

Структура экономик и налогово-бюджетных систем стран Вишеградской группы (как и других новых стран-членов из ЦВЕ) значительно отличается от таковых в старых странах-членах, что во многом может быть основой для разного по своей природе и последствиям влияния мер фискального регулирования. Собственно, ряд исследований обнаружил различное значение мультипликатора в странах зоны евро (без учёта стран ЦВЕ) и в странах ЦВЕ (без учёта стран зоны евро).[140] В последнем случае значение мультипликатора было существенно ниже, что говорит о потенциально меньшем негативном влиянии мер наднационального фискального регулирования. Это, в свою очередь, свидетельствует о необходимости исследования и систематизации факторов, воздействующих на эффективность национальных мер в ответ на применение инструментов наднационального регулирования. Также в данном контексте интересно посмотреть, насколько национальная специфика влияет на имплементацию

---

[137] Hölscher J., The Impact of Fiscal Rules on Sustainable Development of the Visegrad Group Countries / J. Hölscher, M. Postula, A. Alińska, J. Klepacki // BAFES – Bournemouth Accounting, Finance & Economic Series. – 2018. – No. 17. – p. 2.

[138] Дрыночкин А.В. Проблемы экономической оценки трансформационного развития Вишеградских стран / А.В. Дрыночкин // Современная Европа. – 2015. – № 6 (66). – С. 50-59.

[139] Глинкина С.П. Евроинтеграционная модель постсоциалистической трансформации стран Центрально-восточной Европы и их экономическая динамика / С.П. Глинкина, Н.В. Куликова // Российский экономический журнал. – 2016. – № 4. – С. 32-54.

[140] Cugnasca A. Fiscal multipliers during consolidation: evidence from the European Union / A. Cugnasca, Ph. Rother // ECB Working Paper. – 2015. – No. 1863. – European Central Bank (ECB), Frankfurt a. M. – 32 p.

наднациональных предписаний, т.е. насколько гармонична в целом группа новых стран-членов и старых стран-членов.

Страны БНЛ представляют собой малые открытые экономики, т.е. их экономические системы приближены к теоретическому «идеалу», следовательно, воздействие наднационального регулирования может считаться здесь самым «правильным» и «эталонным» с теоретической точки зрения. Эти государства не зря часто именуются «лабораторией интеграции», поскольку в них можно проследить и опробовать некоторые потенциальные компоненты дальнейшей интеграции. В нашем случае анализ опыта стран Бенилюкс позволяет оценить воздействие уже существующих мер наднационального фискального регулирования на «эталонные» страны. Кроме того, государства БНЛ являются одними из наиболее развитых в ЕС, что позволяет сравнивать эффекты наднационального воздействия в старых и новых странах-членах. Наконец, Бельгия и Нидерланды, несмотря на цивилизационную и историческую общность, имеют отличающиеся фискальные системы, что даёт возможность анализировать специфические страновые эффекты наднационального фискального регулирования (англ. country-specific effects).

Таким образом, для исследования особенностей воздействия наднационального фискального регулирования в ЕС выбраны неконвенциональные объекты, анализ которых позволит учесть различный уровень развития, разное время вступления в ЕС, отличающиеся структурные характеристики экономик и другие особенности.

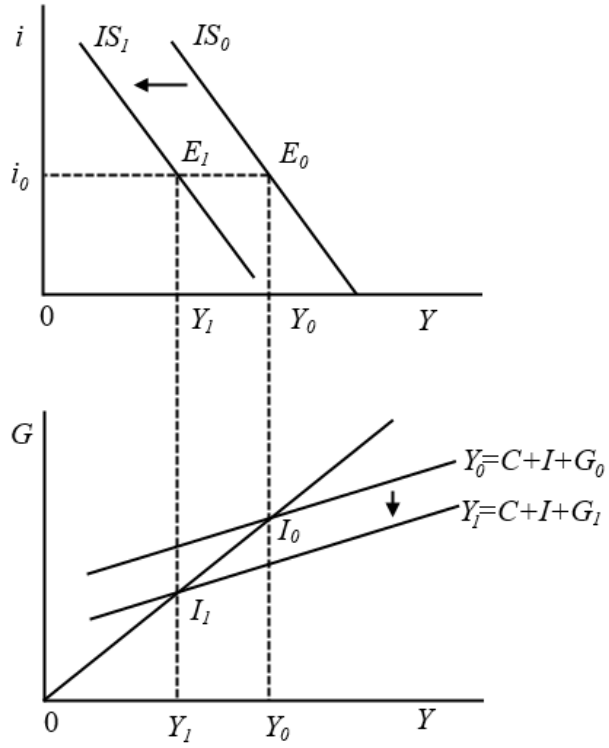
§ 1.3. Кейнсианские и некейнсианские эффекты фискальной консолидации

Теоретически в ходе проведения консолидации бюджета в стране могут возникнуть эффекты двух типов: классические кейнсианские, связанные с сокращением выпуска в связи с фискальным сжатием, и эффекты противоположного типа, получившие название некейнсианских.

1.3.1. Кейнсианские эффекты фискальной консолидации

Основой для кейнсианского подхода к анализу налогово-бюджетной политики может служить модель *IS-LM*, характеризующая макроэкономическое равновесие на товарном и денежном рынках. Впервые данная модель была предложена Дж. Хиксом, который придал графическую интерпретацию взглядам Дж. Кейнса. Для кривой *IS* характерен отрицательный наклон. Это объясняется тем, что вместе с понижением процентной ставки увеличиваются инвестиции, а соответственно и уровень национального дохода.

Рис. 1.1. Сдвиг кривой *IS* при изменении госрасходов



Источник: построено автором.

Среди факторов, способных влиять на сдвиг кривой *IS* есть и фактор налогово-бюджетной политики.[141] В случае увеличения госрасходов *G* кривая *IS* сдвигается параллельно вверх и вправо, что, в свою очередь приводит к увеличению национального дохода. Соответственно, в случае фискального сжатия, выраженного в уменьшении госрасходов, кривая *IS* должна сдвинуться влево и вниз ($Y_0 \rightarrow Y_1$), уменьшая тем самым уровень

[141] Более подробно о факторах, способных вызывать смещение кривой *IS* см.: Абель Э. Макроэкономика. 5-е изд. / Э. Абель, Б. Бернанке. – Спб.: Питер, 2010. – С. 406-409.

национального дохода. В принципе, именно такой простейшей модели можно следовать для объяснения появления классических кейнсианских эффектов фискальной консолидации.

Почему кривая IS_1 сдвигается параллельно кривой IS_0? Для объяснения этого явления вслед за работой «Макроэкономическая политика: демистификация денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики»[142] разобьём классическую формулу национального дохода (1.1), где Y – совокупный выпуск (или национальный доход), C – частное потребление, I – частные инвестиции, а G – госрасходы, на составные части (1.4). В данном вопросе опустим внешний фактор (т.е. чистый экспорт NX)

$$Y = C + I + G, \tag{1.1}$$

учитывая, что

$$C = \underline{C} + bY \tag{1.2}$$

и

$$I = \underline{I} - fi, \tag{1.3}$$

получаем:

$$Y = (\underline{C} + bY) + (\underline{I} - fi) + G, \tag{1.4}$$

где Y – совокупный выпуск, $\underline{C}$ – автономные (т.е. не зависящие от Y) частные расходы на потребление (которые также отражают ожидания потребителя и оказываются чувствительными к будущему уровню налогообложения), b – предельная склонность к потреблению (отражающая увеличение C в зависимости от увеличения Y), $\underline{I}$ – доверие инвесторов, f – эластичность частных инвестиций в зависимости от изменения процентной ставки (i).

Преобразуя равенство (4) для i, получаем уравнение кривой IS

$$i = \underline{A}/f - Y(1 - b)/f, \tag{1.5}$$

где $\underline{A} = \underline{C} + \underline{I} + G$. Равенство (1.5) представляет собой прямую с угловым коэффициентом $\underline{A}/f$ и коэффициентом сдвига $(1 - b)/f$ (см. рис. 1.2.А). Соответственно, при изменении $\underline{C}$, $\underline{I}$ или G изменяется только коэффициент

[142] Langdana F. Macroeconomic Policy: Demystifying Monetary and Fiscal Policy / F. Langdana. – NY: Springer, 2009. – p. 132.

$\underline{A}$, коэффициент же остаётся неизменным, поэтому кривая *IS* при изменении уровня госрасходов (*G*) сдвигается параллельно вверх и вправо при увеличении госрасходов и вниз-влево при уменьшении госрасходов.

До настоящего времени речь шла лишь о сокращении расходов, хотя консолидация бюджета может проявляться и через увеличение налогов. В таком случае кривая *IS* ведёт себя несколько иначе. Для того, чтобы понять смысл изменения положения кривой *IS* после увеличения налогов, приведём формулу потребления после обложения налогом

$$C_T = \underline{C} + bY_D, \quad (1.6)$$

где C_T – уровень потребления после обложения налогом, $\underline{C}$ – потребительские ожидания, b – предельная склонность к потреблению, а Y – располагаемый доход, определяемый по формуле

$$Y_D = Y(1 - t), \quad (1.7)$$

где t – налог. Соответственно, формула для потребления примет вид

$$C_T = \underline{C} + bY(1 - t), \quad (1.8)$$

тогда уравнение для кривой IS с введением налоговой переменной будет выглядеть следующим образом

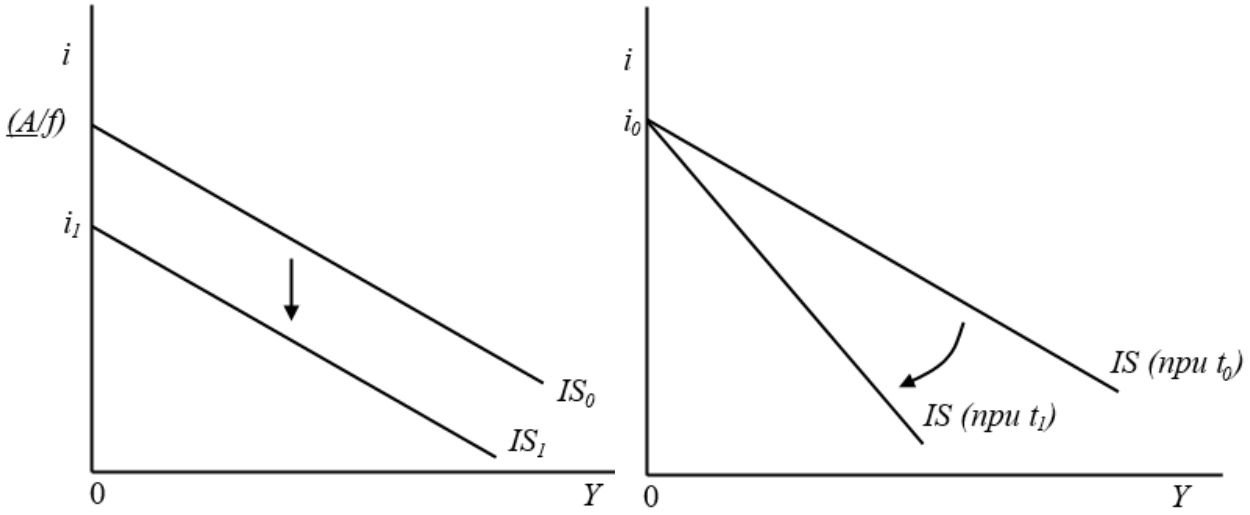
$$i = \underline{A}/f - [1 - b(1 - t)]Y/f. \quad (1.9)$$

Учитывая, что переменная $\underline{A}/f$ – такая же, как в уравнении (1.5), увеличение налога не должно влиять на данную переменную. Поэтому в случае повышения налогов кривая *IS* сдвинется следующим образом (см. рис. 1.2.Б).

Следовательно, с увеличением налогов на товарном рынке устанавливается новое равновесие с сохранением процентной ставки, сопровождаемым уменьшением совокупного выпуска. Таким образом, на основании анализа влияния консолидации на экономику с помощью кривой *IS* можно сделать вывод, что классические кейнсианские эффекты, возникающие в результате уменьшения госрасходов и/или увеличения налогов, представляют собой падение совокупного выпуска.

Рис. 1.2. Сдвиг кривой *IS* при консолидации бюджета

А) уменьшение расходов Б) увеличение налогов



Источник: построено по Landagna. Macroeconomic Policy: Demystifying Monetary and Fiscal Policy. p. 133-136.

Как отмечает Э. Абель и Б. Бернанке, взгляды классиков и кейнсианцев на модель *IS-LM* совпадают, когда речь идёт о долгосрочной перспективе.[143] Поэтому специфика кейнсианского подхода к анализу макроэкономики заключается в наличие двух известных предпосылок, влияющих на изменение ключевых показателей в краткосрочной перспективе. Среди этих предпосылок жёсткость цен и жёсткость реальной заработной платы.[144] Соответственно, два этих фактора мешают установлению равновесия в модели *IS-LM* в краткосрочном периоде. Именно поэтому, с точки зрения кейнсианцев, налогово-бюджетная политика может быть эффективным инструментом макроэкономической стабилизации. Следует отметить, что для менее развитых стран характерны более быстрые темпы роста инфляции (т.е.

[143] Абель. С. 519.

[144] Среди причин жёсткости заработной платы выделяют институциональные ограничения (например, законы о минимальной заработной плате или деятельность профсоюзов), издержки, связанные с текучестью кадров (фирма платит работникам сравнительно высокую зарплату, чтобы избежать необходимости нанимать и обучать новых сотрудников, а также сохранить квалифицированные кадры), и, наконец, третья причина заключается в том, что работник, как правило, работает эффективнее, если получает сравнительно высокую зарплату (выше равновесной), соответственно, работодатели могут быть заинтересованы в некотором завышении зарплаты (т.н. модель эффективной заработной платы). Среди причин жёсткости цен кейнсианцы выделяют монополистическую конкуренцию и т.н. издержки меню (под последними понимаются издержки на перевыпуск ценников, прайс-листов, других информационных материалов для потребителей, примером чего и является необходимость перепечатывать меню в ресторане в случае изменения цен).

цены оказываются более гибкими), чем в развитых странах[145], поэтому, вероятно, при анализе кейнсианской жёсткости цен необходимо также обращать внимание и на уровень развития страны.

Расширительная налогово-бюджетная политика может быть эффективной, если экономика проходит понижательную волну цикла. Это особенно заметно в кейнсианской модели, поскольку в основе кейнсианского механизма делового цикла лежит механизм шоков спроса (на который прямое воздействие может оказать и налогово-бюджетная политика). Поэтому на понижательной волне цикла особенно опасным может быть фискальное сжатие (т.е. консолидация бюджета), поскольку оно может привести к усугублению и углублению рецессии.

Но даже если экономика не находится в состоянии рецессии, а просто функционирует не на полную мощность, фискальное сжатие может значительно усугубить данную ситуацию. Среди важных индикаторов, которыми пользуются экономисты для определения того, насколько близка экономика к своему естественному уровню, является показатель разрыва выпуска. В условиях отрицательного разрыва выпуска проведение консолидации может иметь значительный проциклический характер (т.е. усугублять влияние понижательной волны цикла).[146] Как отмечает Ф. Хаймбергер, разрыв выпуска считается достаточно ярким индикатором того, что в экономике есть проблемы именно с механизмом совокупного спроса.[147] Соответственно, негативное воздействие на него со стороны консолидации, скорее всего, окажется достаточно сильным, в то время как расширительная фискальная политика, возможно, имела бы значительный положительный эффект.

Также особо следует отметить проблему приближения денежно-кредитной политики ЕС к своему «пределу» после кризиса. Речь идёт о том,

---

[145] Холопов А.В. Макроэкономическая политика в условиях глобализации: монография / А.В. Холопов. – М.: Деловая литература, 2007. – С. 165.

[146] Analysis of Policies for Restoring Sound Belgian Public Finances / P. Basciari et al. // NBB Economic Review. – June 2015. – pp. 73-94.

[147] Heimberger. Op. cit. p. 4.

что при приближении к нулевым значениям (ловушка ликвидности) процентная ставка может терять свою эффективность. Как показало исследование, проведённое в 2011 г.[148], в такой ситуации (сохранение практически нулевых номинальных ставок процента) происходит рост реальных ставок, что может привести к дефляции, и, соответственно, негативно сказаться на совокупном выпуске. С учетом данного фактора реализация консолидации в таких условиях, возможно, заметно усугубит ситуацию. В модели, которую построили авторы, низкая процентная ставка не может существовать с положительной инфляцией, а рост реальных процентных ставок приводит к увеличению предельной склонности к сбережению и падению выпуска. В таком случае использование налогово-бюджетной политики для целей стабилизиации в значительной мере зависит от вторичных факторов, например, степени открытости экономики. Если она высока, но негативные эффекты консолидации могут быть несколько смягчены.[149]

Таким образом, как традиционный кейнсианский анализ, так и более современные работы неокейнсианского толка показывают, что консолидация может отрицательно воздействовать на экономику (даже в такой, казалось бы, благоприятной для экономики ситуации, как установление стабильно низкой ставки процента). (Нео)кейнсианцы это связывают с достаточно высоким значением мультипликатора (чем оно выше, тем консолидация бюджета негативнее влияет на экономику).

До настоящего момента в работе рассматривались кейнсианские эффекты, возникающие в закрытой экономике. С теоретической точки зрения это вполне оправдано, поскольку стимулирование (так же как и корректировка) налогово-бюджетной политикой при фиксированном валютном курсе проходит точно так же, как и в условиях закрытой

[148] Christiano L. When Is the Government Spending Multiplier Large? / L. Christiano, M. Eichenbaum, S. Rebelo // Journal of Political Economy. – 2011. – No. 119 (1)7 – pp. 78 – 121.

[149] Cook D. Fiscal Policy in a Currency Union at the Zero Lower Bound / D. Cook, M.B. Deveraux // ADBI Working Paper. – 2017. – No. 801. – Tokyo: Asian Development Bank Institute. – 37 p.

экономики, что стало уже вполне конвенциональным подходом.[150] Более того, в условиях фиксированного валютного курса и полной мобильности капитала расширительная налогово-бюджетная политика в открытой экономике наиболее эффективна, особенно учитывая наличие кейнсианских «жёсткостей».[151] О достаточно большой эффективности налогово-бюджетной политики при фиксированном валютном курсе (т.е. в нашем случае для стран-членов валютного союза) говорят и П. Кругман, М. Обстфельд и М. Мелитц.[152]

Доказательства этого утверждения (эффективности стимулирующей налогово-бюджетной политики при высокой мобильности капитала и фиксированном валютном курсе) приведены в монографии А.В. Холопова.[153]

Влияние изменения госрасходов и налогообложения на совокупный выпуск оценивают с помощью показателя бюджетного мультипликатора (в принципе, при анализе в основном прибегают к принципу эквивалентности увеличения расходов-уменьшения налогов и наоборот).[154] Хотя мультипликативный эффект от повышения расходов, как правило, выше, чем от снижения налогов, что связано с более сильным влиянием изменения расходов на потребление и совокупный доход.

Под бюджетным мультипликатором понимают механизм увеличения ВВП в зависимости от изменений в различных компонентах совокупного спроса. Следовательно, при мультипликаторе менее 1 проведение экспансионистской фискальной политики нецелесообразно, а фискальная консолидация, наоборот, может дать определённые плоды (скажем, стабилизировать уровень госдолга для уменьшения налогового бремени в

---

[150] Киреев А.П. Международная экономика. В 2-х ч. Ч. 2. Международная макроэкономика: открытая экономика и макроэкономическое прогнозирование / А.П. Киреев. – М.: Международные отношения, 2001. – С. 249.

[151] Моисеев С.Р. Новая макроэкономическая теория открытой экономики // Деньги и кредит. – 2016. – № 1. – С. 22.

[152] Krugman P. International Economics: Theory and Policy / P. Krugman, M. Obstfeld, M. Melitz. – 9th edition. – Boston: Pearson, 2012. – p. 473.

[153] Холопов. С. 177-178.

[154] См.: Christiano. Op. cit.

будущем без существенного вреда для экономики), хотя определённый негативный эффект она возымеет.

Классическая формула для расчёта мультипликатора выглядит следующим образом:

$$k = \frac{1}{(1-MPC)}, \quad (1.10)$$

где k – бюджетный мультипликатор, а MPC – предельная склонность к потреблению (ранее b).

Налоговый мультипликатор имеет вид

$$k_T = \frac{-MPC}{(1-MPC)}. \quad (1.11)$$

Главная особенность современной точки зрения на бюджетный мультипликатор заключается в том, что мультипликатор может различаться не только от страны к стране, но и в рамках одной экономики при разных макроэкономических условиях. Следовательно, нельзя сделать однозначного вывода о том, какие последствия консолидация бюджета может принести в той или иной ситуации. Более того, по утверждению А.Л. Кудрина и А.Ю. Кнобеля, ни одна теория не даёт точного ответа относительно величины и значения мультипликатора, поэтому на вопрос о его знаке и величине можно отвечать только эмпирически.[155] Исходя из всего этого, необходимо определить факторы, способные оказывать влияние на величину бюджетного мультипликатора.

Их систематизацию осуществил в своей работе В.М. Остапенко[156], краткая версия приведена в табл. 1.6.

Для кейнсианцев принципиально важно, что бюджетный мультипликатор не только может принимать величину более 1, но значительно больше 1. Следовательно, консолидация бюджета в экономиках с таким высоким бюджетным мультипликаторам будет иметь достаточно серьёзные негативные последствия.

---

[155] Кудрин А.Л. Бюджетная политика как источник экономического роста / А.Л. Кудрин, А.Ю. Кнобель // Вопросы экономики. – 2017. – №10. – С. 9.

[156] Остапенко. Указ. соч.

Табл. 1.6. Основные факторы, влияющие на размер мультипликатора

Критерий	Описание
1. Встроенные фискальные стабилизаторы	Автоматические стабилизаторы снижают эффективность дискреционной политики
2. Обменный курс	В странах с фиксированным курсом бюджетный мультипликатор больше
3. Инструмент фискальной политики	Расходы имеют больший мультипликационный эффект
4. Бремя госдолга	Скорее всего более высокий долг приведёт к меньшему значению мультипликатора
5. Монетарная политика	Увеличение номинальной ставки процента в ответ на фискальную экспансию уменьшает мультипликатор, + мультипликатор может расти в связи с проблемой ловушки низких процентных ставок
6. Фаза цикла	На понижательной волне цикла мультипликатор скорее всего будет выше

Источник: составлено автором по данным Остапенко. С. 136-137.

Для ЕС важно, что размер фискального мультипликатора, как показывают исследования, значительно выше в условиях ловушки ликвидности.[157] Теоретически размер фискального мультипликатора может превышать единицу[158] во время кризиса (для ЕС косвенным показателем продолжения кризиса после некоторого оживления в 2010 г. можно считать показатель отрицательного разрыва выпуска (см. гл. 3)). Наконец, необходимо отметить, что с точки зрения национальных государств зона евро представляет собой режим фиксированного валютного курса, что опять же может вести к некоторому увеличению мультипликатора. Тогда для стран, не входящих в зону евро, значение мультипликатора уже будет зависеть от национальной денежно-кредитной политики.

Следовательно, если все эти факторы характерны для зоны евро (и частично для всего ЕС), то теоретически они могли способствовать росту значения мультипликатора до существенной величины. Таким образом, если следовать кейнсианской трактовке, консолидация бюджетов, начатая по настоянию наднациональных органов ЕС, могла оказать довольно

[157] См.: Hall R.E. By How Much Does GDP Rise If the Government Buys More Output / R.E. Hall // Brookings Papers on Economic Activity. – 2009. – No. 40. – pp. 183-249.

[158] См.: Corsetti G. What Determines Government Spending Multipliers / G. Corsetti, G. Müller, A. Meier // IMF Working Paper. – 2012. – No. 12/150.

значительное негативное влияние на совокупный выпуск, а затем уже и на занятость и другие макроэкономические показатели в странах-членах.

1.3.2. Некейнсианские эффекты: понятие, каналы и факторы возникновения

Для экономистов, не являющихся сторонниками кейнсианского взгляда на дискреционную политику, расширительная налогово-бюджетная политика не всегда будет способствовать увеличению выпуска из-за возможного возникновения эффекта замещения. Фискальное сжатие в условиях чрезмерного дефицита или уровня госдолга может иметь положительное влияние на выпуск. Во многом это обеспечивается тем, что некейнсианские эффекты теоретически могут приводить к отрицательным значениям бюджетных мультипликаторов.[159] Одним из первых обратил внимание на это обстоятельство М. Фельдстайн[160]

Считается, что значительное сокращение дефицита бюджета и уровня госдолга имеет основные позитивные последствия для экономики в среднесрочном и долгосрочном периоде. Однако некоторые исследователи утверждают, что положительное влияние консолидации на экономику возможно и в краткосрочном периоде – именно это влияние получило название некейнсианских эффектов.[161]

Классической работой, ясно поставившей проблематику некейнсианских эффектов, является исследование Ф. Джавацци и М. Пагано.[162] В ней авторы проанализировали парадоксальный рост потребления в Ирландии и Дании, который они связали с тем, что консолидация в Ирландии в основном базировалась на сокращении текущих госрасходов, а в Дании – государственных инвестиций. А. Алесина и С. Арданья исследовали панельные данные по странам ОЭСР в период с 1960 г. по 1994 г. Результатом их исследования стал вывод о том, что консолидация,

[159] Mulas-Granados C. Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe / C. Mulas-Granados. – New York: Palgrave MacMillan, 2006. – pp. 151-155.

[160] Feldstein F. Government deficits and aggregate demand / M. Feldstein // Journal of Monetary Economics. – 1982. – No. 3. – pp. 1-20.

[161] Yang W. Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustment: A Tale of two Approaches / W. Yang, J. Fidrmuc, S. Ghosh // Journal of International Money and Finance. – 2015. – Vol. 57. – p. 32.

[162] Giavazzi F. Can Severe Fiscal Contraction Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries / F. Giavazzi, M. Pagano // NBER Macroeconomic Annual. – 1990. – No. 5. – pp. 75-111.

базирующаяся на увеличении налогов, с меньшей вероятностью приведёт к возникновению некейнсианских эффектов, а скорее, наоборот, усилит возможные негативные последствия фискального сжатия.[163]

Несмотря на достаточно большое количество работ и в целом оптимистические выводы относительно возможного возникновения некейнсианских эффектов (по крайней мере на относительно ранних этапах исследования этой проблематики), эффективность и результативность консолидации бюджета не гарантированы. Во-первых, даже первоочередные проблемы (т.е. сокращение чрезмерного уровня долга) могут быть не решены. Сокращение госдолга в результате консолидации может и не произойти, так как, например, значительное повышение налогов может негативно сказаться на их собираемости. Соответственно, появление некейнсианских эффектов в результате консолидации обставлено ещё бóльшим количеством условий. Существуют лишь некоторые теоретические предположения относительно возможных факторов, вызывающих некейнсианские эффекты. Так, отдельными исследователями[164] выявлено более вероятное возникновение некейнсианских эффектов, если консолидация в основном базируется на сокращении расходов, а не увеличении налогов.

Ещё одной важной проблемой становится сложность выявления некейнсианских эффектов, что говорит о частном и достаточно ограниченном характере их проявления. Так, Х. Сонг и Х.-С. Парк не нашли вообще никаких доказательств возникновения некейнсианских эффектов на примере стран ОЭСР в период 1970-2009 гг.[165] А П. Де Кос и Э. Морал-Бенито считают, что возможный экономический рост после консолидации (который, как предполагается, возникает из-за наличия некейнсианских

[163] Alesina. Tales…

[164] См.: Guidice G. Non-Keynesian Fiscal Adjustment? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU / G. Guidice, A. Turrini, J. I. Veld // Open Economic Review – 2007. – No. 18. – pp. 613-630.; Yang. Op. cit.; Alesina. Tales… и др.

[165] Song H. Can we detect the presence of non-Keynesian effect? [Electronic resource] / H. Song, H.-S. Park. – Mode of access: www.akes.or.kr/eng/papers(2011)/7.full.pdf (Application date: 08.11.2017)

эффектов) происходит не благодаря консолидации, а вопреки ей.[166] Коллектив авторов в работе «Расширительные меры экономии: новые международные данные» вообще приходит к выводу о том, что любая фискальная консолидация приводит к снижению выпуска[167] (как бы закрывая любые дискуссии по вопросу о потенциально стимулирующем влиянии консолидации). Тем не менее исследования по выявлению некейнсианских эффектов продолжаются. Как отмечается в работе В. Янга и др., скорее всего некейнсианские эффекты появляются только при определённых условиях и в ограниченном объёме. [168]

Все это (неоднозначность выводов разных исследователей, частный характер возникновения некейнсианских эффектов), как представляется, свидетельствует в пользу того, что случаи консолидации необходимо рассматривать отдельно друг от друга (как в хронологическом, так и географическом плане). То есть можно предположить (и такое предположение скорее всего окажется верным), что разнесённые по времени консолидации бюджета в одной стране, а также совпадающие консолидации бюджета в разных странах могут принести различные результаты с точки зрения возникновения как кейнсианских, так и некейнсианских эффектов. Таким образом, для анализа этих эффектов логичнее рассматривать не панельные данные (сразу по всем странам), а отдельные случаи консолидации в конкретных странах (кейсы), что уже можно увидеть в литературе.[169] Более того, исследование должно опираться не только и, возможно, не столько на эконометрические модели (так как в науке нет консенсуса о том, какие модели применять)[170], сколько на развитие т.н. нарративного и дескриптивного подхода.

---

[166] de Cos P. H. Fiscal Consolidations and Economic Growth / P. H. de Cos, E. Moral-Benito // Fiscal Studies. – 2013. – Vol. 34. – No. 4. – pp. 491-515.

[167] Guajardo J. Expansionary Austerity: New international evidence / J. Guajardo, D. Leigh, A. Pescatori // IMF working paper. – 2011. – 11/158.

[168] Yang. Op. cit.

[169] См.: Kleis. Op. cit.

[170] Alesina A. Fiscal Policy…

От внимания исследователей часто ускользает тот факт, что для разных стран-членов ЕС характерны различные налогово-бюджетные системы (со своими особенностями и проблемами). Так, структура бюджетов новых стран-членов из региона ЦВЕ, как представляется, в значительной мере схожа с налогово-бюджетными системами других стран региона, а также стран-соседей (меньшая доля госрасходов в ВВП, чем в старых странах-членах, бóльшее значение косвенного налогообложения и т.д.), что даёт возможность, скажем, МВФ рассматривать эти страны в совокупности с странами-кандидатами на вступление в ЕС, а также вместе с европейскими странами СНГ.[171] Ещё одним доводом в пользу отдельного рассмотрения каждой из стран является различие в применяемых инструментах консолидации. В условиях отсутствия консенсуса относительно эффективности тех или иных инструментов рассмотрение страновых кейсов может способствовать накоплению различных практик (включающих как положительный, так и отрицательный опыт).

Таким образом, для анализа возможных последствий консолидации бюджета в странах ЕС, осуществлённой в рамках процедуры чрезмерного бюджетного дефицита, представляется логичным опираться на страновые кейс-стади, основанные на нарративном подходе. В таких условиях появляется возможность учесть особенности как фискальных систем каждой из стран, так и специфику консолидации в них, что будет способствовать накоплению данных об эффективных и неэффективных практиках, а также формированию новой базы для интерпретации количественных исследований.

В кейнсианской модели *IS-LM* сокращение расходов бюджета расширенного правительства, а также увеличение налогов воздействуют на совокупный спрос напрямую, что естественным образом ведёт к сокращению выпуска. Некейнсианские эффекты же воздействуют на выпуск

[171] Central, Eastern, and Southeastern Europe Reconciling Fiscal Consolidation and Growth / IMF // Regional Economic Issues. – November 2015. – 70 p.

опосредованно через ряд каналов и механизмов. Строго говоря, есть всего два канала воздействия: спрос и предложение.

Канал спроса, прежде всего, связан с вопросом ожиданий. Для возникновения некейнсианских эффектов поведение экономических агентов должно быть рикардианским по своему типу. Текущее потребление может увеличиться, если домохозяйства уверены в том, что увеличение бремени в данный момент времени компенсируется значительно меньшим бременем в будущем (за счет снижения уровня долга): увеличение налогов в текущем периоде, связанное с ожиданием меньших (чем при накоплении ещё большего долга в условиях отсутствия консолидации) налогов в будущем, может стимулировать частное потребление уже в краткосрочном периоде.[172] Снижение расходов, сопряжённое с ожиданиями меньших (чем в текущем периоде) налогов в будущем, также может стимулировать частное потребление. В обоих случаях появление этих эффектов наиболее вероятно в условиях достаточно высокого уровня госдолга. Дальнейшее развитие данного тезиса наблюдаем у Сазерленда.[173] В его интерпретации, при достаточно низких уровнях госдолга экономические агенты ожидают сокращения долга в отдалённой перспективе, поэтому консолидация будет иметь классические кейнсианские по типу последствия. При высоких же уровнях долга (близких к пороговым) масштабная консолидация, откладывающая достижение порогового значения, может способствовать тому, что люди будут ожидать более высоких доходов в будущем, что служит базой для расширения потребления.[174]

Изначально такой подход применялся к анализу расширительной налогово-бюджетной политики. Так, экономический агент, полагающийся не на адаптивные (как в случае с кейнсианской трактовкой налогово-бюджетной политики), а рациональные ожидания, полностью осознаёт, что, скажем,

---

[172] Blanchard O. Comment / O. Blanchard // NBER Macroeconomics Annual. – 1990. – No. 5. – pp. 111-116.

[173] Sutherland A. Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy? / A. Sutherland // Journal of Public Economics. – 1997. – No. 65(2). – pp. 147-162.

[174] Yang. Op. cit.

смягчение налогов сегодня будет означать увеличение налогов в будущем. Соответственно, люди будут компенсировать сокращение государственных сбережений увеличением частных сбережений, поскольку будут ожидать увеличения налогов в будущем. В таком случае мультипликатор будет равен нулю, и стимулирующая налогово-бюджетная политика будет лишена всякого смысла. К консолидации бюджета применяется та же логика, но уже в отношении фискального сжатия: экономические агенты ожидают, что налоги в будущем не увеличатся (а даже уменьшатся), что может способствовать расширению потребления, а, следовательно, и совокупного спроса даже в краткосрочном периоде. Отсюда правительства обязательно должны доносить до общественности сведения о планируемой продолжительности консолидации, поскольку ожидания перманентной бюджетной консолидации (так же, как и перманентной стимулирующей налогово-бюджетной политики) могут усугублять возникающий эффект вытеснения.[175]

Отметим, что условие чисто рикардианского (т.е. сугубо рационального) поведения индивидов и их осознания бюджетного ограничения правительства основано на определенных теоретических допущениях, что затрудняет его практическое применение.[176] Действительно, гораздо более логичным представляется предположение о том, что экономические агенты действуют в условиях ассиметричной информации, несовершенства рынков, а также не обладают полным представлением о бюджетном ограничении правительства.

Наиболее эффективным, как представляется, и, наверное, наиболее объяснимым с точки зрения возникновения некейнсианских эффектов можно считать канал доверия национальным правительствам. В случае высокого уровня госдолга и его достаточно быстрого роста увеличиваются негативные ожидания инвесторов относительно возможного дефолта, что, в свою очередь, отражается на росте премии за риск (и, соответственно, росте

[175] Mulas-Granados. Op. cit. pp. 152-153.
[176] Ibid.

процентных ставок). А это уже может увеличивать воздействие эффекта вытеснения и негативно сказываться на совокупном спросе. В случае решительной и масштабной консолидации бюджета, направленной на сокращение дефицита, доверие инвесторов к правительству и его обязательствам может восстановиться. Следовательно, может произойти снижение премии за риск, и вся описанная выше цепочка раскрутится в обратном порядке. Этот процесс и возможность возникновения после его завершения некейнсианских эффектов особенно важны для стран, начавших консолидацию в условиях бюджетного кризиса.[177] Именно так можно трактовать консолидацию бюджета во многих странах ЕС (острота проблемы долгового кризиса во многом была вызвана ростом премии за риск в ряде стран).[178] Следовательно, можно предположить, что для анализа консолидации в этих странах особое внимание нужно обращать именно на канал доверия.

Другим каналом возникновения некейнсианских эффектов является предложение (объяснения их появления ещё более расплывчатые, нежели в случае механизма спроса; более того, по вопросу соотношения налогов и стоимости рабочей силы, по утверждению К. Мулас-Гранадоса, по-прежнему не сформулировано однозначного вывода[179]). Ключевым механизмом возникновения некейнсианских эффектов является уменьшение расходов на занятость в госсекторе, что ведёт к сокращению заработных плат. Это, в свою очередь, будет стимулировать рост занятости в частном секторе и частные инвестиции (за счет повышения прибыли из-за снижения издержек по выплате заработной платы). Повышение же налогов (прежде всего) должно отразиться на росте зарплат (на величину увеличения налога), что негативно скажется на инвестициях. Возникновению некейнсианских эффектов в случае консолидации, основанной на повышении налогов, могут способствовать договорённости с профсоюзами о заморозке или снижении

[177] Mulas-Granados. Op. cit.
[178] См.: Boeckx. pp. 7-25.
[179] Mulas-Granados. Op. cit.

заработных плат, что ведёт к снижению издержек по выплате заработной платы.

Таким образом, можно сформулировать некоторые выводы относительно каналов возникновения некейнсианских эффектов. В случае канала спроса возникновение некейнсианских эффектов обусловлено рикардианским поведением агентов. Наиболее вероятно эффекты возникают при чрезвычайных уровнях госдолга, следовательно, на это необходимо обращать особое внимание в ходе анализа посткризисной консолидации в ЕС. Учитывая слабость теоретических разработок для анализа механизма предложения, основное внимание, как представляется, необходимо сосредоточить на канале доверия (поскольку именно здесь родился бюджетный кризис).

Основные факторы, которые должны наличествовать для появления некейнсианских эффектов в ходе бюджетной консолидации суммированы в работе В.М. Остапенко.[180] Среди них можно выделить начальные макроэкономические условия, структуру (и размер) консолидационного пакета, надёжность правительства, уровни бюджетов (в соответствии с разделением полномочий в рамках фискального федерализма), на которые распространяется консолидация, наличие структурных реформ, поддержка консолидации действиями денежно-кредитных властей, политические факторы (уровень сплочённости в правительстве, процедура принятия решений, структура парламента и т.д.). К данным условиям следует добавить требования, выдвинутые ОЭСР (которые также можно применить к любой реформе фискального сектора): наличие качественного политического лидерства (способного укрепить доверие к эффективности и результативности принимаемых мер), а также факторов «политэкономического» характера (например, наличие и влияние местных, региональных и общенациональных групп давления, политических сил).

[180] Остапенко. С. 129.

Одними из важнейших условий являются начальные макроэкономические параметры (например, уровень госдолга, размер дефицита, безработица и др.) и фаза экономического цикла. При отрицательном разрыве выпуска меры фискальной консолидации могут носить проциклический характер, т.е. усугублять действие понижательной волны цикла. Следовательно, в таких условиях возникновение некейнсианских эффектов проблематично. Вероятнее всего, для анализа эффективности посткризисной консолидации в ЕС необходимо обращать особое внимание на этот показатель, поскольку во многих странах-членах показатель разрыва выпуска был отрицательным.

Уровень госдолга также может быть необходимым условием для возникновения некейнсианских эффектов.[181] Если уровень долга приближается к пороговому, то его резкое снижение до уровня ниже порогового может стимулировать потребление, а также восстановить доверие к правительству. Пороговые значения долга выбираются по-разному (например, в работе Сазерленда порог составляет 70% ВВП[182]), однако в случае Евросоюза таким пороговым значением, наверное, следует считать классический Маастрихтский критерий, зафиксированный также в Договоре о функционировании ЕС (ДФЕС, ст. 126) и составляющий 60% ВВП.

Следующим фактором, способствующим появлению некейнсианских эффектов, является структура и размер консолидационного пакета. Считается, что наиболее эффективным с этой точки зрения может быть достаточно масштабная (и устойчивая во времени) консолидация. Она является сигналом для начала пересмотра экономическими агентами своих ожиданий.[183] Относительно структуры мер консолидации, наверное, нельзя говорить о сформировавшейся чёткой и единой позиции среди исследователей. Однако, как отмечалось ранее, некоторым исследователям

[181] Perotti R. Fiscal Policy in Good Times and Bad / R. Perotti // Quarterly Journal of Economics. – 1999. – No. 144 (4) – pp. 1399-1436.

[182] Sutherland. Op. cit.

[183] Бакалова И. К. Некейнсианские эффекты фискальной политики: Россия, 1995–2011: препринт WP12/2012/04 / И. К. Бакалова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом «Высшей школы экономики», 2012. – С. 4.

удалось обнаружить, что консолидация, основанная на расходах, наиболее вероятно приведёт к возникновению некейнсианских эффектов. В то же время возникновение этих эффектов не гарантировано. Увеличение налогов скорее имеет тенденцию негативно влиять на выпуск.[184] Среди других элементов композиции фискального сжатия обычно выделяют зарплаты и занятость в госсекторе. С. Арданья считает, что сокращение зарплат в госсекторе приводит к относительно более динамичным темпам роста.[185] Ф. Де Кос и Е. Морал-Бенито рассчитали, что сокращение зарплат является единственным фактором, реально способствующим сокращению дефицита бюджета.[186]

Надёжность правительства и уверенность экономических агентов в том, что это правительство способно выполнить заявленные меры и стабилизировать ситуацию с дефицитом бюджета и уровнем государственного долга, также являются очень важными факторами успешной консолидации. Теоретически именно в данной ситуации возможно восстановление доверия инвесторов к правительству, что должно привести к снижению премии за риск и, следовательно, процентных ставок по государственным ценным бумагам. Если такое снижение окажется достаточно масштабным, то оно должно привести к уменьшению эффекта вытеснения в экономике. Если же правительству не удаётся восстановить доверие, то ситуация, как представляется, может только усугубиться. Как уже упоминалось выше, данный пункт представляется принципиальным для стран ЕС, следовательно, его анализу должно уделяться особое внимание.

Важным фактором, влияющим на эффективность консолидации в целом, является степень децентрализации фискальных полномочий в стране (фискальный федерализм), а также участие бюджетов различных уровней в её проведении. Так, если предположить, что в условиях значительной децентрализации полномочий основные меры консолидации осуществляет

---

[184] Yang. pp. 49-51.

[185] Ardagna S. Fiscal Stabilizations: When do they Work and Why / S. Ardagna // European Economic Review. – 2004. – No. 48 (5). – pp. 1047-1074.

[186] de Cos. Op. cit.

только центр, то возможное увеличение расходов (сокращение налогов) на местном или региональном уровнях способно подорвать все усилия центра. Если позиции субнациональных правительств достаточно сильны, а значительная часть их финансирования приходится на трансферты центрального правительства, то возникает риск того, что эти трансферты могут не попасть под сокращение в рамках консолидационного пакета. Также опора на трансферты может вызывать т.н. «эффект липучки», под которым подразумевается, что субнациональные правительства, полагающиеся на трансферты центра, могут увеличивать расходы, не покрывая их соответствующим увеличением налогов.[187] Но даже если консолидация охватывает правительства всех уровней, субнациональные правительства могут не принять достаточные меры, ссылаясь на непредвиденный рост расходов или иные экстраординарные обстоятельства. С этим связана необходимость наличия независимых надзорных органов, которые теоретически способствуют более эффективной консолидации. Этот вопрос активно продвигался ЕК в ходе посткризисных консолидаций в ЕС.[188] Требование наличия независимого надзорного органа (который бы следил как за субнациональными, так и центральным правительствами) содержалось также в Фискальном пакте. Как утверждают А. Алесина и Ф. Джавацци, подобные надзорные органы (к слову, так же, как и количественные ограничения (наподобие Маастрихтским критериям в ЕС)) не обязательны и не достаточны для успешной консолидации, хотя помочь они могут.[189]

Денежно-кредитная политика может стать важным поддерживающим рычагом в ходе проведения консолидации. Это утверждение подтверждают расчеты, проведённые А. Афонсо и Л. Мартинсом.[190] Согласно их работе, в случае если фискальная консолидация сопровождается смягчением денежно-

---

[187] Игнатьев В.С. Факторы фискальной мотивации поведения органов власти субъектов Российский Федерации / В.С. Игнатьев // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 8. – С. 187-192.

[188] Juncker J.-C. Completing Europe's Economic and Monetary Union / J.-C. Juncker. – European Commission, 2015. – p. 14.

[189] Alesina A. Introduction. p. 1-18.

[190] Afonso A. Monetary Developments and Expansionary Fiscal Consolidations: Evidence from the EMU / A. Afonso, L. Martins // International Journal of Finance & Economics. – 2016. – Vol. 21. – No. 3. – pp. 247-265.

кредитной политики, происходит изменение в традиционном кейнсианском воздействии изменения в государственных расходах на конечное потребление, социальных трансфертов и налогообложения частного потребления на валовый выпуск. В то же время некейнсианские эффекты не наблюдались, если денежно-кредитная политика не рассматривалась в качестве действующего фактора. Схожей точки зрения придерживается ОЭСР: если на начальном этапе консолидации Центральный банк проводит расширительную денежно-кредитную политику, успех такой консолидации может быть выше.[191] Стоит, однако, отметить, что для стран-членов зоны евро применимость данного канала достаточно сильно ограничена, поскольку денежно-кредитная политика проводится наднациональным органом (ЕЦБ), главной целью которого является поддержание стабильности цен, а не помощь в проведении консолидации. Тем не менее в указанный период политика ЕЦБ является достаточно мягкой, что теоретически может способствовать более эффективной консолидации и возникновению некейнсианских эффектов. С другой стороны, как уже отмечалось, если в условиях низких номинальных ставок процента происходит рост реальных ставок (о чём говорят кейнсианцы), эффект от консолидации может быть отрицательным.

Наконец, на успех консолидации влияют и различные политические факторы (от структуры парламента до очерёдности выборов). Так, долгое время считалось, что увеличение дефицита бюджета (ради увеличения госрасходов) способствует переизбранию, однако доказательств этому факту нет.[192] Необходимо отметить, что степень влияния политических факторов на консолидацию (и наоборот) также неочевидна, поскольку в данном случае в дело вступает проблема «перевёрнутой причинности»[193]: нельзя точно определить, является ли один фактор точной причиной другого (или наоборот). В целом, как представляется, политические факторы имеют

[191] Making Reform Happen. pp. 103-124, 277-288.
[192] Kleis. p. 19.
[193] Alesina. Fiscal Policy… p. 434.

достаточно серьёзную страновую специфику, и их рассмотрение также должно быть ориентировано на определённые страновые кейсы.

Таким образом, при анализе посткризисной консолидации бюджетов в ЕС необходимо учитывать ряд факторов, способствующих большей/меньшей эффективности консолидации (и возникновению некейнсианских эффектов). Среди них можно выделить разрыв выпуска, уровень госдолга, доверие правительству, денежно-кредитную политику и ряд политических факторов.

Выводы к главе 1

1. Фискальное регулирование представляет собой практику наднационального контроля, корректировки и мониторинга состояния бюджетов стран-членов ЕС, а также некоторые слабо формализованные элементы налоговой гармонизации. Реальное влияние на экономики стран-членов ЕС оказывает именно практика контроля и корректировки национальных бюджетов, наиболее ярким проявлением которой можно считать вынужденную консолидацию.

2. Фискальное регулирование в ЕС имеет двоякую природу: с точки зрения методов управления оно представляет собой жёсткую и мягкую координацию, но с точки зрения национальной экономики является проявлением косвенного экономического управления. В рамках системы фискального регулирования ЕС страны проводят вынужденную консолидацию бюджета (т.е. консолидация осуществляется под воздействием наднационального фактора, а не на основе исключительно внутригосударственных предпосылок). Эффективной считается консолидация, приводящая к уменьшению государственного долга и стабилизации циклически сбалансированного первичного дефицита.

3. Предложена методика определения периода консолидации бюджета в странах ЕС. Для этого необходимо использовать комбинированную методику, сочетающую нарративный подход и количественный критерий (сокращение циклически скорректированного первичного баланса бюджета).

4. Предложен подход к анализу эффектов, возникающих в ходе вынужденной консолидации бюджета. Целесообразно проводить анализ на основе кейс-стади (т.е. рассматривать индивидуально страны-члены и точечные случаи консолидации), поскольку в разных странах и в разные временные периоды могут возникать эффекты разного типа. В качестве оптимальных объектов для проведения кейс-стади предлагаются страны Бенилюкс и Вишеградской группы. Эти государства характеризуются близкими чертами развития и образуют целостные субрегиональные группировки, но одновременно находятся на разных позициях относительно среднего уровня по ЕС. При этом низкий уровень институционализации и межправительственный характер взаимоотношений внутри группировок позволяет оценивать специфические страновые эффекты от консолидации бюджетов.

5. Предложен дуалистический подход к анализу влияния вынужденной консолидации бюджета, позволяющий учитывать возникновение в разных странах эффектов разных типов. Под кейнсианскими эффектами понимается сокращение совокупного выпуска в краткосрочной перспективе под воздействием государственных расходов и увеличения налогов. Выявлены факторы, способные оказать негативное влияние на совокупный выпуск в ходе консолидации, включая отрицательный разрыв выпуска, проблему низких номинальных процентных ставок, проблему фиксированного и плавающего валютного курса, действие встроенных стабилизаторов и др. Некейнсианские эффекты представляют собой увеличение совокупного выпуска в ходе консолидации бюджета в краткосрочном периоде под действием каналов спроса, предложения и ожиданий экономических агентов. Выявлены факторы, способствующие появлению некейнсианских эффектов, включая начальные макроэкономические параметры, фазу делового цикла, уровень госдолга, структуру и размер консолидационного пакета, надёжность правительства, структуру фискального федерализма в стране, отдельные политические факторы.

Глава 2. Меры фискального регулирования ЕС и их проявление в отдельных странах-членах

Данная глава посвящена анализу мер и инструментов фискального регулирования ЕС, которые, во-первых, теоретически могут быть применены к странам-членам, и во-вторых, были на практике осуществлены в отношении стран В4 и БНЛ, а также эффективности наднационального воздействия и национальных мер по имплементации и реализации наднациональных решений.

§ 2.1. Институционально-правовые основы фискального регулирования в ЕС

В данном разделе рассматриваются институционально-правовые основы фискального регулирования в ЕС (существующие нормативно-правовые акты, участвующие в их реализации институты, а также механизмы и практики, которые могут быть задействованы в ходе реализации регулирующих мер).

2.1.1. Бюджетный компонент

Если говорить о фискальном регулировании как о двусоставном понятии (включающем бюджетный и налоговый компоненты), то наиболее формализованным является как раз первый (бюджетный) компонент. История его становления подробно описана М.В. Стрежневой и И.Л. Прохоренко[194], а также Е.А. Сидоровой[195], поэтому в данной работе излагаются только существующие сегодня механизмы наднационального контроля за национальными бюджетами. В бюджетной сфере государства-члены формально сохраняют свою самостоятельность, однако в проведении своей бюджетной политики они должны соответствовать ряду наднациональных ограничений и стандартов. Общий обзор мер фискального регулирования ЕС представлен в приложении 2.

---

[194] Стрежнева. Указ. соч.

[195] Сидорова. Пакт стабильности...; Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе / Е.А. Сидорова. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. – 129 с.

В ЕС нет единого документа, в котором были бы собраны все правила, связанные с фискальным регулированием. Главным источником ограничений (помимо 126 статьи ДФЕС и протокола 12 к нему)[196] по-прежнему можно считать Пакт стабильности и роста[197], серьезно реформированный в 2011 г. пакетом из шести базовых актов (т.н. "Six-pack")[198]. Отдельным источником, выходящим за рамки правовой структуры ЕС, является т.н. Фискальный пакт (англ. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)[199]. В качестве источника исследователями выделяются Директива Совета 2011/85 и Регламент 479/2009, устанавливающие стандарты для национальных надзорных органов.[200] Именно эти документы и определяют основные рамки бюджетной политики в ЕС. Здесь необходимо оговориться, что эти стандарты не оказывают непосредственного влияния на налоговый компонент, однако это влияние может быть существенным в ходе корректировки национального бюджетного курса в случае установления нарушений (например, в сторону повышения налогов для сокращения дефицита бюджета).

В несколько иной интерпретации схема фискального надзора в ЕС имеет трехсоставной характер: ПСР (в модификации «Six-pack»), устанавливающий главные количественные ограничения; система наднационального мониторинга (т.н. «Европейский семестр» и реформирующие его два базовых акта («Two-pack»[201])); Фискальный пакт как отдельный международный договор.[202]

---

[196] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 // Official Journal C 326. – 26.10.2012. – pp. 0001 – 0390.

[197] Состоит из двух регламентов Совета ЕС: 1466/97 (с поправками 2005 г. и 2011 г.) от 7 июля 1997 г. и 1467/97 от 7 июля 1997 (также с поправками 2005 г. и 2011 г.)

[198] Регламенты 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, Директива 2011/85

[199] Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [Electronic resource] // European Council. – Mode of access: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf (Application date: 03.04.2018)

[200] De Streel, p. 87.

[201] Регламенты 472/2013 и 473/2013

[202] Recent Developments in fiscal governance in the EU: Lessons from the crisis: from the Six- Pack to the Fiscal Compact [Electronic resource] // European Commission. Mode of access: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d2-am-eu-h.-feddersen-eu.pdf (Application date: 19.01.2019)

В наиболее общем виде бюджетный аспект фискального регулирования представлен в статье 126 ДФЕС и Протоколе 12. Согласно Договору, страны-участницы ЕС обязаны избегать чрезмерного дефицита бюджета (пункт 1). Причем вопреки расхожему мнению, статья 126 распространяется на все страны-члены ЕС, а не только на государства, входящие в ЭВС. Получается, что положение о недопущении чрезмерного дефицита является частью нормативно-правовых основ деятельности ЕС, что можно было бы трактовать как наличие в данной сфере наднационального правового регулирования. Однако пункт 10 статьи 126 особо оговаривает, что статьи 258 и 259 ДФЕС (регламентирующие деятельность Суда ЕС и порядок обращения в него государств-членов) могут не применяться по отношению к пункту 1 статьи 126 (т.е. к обязанности не допускать чрезмерного бюджетного дефицита). Таким образом, понятие наднационального правового регулирования, требующее достаточно серьёзной роли Суда ЕС[203], не в полной мере описывает практику контроля за чрезмерным бюджетным дефицитом в ЕС. Кроме того, как уже отмечалось, эта практика формализуется не только Лиссабонским договором, но и рядом других документов. В случае невыполнения странами-участницами своих обязательств, может быть задействован один из четырёх сценариев: обязать данную страну обнародовать дополнительную информацию (определённую Советом ЕС) при выпуске государственных ценных бумаг, предложить Европейскому инвестиционному банку (ЕИБ) пересмотреть свою кредитную политику по отношению к данной стране, обязать страну создать соответствующий беспроцентный депозит, наложить штраф. Данный список санкций не является исчерпывающим, а дополняется другими нормативными актами.

[203] Стрежнева, Управдение экономикой... С. 36.

Протокол 12 к ДФЕС устанавливает количественные ограничения (3% дефицит государственного бюджета[204] и 60% государственный долг (понимаемый как валовый долг бюджетов центрального, регионального и местного уровней, а также фондов социального страхования)).

Согласно Пакту стабильности и роста, каждое государство, входящее в ЕС, должно выполнять обязательства в рамках своей среднесрочной цели (англ. Medium Term Objective, MTO), которую государства-члены ЕС формулируют в своих программах стабилизации (для стран, входящих в зону евро и участвующих в механизме обменных курсов 2 (МОК-2)) или программах конвергенции (для остальных государств-членов ЕС).

Первоначальная версия ПСР не содержала количественных критериев, однако поправки, внесенные регламентом 1175/2011, предусматривают необходимость выполнять критерий структурного дефицита (1% ВВП).

Регламент 1175/2011 содержит отсылки к статьям 121 (о макроэкономическом надзоре) и 148 (о надзоре за занятостью) ДФЕС, согласно которым Комиссия и Совет ЕС осуществляют мониторинг национальной экономической политики с точки зрения общих целей экономической политики и обеспечения занятости. В рамках статьи 121 Комиссия может выносить предупреждение, если существует угроза функционированию валютного союза, а также информировать Совет ЕС, который, в свою очередь, может выносить публичные или непубличные рекомендации странам-членам (принятые квалифицированным большинством).[205]

Регламент содержит некоторые положения, касающиеся расходной части государственных бюджетов, на основании которых Совет и Комиссия

---

[204] Его определение содержится в Европейской системе национальных счетов (англ. European System of Integrated Economic Accounts). См.: European System of National Accounts / European Union. – Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2013. – 652 p.

[205] Подробнее об эволюции квалифицированного большинства в Совете ЕС см.: Зуев В.Н. Механизм принятия решений в ЕС – универсальный инструмент примирения интересов / В.Н. Зуев // Вестник международных организаций. – 2008. – № 3. – С. 12-23.; Кавешников Н.Ю. Европейский союз после Лиссабонского договора / Н.Ю. кавешников // Европейский союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О.Ю.Ю Потемкиной (ответственный редактор), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. – М.: Весь мир, 2012. – С. 16-18.

следят за выполнением МТО: прирост расходов бюджета государства-члена ЕС, выполнившего МТО, не должны превышать потенциальные темпы прироста ВВП (если только разница между ними не покрывается сдерживающей дискреционной политикой в доходной части бюджета); прирост расходов стран, не выполнивших МТО, должен быть меньше потенциальных темпов прироста ВВП (при этом эта разница определяется так, чтобы обеспечить приемлемое выполнение МТО); уменьшение государственных доходов стран, не выполнивших МТО, должно компенсироваться за счет уменьшения государственных расходов и/или увеличения доходов.[206]

Если Совет ЕС не выносит рекомендации (основанной на рекомендации Комиссии), то через 1 месяц Комиссия может вынести повторную рекомендацию, которая автоматически утверждается Советом (если тот не отклонит её простым большинством).

Корректирующий этап ПСР выражается процедурой чрезмерного дефицита (англ. EDP или excessive deficit procedure, ПЧД). Регламент 1467/97 с поправками, содержащимися в регламенте 1177/2011 устанавливает, что Комиссия (в случае наличия чрезвычайного дефицита в государстве-члене) выражает свое мнение и выносит предложение Совету, информируя при этом Европейский парламент. В течение четырёх месяцев Совет ЕС должен определиться, действительно ли в стране наблюдается чрезвычайный бюджетный дефицит. Если его наличие подтверждается, Совет выносит рекомендацию по его сокращению и устанавливает максимальный срок (6 месяцев или 3 месяца в случае «серьёзности ситуации») для принятия государством-членом эффективных мер, а также срок (1 год) для сокращения чрезвычайного дефицита. Ежегодное минимальное уменьшение показателя дефицита бюджета должно составлять 0,5% ВВП. По истечении

[206] Regulation (EU) No. 1175/2011 of the European Parliament and 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 [Electronic resource] / EUR-Lex. – 23.11.2011. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF (Application date: 12.05.2018)

предписанного срока государство представляет публичный доклад о принятых мерах. Данные положения (касающиеся решений рекомендательного характера), как и статья 126 ДФЕС, применяются для всех-стран членов ЕС. Предупреждения же, которые может выносить Совет в случае отсутствия эффективных действий со стороны провинившегося государства, а также механизм санкций применяются только для стран-членов зоны евро.

В соответствии с пунктом 8 статьи 126 ДФЕС Совет ЕС может вынести предупреждение. Согласно Регламенту 1177/2011 в данном предупреждении содержится не только набор целей, которых необходимо достичь (включая минимальное уменьшение дефицита темпами 0,5% ВВП в год), но и меры, необходимые для достижения этих целей. В ответ на данное предупреждение страна-член, против которой действует ПЧД, публикует доклад, в котором указывает, какие принимаются меры для выполнения предупреждения Совета, включая ориентиры по доходной и расходной частям бюджета, а также набор мер дискреционной политики. В случае непринятия эффективных мер, не менее чем через 4 месяца Совет может перейти к применению санкций в соответствии с п. 11 статьи 126 ДФЕС. Во всех перечисленных случаях Совет действует после рекомендации Комиссии (п. 13 статьи 126 ДФЕС). В соответствии со статьёй 7 Регламента 1177/2011 Совет должен вынести решение о санкциях в течение 16 месяцев от соответствующей даты предоставления статистической информации Комиссии, содержащейся в статье 3 Регламента 479/2009.

Регламент предусматривает введение санкций, указанных в статье 126 ДФЕС, а также сопутствующее любым санкционным мерам наложение штрафа размером 0,2% ВВП с «изменяемым компонентом». Таким образом, штраф превращается в основное санкционное орудие, а меры, указанные в статье 126 ДФЕС (п. 11), являются своего рода дополнительными мерами. Изменяемый компонент равняется десятой доле от абсолютного значения разницы между показателем бюджетного баланса (в % ВВП) в

предшествующем году и ориентиром, который необходимо достичь, либо показателем баланса бюджета, который необходимо выполнить в текущем году в соответствии с предупреждением Совета (с учетом критерия государственного долга). Совет может налагать дополнительные штрафы, рассчитанные по указанной формуле (однако штраф не может превышать 0,5% ВВП). Несмотря на применимость данных положений регламента исключительно к странам-членам зоны евро, платежи и обязательства инвестиционных и структурных фондов ЕС в качестве санкций могут быть приостановлены для всех стран-членов ЕС (кроме Великобритании).[207]

ПЧД может оказаться замороженной (англ. abeyance), если государство-член действует в соответствии с рекомендацией или предупреждением Совета (в таком случае срок заморозки не включается в сроки, оговоренные статьями 6 (4 месяца) и 7 (16 месяцев)). В ходе всей процедуры Комиссия и Совет осуществляют мониторинг принимаемых мер, который, в частности, может включать инспекции в государство, находящееся под ПЧД.

Регламент 1173/2011 определяет полный механизм применения санкций к странам-членам зоны-евро. Они предусмотрены уже на превентивном этапе. Если Совет (после соответствующей рекомендации) принимает решение о том, что государство не предприняло эффективных действий, в течение 20 дней Комиссия рекомендует Совету принять решение о размещении государством в Комиссии депозита (под процент, учитывающий кредитный риск, который несет Комиссия) в размере 0,2% ВВП за предшествующий год. Решение Совета фактически дублирует рекомендацию Комиссии и принимается автоматически, но может быть отклонено (в течение 10 дней после рекомендации Комиссии) квалифицированным большинством в Совете ЕС (т.н. принцип перевёрнутого большинства). При этом в голосовании участвуют только страны-члены зоны евро. По просьбе государства-члена Комиссия может обратиться в Совет для уменьшения

[207] The corrective arm: the excessive deficit procedure [Electronic resource] / EUR-Lex. – 22.02.2016. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l25020 (Application date: 14.05.2018)

размера депозита (или его отмены). Совет квалифицированным большинством может вносить изменения в дальнейшие рекомендации Комиссии.

Спектр санкций оказывается гораздо более богатым на этапе корректировки. Через 20 дней после решения Совета о наличии чрезвычайного дефицита бюджета у государства, разместившего депозит в рамках превентивного этапа, или в случае установления серьёзного нарушения целевых показателей ПСР Комиссия рекомендует Совету принять решение о размещении государством-членом беспроцентного депозита в Комиссии (Совет действует по принципу перевёрнутого большинства) на тех же условиях по сокращению депозита, как и на превентивной стадии (если страна уже разместила депозит с процентом, то он превращается в беспроцентный депозит). Также Совет может налагать штрафы (0,2% по рекомендации Комиссии в течение 20 дней после решения Совета о том, что государство-член, против которого действует процедура чрезмерного бюджетного дефицита, не принял эффективных мер). В рамках перевёрнутого большинства Совет автоматически утверждает не только принципиальное решение (которое фактически дублирует решение Комиссии), но и весь текст рекомендации (включающий набор мер по исправлению ситуации), поправки в который Совет может включить только квалифицированным большинством. По аналогии с превращением процентного депозита в беспроцентный, последний также может преобразоваться в штраф. Кроме того, штраф может быть наложен на государства, осуществляющее манипуляции со статистикой (его размер не должен превышать 0,2% ВВП).

Отдельное место в архитектуре фискального надзора ЕС занимает процедура коррекции макроэкономических дисбалансов (англ. MIP или Macroeconomic Imbalance Procedure, ПМД), которая может перерасти в процедуру чрезмерных макроэкономических дисбалансов (англ. EIP или Excessive Imbalance Procedure, ПЧМД). Данные процедуры определяются

регламентами 1174/2011 и 1176/2011, которые, в свою очередь, являются составными частями пакета из шести базовых актов («Six-pack»). ПМД обладает особым характером и не имеет чисто фискальной природы (о чем говорит её название). Понятие макроэкономических дисбалансов охватывает любые возможные события, способные нарушить функционирование экономики страны-члена или союза в целом.

В общем виде ПМД выглядит как процедура макроэкономического надзора. Регламентом 1176/2011 учреждается механизм предупреждения, в рамках которого ЕК готовит ежегодные доклады, содержащие оценку соответствия стран-членов ЕС определённому ряду макроэкономических индикаторов, составляемых Комиссией и обновляемых по крайней мере раз в год (в докладе указывается, существуют ли в рассматриваемой стране макроэкономические балансы или риск их появления). Согласно п. 2 статьи 3 регламента 1176/2011, выявление дисбалансов не должно сводиться к механическому перечислению индикаторов. Т.е. в данном контексте Комиссия выполняет функции макроэкономического анализа. Доклад передаётся на рассмотрение в Европейский парламент, Совет ЕС, а также в Европейский экономический и социальный комитет (ЭКОСОК). Еврогруппа занимается обсуждением докладов, касающихся стран-членов зоны евро. В случае необходимости Комиссия инициирует процедуру глубокого обзора (англ. in-depth review), включающую более тщательный анализ макроэкономической ситуации в стране с учетом специфики национальной экономики, ее взаимосвязи с экономиками стран-соседей, возможных эффектов перелива, а также проведение инспекций на местах. По результатам глубокого обзора, выявившего наличие макроэкономических дисбалансов в рассматриваемой стране, Комиссия информирует об этом Европейский парламент, Совет ЕС и Еврогруппу. По предложению Комиссии Совет может выдвинуть рекомендации стране-члену по исправлению ситуации, которые должны пересматриваться ежегодно в соответствии с механизмом Европейского семестра. По аналогии с

процедурой чрезмерного дефицита бюджета, в случае выявления чрезвычайных макроэкономических дисбалансов (под которыми понимаются «серьёзные дисбалансы, включая дисбалансы, которые могут подорвать или рискуют подорвать нормальное функционирование экономического и валютного союза»[208]). Комиссия (предварительно уведомив Европейский парламент, Совет ЕС, а также Европейский совет по системным рискам) может предложить Совету вынести рекомендацию о наличии чрезвычайных макроэкономических дисбалансов в стране. Рекомендация Совета должна, в частности, содержать возможный набор мер по исправлению ситуации и срок их исполнения. В ответ каждое государство, против которого активирована ПЧМД, обязано предоставить план действий по коррекции дисбалансов (англ. Corrective action plan). В течение 2 месяцев Совет, основываясь на докладе Комиссии, должен рассмотреть представленный план и в случае его недостаточности вынести рекомендацию о принятии государством нового плана в течение следующих двух месяцев. Как и в случае с ПЧД, в данной процедуре предусмотрена система мониторинга со стороны Комиссии, включающая инспекции на местах с привлечением специалистов ЕЦБ. По аналогии с ПЧД, в соответствии с рекомендацией Комиссии (и основываясь на её докладе о действиях, предпринятых страной-членом) Совет может вынести решение о несоответствии (вкупе с рекомендацией о принятии нового корректирующего плана). Процедура его утверждения схожа с таковой в рамках ПЧД: рекомендация Комиссии автоматически превращается в решение Совета, если последний в течение 10 дней не решил обратное квалифицированным большинством (принцип перевернутого большинства). Единственным институциональным отличием ПЧМД от ПЧД является наличие в ПЧМД Европейского совета как органа, ответственного за разработку общих направлений политики ЕС (Совет ЕС должен уведомить

[208] Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and the Council of of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances [Electronic resource] / EUR-Lex. – 23.11.2013. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:en:PDF (Application date: 22.08.2018)

Европейский совет в случае принятия решения о несоответствии (англ. non-compliance)).

Регламент 1174/2011 устанавливает санкции для стран-членов зоны евро в следующих случаях: если в отношении них два раза подряд выдвигались рекомендации Совета в рамках одной ПМД, и при этом Совет посчитал корректирующие планы недостаточными, либо если решения о несоответствии в рамках одной ПЧМД выносились два раза подряд (в последнем случае депозит превращается в ежегодный штраф). Размер депозита или штрафа не должен превышать 0,1% ВВП. Интересно, что решение о наложении штрафа фактически принимает Еврогруппа (п. 1 статьи 5 регламента 1174/2011)[209], а средства от штрафа или депозита поступают в Европейский стабилизационный механизм.

На первый взгляд может показаться, что процедура коррекции макроэкономических дисбалансов не имеет прямого отношения к фискальной сфере, ведь индикаторы, учитываемые Комиссией при подготовке ежегодных докладов, содержат макроэкономические критерии общего плана: внутренние дисбалансы (частный и государственный долг, занятость, показатели финансового сектора, фондового рынка, банковского сектора и др.) и внешние дисбалансы (показатели платёжного баланса, международная инвестиционная позиция, реальный эффективный обменный курс, экспорт, производительность труда и др.). Действительно, единственным «фискальным» критерием здесь является государственный долг. Однако тот факт, что критерии, на основании которых проводится мониторинг макроэкономического состояния стран-членов ЕС, включены в число 6 актов, реформирующих ПСР как один из краеугольных камней фискального регулирования в ЕС, говорит о важности данных регламентов для фискального регулирования ЕС. То же самое можно сказать, исходя из теоретических соображений, характеризующих функционирование открытой

[209] 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 [Electronic resource] / EUR-Lex. – 23.11.2013. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1174&from=EN (Application date: 22.08.2018)

экономики в рамках либерализации внешнего сектора (движения товаров, услуг, капиталов). В современных условиях все эти компоненты оказываются взаимосвязанными.[210]

Таким образом, макроэкономический надзор в своём роде также может являться составной частью фискального регулирования в ЕС. А тот факт, что фактически единственным инструментом экономической политики стран-членов зоны евро становится именно фискальная политика, свидетельствует о том, что практически любые меры по коррекции макроэкономических дисбалансов будут связаны с фискальной сферой.

Отдельную практику в сфере фискального надзора представляет механизм «Европейского семестра»[211], действие которого начинается с января каждого года. ЕК готовит доклад по главным проблемам, которые могут затронуть страны ЕС и еврозоны. Затем, в феврале, на уровне Совета ЕС и Европейского парламента проходят консультации по данному докладу. В марте проходит ежегодный экономический саммит Европейского совета, на котором определяются ключевые ориентиры в рамках программ стабилизации (англ. stability program) для стран-членов зоны евро и программ конвергенции (англ. convergence program) для прочих стран ЕС (страны представляют эти программы в апреле). Одновременно страны (в соответствии с программой «2020») определяют свои основные проблемы в Национальных программах реформ (англ. national reform program, NRP). По итогам анализа данных программ Совет издаёт свои рекомендации. Кроме того, в июне Комиссия публикует экономические обзоры по каждой из стран и даёт оценку представленным странами программам. Цикл замыкается в январе следующего года, когда Комиссия в ежегодном докладе сообщает о том, как страны выполняют данные им рекомендации.[212] Более подробно схема действия Европейского семестра представлена в приложении 1.

---

[210] Холопов. Указ. соч.

[211] Более подробно см.: Стрежнева. Управление экономикой... С. 118-120.

[212] European Central Bank Monthly Bulletin: March 2011 [Electronic resource] / European Central Bank – Frankfurt-am-Main: ECB, 2011. – p. 100. – Mode of access: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201103en_pp99-119en.pdf (Application date: 03.02.2018)

Два базовых акта[213], принятые в 2013 г., касаются в основном повышения прозрачности процесса принятия бюджетов в странах-членах и усиления контроля за ними[214] (об основных изменениях, содержащихся в предложении Комиссии по принятию «two-pack», см. приложения). Так, этот пакет значительно усиливает механизм «Европейского семестра» т.н. национальным семестром: к 30 апреля страны-члены должны публиковать свои среднесрочные фискальные планы, к 15 октября – бюджетные планы, а к 31 декабря - принять бюджет на следующий год. Таким образом, бюджетный цикл фактически начинается уже в декабре (см. приложение 1). Комиссия высказывает своё мнение относительно бюджетных планов стран-членов (к 30 ноября), а страны, против которых действует ПЧД, передают Комиссии информацию о мерах, принимаемых для сокращения дефицита. При этом страны, испытывающие финансовые проблемы (особенно получающие финансовую помощь), оказываются под пристальным надзором ЕК и ЕЦБ.[215] Наконец, страны обязаны подготавливать т.н. программы экономического партнёрства (англ. economic partnership programs), содержащие планы основных мероприятий в рамках структурных реформ, а также координировать свою деятельность в вопросе выпуска долговых обязательств.[216]

Особое место в европейской системе фискального регулирования занимает так называемый Фискальный пакт (англ. Fiscal Compact) или

---

[213] Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of member states in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0472 (Application date: 03.05.2018);

Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 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 [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0473 (Application date: 03.05.2018)

[214] Более подробно об этом, а также об отличиях предложения Комиссии от принятых регламентов см.: De la Parra S. The Two Pack on Economic Governance: an Initial Analysis / S. De la Parra. – Brussels: European Trade Union Institute Printshop, 2013. – 29 p.

[215] 'Two-Pack' enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area [Electronic resource] // European Commission Press Releases Databases. – 27.05.2013 – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm (Application date: 03.05.2018)

[216] The corrective arm [Electronic resource] // European Commission – Economic and Financial Affairs – 17.11.2015 – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm (Application date: 03.05.2018)

Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе (англ. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union). Формально он не является составной частью правовой системы ЕС, а принят как отдельный международный договор. Тем не менее почти все страны-члены ЕС (кроме Великобритании, Чехии и Хорватии) являются участниками этого договора, поэтому с определённой долей условности его можно включить в архитектуру фискального регулирования ЕС. Согласно данному договору, подписавшие его страны обязаны закрепить в своём национальном законодательстве нормы, по которым бюджет должен быть профицитным или сбалансированным. Структурный дефицит не должен превышать 0,5% ВВП или 1% ВВП, в случае если госдолг существенно ниже 60% ВВП. Кроме того, страны, подписавшие договор, обязаны создать национальный корректирующий механизм (на основе общих принципов, разработанных ЕК) и создать независимые экспертные мониторинговые органы. Если уровень государственного долга превышает 60% ВВП, то (как и в регламенте 1177/2011) страны должны сокращать его на 1/20 в течение каждого года. Страны-члены зоны евро обязуются поддерживать рекомендации или предложения Комиссии (если какая-либо страна нарушает критерий по дефициту бюджета в рамках ПЧД). Однако если квалифицированное большинство (по аналогии с квалифицированным большинством в Совете ЕС) этих стран (без учёта государства, по отношению к которому Комиссия выдвигает рекомендацию) выступает против этой рекомендации, данное положение не действует. Таким образом, из обычной процедуры чрезмерного дефицита как бы устраняется Совет ЕС, хотя очевидно, что данная установка похожа на принцип перевёрнутого большинства, а квалифицированное большинство стран, выступающих против рекомендации Комиссии равно такому же квалифицированному большинству в Совете ЕС.

В Фискальном пакте достаточно ярко выражена роль Суда ЕС, куда Комиссия может обратиться, если страны-члены не выполнят положения п. 2

статьи 3 (т.е. не перенесут нормы, закреплённые в пакте, в национальное законодательство). Одна из сторон, подписавших договор, может обратиться в Суд ЕС, если считает, что другая сторона не выполняет положения договора, и потребовать наложить на данную сторону санкции (в виде единовременного штрафного платежа, не превышающего 0,1% ВВП). Страны-члены зоны евро передают средства от штрафа в Европейский стабилизационный механизм, а остальные страны – в бюджет ЕС. Согласно статье 14 договора, государства, национальной валютой которых не является евро, могут самостоятельно придать нормам, содержащимся в Фискальном пакте, обязательный характер. В противном случае, положения Фискального пакта должны быть выполнены ими только после введения евро в качестве национальной валюты.

Согласно статье 139 ДФЕС, во всех рассмотренных случаях, когда речь идёт о принятии решения Советом ЕС только по поводу стран-членов зоны евро (например, в случае действия Регламентов 1173/2011, 1174/2011, Фискального пакта и ряда других актов), голосование в Совете осуществляется только странами-членами зоны евро (т.е. Еврогруппой). В таком случае квалифицированное большинство рассчитывается по формуле, содержащейся в статье 238 ДФЕС (55% голосов членов Совета (Еврогруппы), составляющих 65% населения (еврозоны)).

2.1.2. Налоговый компонент

Наиболее «формализованной» и старейшей налоговой практикой в ЕС является гармонизация применения НДС[217] (истоки его регулирования восходят к Директиве Совета 77/388/ЕЕС от 17 мая 1977 г.). Основные аспекты, регулирующие этот налог, сведены в Директиве 2006/112/ЕС, учреждающей общую систему обложения НДС (включая универсальную практику определения налогооблагаемых лиц, мест приобретения товара или услуги, облагаемых НДС, виды этих товаров и услуг, налогооблагаемую базу

[217] Более подробно о различных элементах налогового регулирования и гармонизации налогообложения в ЕС см.: Синицына М.Л. Налоговый федерализм в Европейском Союзе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Синицына Мария Леонидовна. – М.: МГИМО МИД РФ, 2013. – 210 с.

и другое). Статья 97 устанавливает, что ставка НДС не может быть менее 15% от налогооблагаемой базы. К ряду товаров (например, к электроэнергии или натуральному газу) может применяться сокращённая ставка (но не менее 5%). На Комиссию и Совет ЕС возложен мониторинг сокращённых ставок в странах-членах (с целью выяснения, не влияют ли низкие ставки на конкуренцию, создание рабочих мест и т.д.).

Общая система уплаты НДС включает также правила возврата НДС нерезидентам ЕС (13-я Директива Совета 86/560/ЕЕС), правила возмещения НДС резидентам другой страны ЕС (Директива 2008/9/ЕЕС), изъятия из общей системы (содержащиеся как в базовой Директиве 2006/112, так и в Директиве 2009/132/ЕС), условия временного беспошлинного ввоза товаров (Решение Совета 93/329/ЕЕС). Также в ЕС учреждён Комитет по НДС, который может давать рекомендации по применению норм единой системы НДС (после решения Совета ряд рекомендаций может приобрести характер обязательных).

В области косвенного налогообложения можно выделить ряд сфер, где есть подакцизные товары. Например, речь может идти об энергетике, где установлены минимальные ставки налогообложения для некоторых групп энергетических товаров (установлены Директивой 2003/96), таких как бензин, дизельное топливо и др., используемых, однако, только как моторное топливо или в целях отопления[218]. Минимальные ставки налогообложения устанавливаются для этилированного и неэтилированного бензина, дизельного топлива, керосина, сжиженного газа, натурального газа (в качестве моторного топлива), а также (помимо указанных) для угля, тяжёлой нефти (используемых для отопления и выработки электроэнергии) и электроэнергии.[219] Поскольку данная директива (как и другие) стала частью обычного жёсткого права ЕС, то надзор за её исполнением ложится на ЕК и

[218] Terra B. European Tax Law / B. Terra, P. Wattèl. – The Hague: Kluwer Law International, 2005. – p. 450.

[219] Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity [Electronuc resource] / EUR-Lex. – 31.10.2003. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0096&from=en (Application date: 12.05.2018)

Суд ЕС, который после обращения Комиссии рассматривает дело с точки зрения соответствия действий страны-члена праву ЕС (иск об обеспечении принудительного исполнения права). В качестве примера можно привести решение Суда ЕС от 25 апреля 2013 г. после обращения Комиссии о нарушении Ирландией положений Директивы 2003/96/ЕС. Комиссия посчитала, что, давая лицам с ограниченными возможностями освобождение от уплаты акциза на топливо, Ирландия нарушила обязательства по соблюдению минимальных ставок налогообложения, содержащихся в Директиве 2003/96/ЕС. Суд ЕС принял сторону Комиссии в данном вопросе.[220] Таким образом, корректировка национального курса в контексте налогообложения энергетических товаров может происходить и с участием Суда ЕС в рамках стандартной процедуры разбирательств между странами-членами и институтами ЕС.

В транспортной области можно выделить Директиву 1999/62/ЕС, гармонизирующую сборы с грузовых перевозчиков за использование объектов инфраструктуры (мостов, тоннелей и других). Директива устанавливает минимальные ставки, а также определяет, что сбор средств осуществляется исключительно в странах, в которых зарегистрирована техника (сбором облагаются транспортные средства, грузоподъёмностью более 3,5 т.).

Среди подакцизных товаров, безусловно, выделяются табак и алкоголь. Вторичное законодательство ЕС регулирует и налогообложение этих товаров.

Общей для всех подакцизных товаров является Директива 2008/118/ЕС, регулирующая базовые условия налогообложения таких товаров. Согласно этой Директиве, товары, упоминающиеся в Директивах 2003/96/ЕС, 92/83/ЕЕС и 92/84/ЕЕС, а также 2011/64/ЕС, облагаются налогом в момент их производства (добычи) или импорта в ЕС. Странам-членам разрешается облагать косвенными налогами и другие (даже не являющиеся

[220] Подробнее см.: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0055

подакцизными) товары и услуги. Оплата акциза происходит в момент поступления товара на продажу. Таким образом, плательщиком оказывается владелец магазина или товарополучатель. Правила производства, обработки и приобретения подакцизных товаров определяются самими странами-членами.

В финансовом секторе выделяется Директива 2008/7/ЕС, запрещающая странам-членам облагать косвенными налогами взносы капитала (например, взносы в уставной капитал), займы (приобретаемые как часть взноса капитала), регистрацию, уставные изменения в компании (например, превращение акционерной компании в фирму иного вида), операции по изменению структуры компании, осуществляемые акционерными компаниями, а также размещение акций и иных ценных бумаг, долговых обязательств (включая государственные). Однако страны, в которых на 1 января 2006 г. такие формы налогов существовали, могут сохранить их, если ставка налога на капитал не превышает 1%.

Особняком стоит проблема налога на финансовые трансакции, который обсуждается в рамках процедуры т.н. «продвинутого сотрудничества» (англ. enhanced cooperation). Вопреки расхожему мнению, судьба данного налога ещё не решена, а проект директивы по данному вопросу пока не составлен (изначально ЕК планировала это сделать к 2016 г.).[221] Комиссия выступила с предложением о введении своеобразного европейского налога Тобина в 2011 г., однако отдельные страны (прежде всего Великобритания) высказались категорически против. В то же время одиннадцать государств выразили желание ввести подобный налог на общеевропейском уровне, для чего Комиссия могла задействовать процедуру продвинутого сотрудничества.[222] В 2012 г. Франция на национальном уровне ввела подобный налог. Смысл предложения ЕК заключается в том, чтобы облагать налогом в 0,1% (для

[221] https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en

[222] Подробнее см.: Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax // European Commission. – 14.02.2013. – Mode of access: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/com_2013_71_en.pdf (Application date: 12.06.2018)

акций и облигаций) и 0,01% (для производных финансовых инструментов) все финансовые трансакции, хотя бы одним участником которых является одна из одиннадцати стран-участниц механизма.[223] Подобный подход вызвал достаточно оживлённые споры ввиду своего экстерриториального характера (теоретически налог может взиматься на территории третьей страны, при условии, что хотя бы один из участников трансакции представляет компанию, зарегистрированную в одном из одиннадцати участвующих государств). Примечательно, что страны, обладающие крупнейшими офшорными юрисдикциями в ЕС (Великобритания и Нидерланды), отказались от участия в этом механизме. Отказались от него и новые страны-члены (кроме Словакии). В целом, судьба данной инициативы не решена, а её перспективы туманны.[224] Представляется, что на данный момент даже принятие этой инициативы не сильно исказит налогово-бюджетные системы стран-членов (скорее речь идёт о возможном негативном воздействии на движение капитала). Следовательно, для целей данной работы рассмотрение проблематики европейского налога на финансовые трансакции не является необходимостью.

Отметим, что вторичное законодательство ЕС, касающееся регулирования косвенного налогообложения, построено исключительно на директивах (если не принимать во внимание такие формы мягкого права, как сообщения и рекомендации Комиссии по этому вопросу), что значительно отличает данную область фискального регулирования от бюджетных аспектов, построенных на регламентах. Думается, это можно связать и со степенью формализации, и с различным значением этих сфер для поддержания функционирования ЭВС. Регламент считается более «жёстким» документом, действующим напрямую, директива же является более «мягкой» (обычно обязательными является цели, а не средства их

[223] Учитывая масштаб ежедневных трансакционных операций в ЕС, в данной инициативе имеется масса исключений для конкретных видов операций.

[224] Габарта А.А. Финансовые проблемы европейской интеграции / А.А. Габарта, Е.А. Сидорова // Перспективы экономической глобализации: монография / под. ред. А.С. Булатова. – М.: КНОРУС, 2019. – С. 497-498.

достижения), а её нормы, как правило, имплементируются в национальное законодательство. Очевидно, что в бюджетном компоненте, который характеризуется максимальным набором количественных критериев и ограничений для национальных бюджетов (в отличие от того же косвенного налогообложения), установилась более жёсткая система контроля и регулирования, нежели в области косвенных налогов.

В области прямых налогов степень обязательности и жёсткости наднационального воздействия минимальна. Это, конечно, связано и с тем, что в ДФЕС не содержится упоминаний о гармонизации прямого налогообложения.

Тем не менее, по меткому утверждению Б. Бекеша, не существует европейского налога, но существует европейское налоговое право.[225] В определённой степени институты ЕС имеют возможность воздействовать на национальные системы прямого налогообложения, но это воздействие в достаточно большой степени определяется конкретикой каждого отдельно взятого случая. Европейское право в области прямых налогов с определёнными оговорками можно было бы назвать «прецедентным» (имея в виду «кейсовый» или ad hoc характер всех решений), поскольку важнейшим и по сути единственным действенным каналом наднационального воздействия остаётся практика Суда ЕС, который разбирает конкретные случаи несоответствия права государства-члена нормам и правилам единого рынка. Таким образом, любое действие Комиссии и/или Суда ЕС будет обращено не только против конкретной страны, но и против конкретной меры (закона или иного нормативного акта), а регулирование не будет распространяться на все страны-члены ЕС.

В области прямого налогообложения[226] существует всего четыре масштабные директивы ЕС (см. приложение 2), но в то же время

---

[225] Békés B. Direct Taxation in the European Union: possibilities and limitations in the national legislation. Thesis of the doctoral dissertation / Balázs Békés. – Budapest, 2013. – p. 7.

[226] Подробно о специфике регулирования прямого налогообложения см.: Леонова О.А. Особенности имплементации права ЕС о прямом налогообложении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Леонова Ольга Александровна. – М.: МГИМО МИД РФ, 2016. - 219 с.

наблюдается достаточно серьёзное влияние «мягкого» права, выраженного в различных рекомендация, сообщениях Комиссии и других нормативных актах, которые страны-члены могут брать на вооружение. Более того, по словам Б. Бекеша, «было бы неверно утверждать, что малое число законодательных актов в данной области даёт странам-членам полную свободу».[227] Комиссия ЕС осознаёт невозможность серьёзной кодификации в данной области[228], поэтому акцент делает как раз на вторичном и мягком праве. В 2011 г. она даже выпустила Сообщение[229], в котором постановила, что в области прямого налогообложения есть более действенные инструменты, чем гармонизация законодательства. В соответствии с этим документом, в своей деятельности Комиссия в большей степени будет прибегать к формулированию рекомендаций странам-членам, а также к взаимодействию с Судом ЕС, если та или иная норма национального права противоречит нормам общего рынка. Следовательно, во многом Комиссия переводит практику регулирования прямого налогообложения (в той мере, в какой она вообще может на него воздействовать) в зону своей исключительной компетенции (соблюдение правил общего рынка). С этим и связана значительная роль Суда ЕС.

Особое место в регулировании прямого налогообложения занимает дискуссия о правилах обложения корпоративным налогом компаний, ведущих свою деятельность в разных странах ЕС. С точки зрения Еврокомиссии, налогообложение в данной сфере чрезвычайно неэффективно, так как часто ТНК переносят часть деятельности в налоговые юрисдикции с более низкой налоговой нагрузкой, действуя при этом и в других странах, что вызывает споры между правительствами и фирмами, например, по

---

[227] Békés, p. 3

[228] Захаров А.С. Налоговое право ЕС: актуальные проблемы функционирования единой системы / А.С. Захаров. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 41.

[229] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee of 23 May 2001 on tax policy in the European Union - Priorities for the years ahead [COM(2001) 260 final - Not published in the Official Journal] // EUR-Lex. – 10.10.2001. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0260 (Application date: 15.06.2018)

вопросу налогообложения платежей внутри самих компаний и т.д.[230] Суть инициативы ЕК состоит в том, чтобы дать ТНК возможность иметь дело только с одним налоговым органом союза и выплачивать налоги, исходя из единой системы расчёта. Речь ни в коем случае не идёт о гармонизации ставок корпоративного налога, тем самым Еврокомиссия демонстрирует, что страны-члены сохраняют свой налоговый суверенитет.[231] Несмотря на это, развития первичная инициатива так и не получила, о чём говорит тот факт, что в 2015 г. Еврокомиссия выдвинула предложение о её перезапуске.[232] На данный момент это предложение так и не претворено в жизнь.

Среди различных налоговых аспектов минимальной кодификации в праве ЕС оказались подвержены только вопросы двойного налогообложения. В целом, суть Конвенции 90/436/EEC и развивающей её Директивы 2017/1852 сводится к тому, чтобы обязать национальные налоговые органы разрешать спорные вопросы, возникающие по поводу двусторонних договоров об избежании двойного налогообложения. Причём кодифицированы лишь практики налогообложения компаний, но не физических лиц. Речь идёт о правилах взимания налогов с роялти и иных процентных платежей (Директива 2011/96/EU) и с прибылей, выплачиваемых дочерними компаниями своим материнским компаниям, если они располагаются в разных странах ЕС (2003/49/EC).

Особое значение для регулирования прямого налогообложения имеют Сообщения Комиссии ЕС, часто основанные на решениях Суда ЕС. Эти сообщения регулируют конкретные практики налогообложения, оставшиеся за рамками Директив. Так, некоторые виды взимания налогов с физических лиц являются объектами вторичного права ЕС. Например, Сообщение

---

[230] Corporate Tax Harmonization in the EU / L. Bettendorf et al. // Economic Policy. – July 2010. – p. 530-590.

[231] Пономарева К.А. Общая консолидированная база корпоративного налога как один из вариантов гармонизации прямых налогов в Европейском Союзе / К.А. Пономарева // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – №1(62). – С. 205-212.

[232] Re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) [Electronic resource] / European Commission. – Taxation and Customs Union. – Tax Consultations. – 2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/relaunch_ccctb_en.htm (Application date: 06.05.2018)

Комиссии касательно обложения физических лиц налогом на дивиденды[233], основываясь на решении Суда ЕС, устанавливает, что страны-члены ЕС не могут взимать бóльшие налоги с дивидендов, полученных из-за границы, чем с дивидендов, полученных на территории страны. Нетрудно догадаться, что эта норма исходит из правил общего рынка.

В целом, прямое налогообложение, судя по всему, надолго останется минимально гармонизированной фискальной сферой в ЕС. Связано это в первую очередь с уже упоминавшимся противоречием между национальными и наднациональными интересами в данной области. Многие страны с низкими ставками получают достаточно большую выгоду от существующего налогового режима и не намерены отдавать свои конкурентные преимущества в данной области. Яркий пример противодействия любым инициативам ЕК в области гармонизации прямого налогообложения – заявления премьер-министра Венгрии В. Орбана, а также лидеров ряда других стран, прежде всего известных своим достаточно мягким налоговым режимом. Так, например, Ирландия, на территории которой размещают свои европейские филиалы крупнейшие ТНК (во многом из-за благоприятных особенностей налогового законодательства и, прежде всего, низких ставок), также является крупнейшим оппонентом любой налоговой гармонизации в данной области и выступает против проекта директивы о единой базе обложения корпоративным налогом.[234]

Подводя итог анализу совокупности норм, регулирующих прямое налогообложение в ЕС, представляется логичным согласиться со следующим мнением Б. Бекеша: процессы, идущие вокруг прямых налогов в странах-членах ЕС «могут быть названы координацией, но не гармонизацией».[235]

---

[233] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 19 December 2003 on dividend taxation of individuals in the Internal Market [COM(2003) 810 final - Not published in the Official Journal] // EUR-Lex. – 19.12.2003. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52003DC0810 (Application date: 13.06.2018)

[234] Hungary, Ireland Oppose EU-wide Tax Harmonization Efforts // Reuters. – 04.01.2018. – Mode of access: https://www.reuters.com/article/us-hungary-ireland-taxation/hungary-ireland-oppose-eu-wide-tax-harmonization-efforts-idUSKBN1ET1ZY (Application date: 12.06.2018)

[235] Békés, p. 8.

Таким образом, проведённый анализ налогового компонента фискального регулирования в ЕС показывает, что, несмотря на наличие сравнительно большого количества нормативных актов, реальное влияние на экономики стран-членов ЕС сегодня оказывают «бюджетные» компоненты системы фискального регулирования, т.е. практики контроля и надзора за национальными бюджетами и их сбалансированностью.

2.1.3. К вопросу о перспективах углубления фискальной интеграции в ЕС

При анализе существующих практик фискального регулирования в ЕС встаёт вопрос о потенциальном расширении структуры фискального союза и углублении интеграции в данной области. Представляется, что эти перспективы весьма туманны и углубление координации по любому из направлений (фискальное регулирование, система перераспределения, полноценная налоговая гармонизация) маловероятно. Исключение составляет, пожалуй, вероятное усиление процедур контроля и регулирования.

Среди возможных предложений по развитию фискальной интеграции доминирует идея создания некоего подобия общего бюджета еврозоны. По словам бывшего министра финансов Бельгии Ф. Майстадта, отдельный бюджет для зоны евро поможет избежать воздействия асимметричных шоков.[236] Некоторые эксперты даже предлагают разделить еврозону по уровням развития[237], чтобы лучше контролировать проблемы, возникающие в странах разных уровней. Однако сама идея отдельного бюджета для зоны евро вызывает сомнения. Ещё в начале валютной интеграции многие говорили, что она во многом, разделяет Европейский союз.[238] Кроме того, пока совершенно неочевидны контуры бюджета зоны евро. Э. Рубио сформулировала пять вопросов относительно параметров возможного

[236] Maystadt: Consensus Quietly Growing for Eurozone Budget [Electronic resource] / F. Simon // EurActive. 15.03.2016. – Mode of access: http://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/le-budget-de-la-zone-euro-une-bonne-idee-qui-stagne/ (Application date: 04.05.2018)

[237] Papantoniou Y. Sustaining the Unsustainable Eurozone [Electronic resource] / Y. Papantoniou // Project-Syndicate. 25.03.2015. – Mode of access: https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-economies-fiscal-transfers-by-yannos-papantoniou-2015-03 (Application date: 04.05.2018)

[238] Jovanović M.N. The Economics of European Integration: Limits and Prospects / M.N. Jovanović – Cheltenham, Northhampton: Edward Edgar Publishing, 2005. – p. 143.

бюджета: какие функции такой бюджет будет выполнять; насколько большим будет его объём и как он будет финансироваться; кто будет в нём участвовать; будут ли в рамках этого бюджета осуществляться заимствования; кто будет осуществлять демократический контроль за бюджетом).[239] Пока что на эти вопросы нет однозначных ответов. Коллектив экспертов МВФ предложил создать специальный экстренный фонд (англ. a rainy-day fund), который будет аккумулировать средства стран и направлять их в государства, переживающие негативные шоки. Перечисление странами от 1,5% до 2,5% ВВП в бюджет фонда было бы достаточным, чтобы сформировать эффективный финансовый институт.[240] Некоторые шаги на этом поле уже сделаны[241], но они пока явно недостаточны. Определённую поддержку получает и тезис о наделении ЕЦБ специальными полномочиями по выкупу долговых обязательств стран (действия как кредитора последней инстанции[242]), однако подобная практика нарушает принципы независимости центральных банков.[243]

Сегодня наиболее актуальны два резонансных проекта потенциального углубления и развития ЭВС в целом и его фискального компонента в частности: проект президента Франции Э. Макрона и проект ЕК[244], хотя существуют и другие альтернативные проекты, например, предложения министра экономики Испании Р. Эсколано[245], Ж.-К. Трише[246] и др. Проект,

---

[239] Rubio E. Eurozone Budget [Electronic resource] / E. Rubio // Notre Europe, Jacques Delors Institute. 15.11.2012. – Mode of access: http://www.institutdelors.eu/media/eurozonebudget-rubio-ne-jdi-nov12.pdf?pdf=ok (Application date: 04.05.2018)

[240] Towards a Fiscal Union for the Euro Area / [C. Allard and others] / International Monetary Fund / IMF Staff Discussion Note. – 2013. – No. SDN/13/09. – p. 19.

[241] Подробнее см.: Стрежнева. Экономический и валютный... С. 118-129.

[242] См.: Dambrowski M. Fiscal and Monetary Determinants of the Eurozone Crisis and its Resolution / M. Dambrowski // CASE Network Studies&Analyses. – 2012. – No. 443. – p. 26.

[243] Gros D. Europe's Two Priorities for the G20 / D. Gros // What G20 Leaders Must do to Stabilise Our Economy and Fix the Financial System. / [ed. by B. Eicgengreen, R. Baldwin]. – London: Centre for Economic Policy Research, 2008. – pp. 33-36.

[244] Reflection Paper on the Deepening of Economic and Monetary Union [Electronic resource] / European Commission. – 31.05.2017. – Mode of access: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf (Application date: 12.02.2019)

[245] Цибулина А.Н. Экономический и валютный союз, март-май 2018 / А.Н. Цибулина // Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 92. Март-май 2018 / Отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Институт Европы РАН, 2018. – С. 25.

[246] Peel Q. Trichet Seeks Single EU Finance Ministry [Electronic resource] // Financial Times. – 03.06.2011. – Mode of access: https://www.ft.com/content/e0bd4e7a-8d15-11e0-815d-00144feab49a (Application date; 12.02.2019)

согласованный Э. Макроном и А. Меркель пока нельзя назвать предельно конкретным. Речь однозначно идёт о создании отдельного бюджета зоны евро, но его объемы, правила финансирования и иные вопросы остаются пока открытыми.[247]

Проект ЕК учитывает многие предложения теоретиков и отвечает практически на все вопросы, поставленные Э. Рубио. Основными элементами инициативы ЕК можно считать создание поста министра финансов Еврозоны и казначейства с возможностью координировать выпуск общих евробондов зоны евро, а также учреждение специального Европейского валютного фонда (ЕВФ).[248] Создание безопасных ценных бумаг для зоны евро видится Комиссии одним из важнейших условий оптимального функционирования ЭВС в будущем, однако у этой инициативы есть принципиальные противники (прежде всего в ФРГ).[249] Наряду с возможным усилением стабилизационных функций уже существующего общего бюджета ЕС, в проекте ставится вопрос о возможном бюджете зоны евро, хотя эта инициатива достижима лишь в долгосрочной перспективе.[250] В целом, предложения по углублению распределительного компонента в проекте ЕК недостаточно хорошо проработаны. Отдельное внимание ЕК также уделяет важности Европейского семестра и практике надзора за различными компонентами экономических систем стран-членов с целью достижения «циклической конвергенции».

Нельзя сказать, что институты ЕС заняты исключительно дискуссиями о возможном бюджете зоны евро и не рассматривают перспективы реформирования контрольных механизмов (прежде всего ПСР). В последнее время развитие получила инициатива Европейского фискального совета (поддерживаемая ЕК) о возможности более гибкого применения норм и

---

[247] Proposal on the Architecture of a Eurozone Budget Within the Framework of the European Union [Electronic resource] / European Council. – 16.11.2018. – Mode of access: https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf (Application date: 12.02.2019)

[248] Пищик В.Я. Императивы и реалии реформирования Европейского экономического и валютного союза / В.Я. Пищик, П.В. Алексеев // Современная Европа. – 2017. – № 6. – С. 119-131.

[249] Там же. С. 130.

[250] Reflection Paper… p. 26.

механизмов ПСР[251] (с целью избежать излишней проциклличности пакта и позволить странам-членам осуществлять экспансионистскую налогово-бюджетную политику на понижательной волне цикла).[252] Однако вопрос о более гибких формах поднимает другую важную проблему автоматизма применения корректирующих и превентивных мероприятий ПСР, что усложняет всю институциональную структуру пакта.[253] Более того, излишняя гибкость в применении норм ПСР может привести к злоупотреблениям со стороны отдельных стран, а также проблеме избирательности Комиссии, а следовательно утрате определённой степени легитимности её действий. Обращает на себя внимание, что более «свежее» сообщение Комиссии указывает на склонность к более жёсткому контролю за национальными бюджетами на повышательной волне цикла (при этом приверженность идее гибкости применения норм ПСР сохраняется).[254] Таким образом, вектор деятельности Комиссии всё же направлен в сторону контроля и регулирования.

Интересно, что все существующие на данный меры в области фискальной интеграции в ЕС в основном так или иначе опираются на инструменты ограничения и контроля. При этом в отношении общей макроэкономической стабилизации, создания механизмов перераспределения и инструментов общих расходов для «разогрева» всей экономики, обобществления долга (англ. mutualization) в виде, например, евробондов (общих долговых обязательств зоны евро) практически никаких мер не

---

[251] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank Making the Best Use of the Flexibility of Within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact [Electronic resource] / European Commission. – 13.01.2015. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=EN (Application date: 12.02.2019)

[252] Цибулина А.Н. Экономический и валютный союз, октябрь-декабрь 2017 / А.Н. Цибулина // Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 92. Октябрь-декабрь 2017 / Отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Институт Европы РАН, 2018. – С. 25.

[253] Стрежнева. Экономический и валютный союз... С. 102.

[254] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank on the review of the flexibility under the Stability and Growth Pact [Electronic resource] / European Commission. – 23.05.2018. – mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_335_en.pdf (Application date: 12.02.2019)

принимается.[255] Существует мнение, что все перечисленные меры так или иначе ведут к созданию полноценного бюджета зоны евро или какого-то иного механизма перераспределения. Дискуссии об этом происходят постоянно.[256] С учётом того, что Доклад пяти президентов[257] отказался от бюджета зоны евро как такового, маловероятно быстрое принятие содержательного и объёмного бюджета, даже несмотря на договорённости лидеров ФРГ и Франции о создании общего бюджета еврозоны.[258] Объём средств, который потенциально может аккумулировать такой бюджет, не превышает 0,2% совокупного ВВП еврозоны. Следовательно, перспектив для создания настоящего механизма перераспределения и полноценного фискального союза в ЕС нет. Исходя из этого, можно предположить, что движение ЕС по пути фискальной интеграции в ближайшем времени будет осуществляться исключительно в сторону усиления механизма принуждения (и такая тенденция может сохраниться вплоть до следующего макроэкономического потрясения).

Однако существует значимое отличие потенциального экономического удара от кризиса 2009 г. и его последующих европейских вариаций. Сегодня наднациональные органы стараются передвинуть акцент с корректирующих на превентивные меры бюджетного контроля, чтобы лишить национальные государства возможности проводить дискреционную политику. С одной стороны, такие меры могут уберечь национальные государства от негативных последствий разбалансировки всей фискальной системы, но с другой - не позволят странам использовать фискальные рычаги для возможного стимулирования экономики в условиях низких темпов прироста

---

[255] См.: Claessens S. Paths to Eurobonds / S. Claessens, A. Mody, S. Vallée // IMF Working Paper. – 2012. – No. 12/172. – 39 p.

[256] Макрон сообщил, что саммит ЕС достиг важных экономических договоренностей [Электронный ресурс] / ТАСС. – 14.12.2018. – Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/5915761 (дата обращения: 12.01.2019); Еврогруппа не поддержала идею создания бюджета еврозоны [Электронный ресурс] / ТАСС. – 19.11.2018. – Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/5810575 (дата обращения: 12.02.2019)

[257] Juncker J-C. Completing Europe's Economic and Monetary Union [Electronic resource] / [J-C. Juncker and others] // European Commission. – 22.06.2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (Application date: 12.05.2018)

[258] Германия и Франция договорились о бюджете еврозоны [Электронный ресурс] / Deutsche Welle. – 16.11.2018. – Режим доступа: https://www.dw.com/ru/германия-и-франция-договорились-о-бюджете-еврозоны/a-46335903 (дата обращения: 12.02.2019)

ВВП и ловушки ликвидности в ЕС.[259] Как отмечает В. Мюншау, установившийся в ЕС подход к фискальному регулированию – это то, как ФРГ понимает фискальный союз. [260] Видимо, будучи локомотивом еврозоны и всего ЕС, Германия осознаёт, в пользу кого и за счёт кого будут перераспределяться средства в возможном общем бюджете зоны евро. Действительно, существующие расчёты доказывают, что в случае гипотетического режима гармонизации системы распределения и налоговых ставок в долгосрочной перспективе наблюдается негативное влияние на экономику Германии и позитивное – на другие страны-члены еврозоны.[261]

Таким образом, усиление распределительного компонента в рамках нынешней системы фискальной интеграции в ЕС в условиях существующих противоречий маловероятно. Гораздо более вероятным кажется потенциальное усиление наднациональных процедур мониторинга и контроля над национальными бюджетами, что свидетельствует о возможной интенсификации механизмов фискального регулирования ЕС.

§ 2.2. Практика фискального регулирования в ЕС: каналы и инструменты

2.2.1. Действенные инструменты фискального регулирования в ЕС

Как уже было показано, система регулирования (надзора, корректировки) национальных бюджетных курсов со стороны наднациональных органов ЕС может быть разделена на три составных элемента: контроль над национальными бюджетами, гармонизация косвенного налогообложения и координация прямого налогообложения. В строгом смысле слова, ни один из указанных элементов в ЕС не является

---

[259] Согласно некоторым исследованиям, эффективность фискальной политики в условиях ловушки ликвидности повышается, см.: DeLong B. Fiscal Policy in a Depressed Economy / B. DeLong, L.H. Summers // Brookings Papers on Economic Activity. –2012. – Vol. 43. – Issue 1. – pp. 233-297; Auerbach, A. J. Fiscal Stimulus and Fiscal Sustainability / A. Auerbach, Y. Gorodnichenko. // NBER Working Papers. – 2017. – No. 23789. – 48 p.

[260] Münchau W. Better no fiscal union than a flawed one [Electronic resource] / Financial Times. – 18.10.2015. – Mode of access: https://next.ft.com/content/93882f06-7421-11e5-bdb1-e6e4767162cc (Application date: 04.05.2018)

[261] Gadatsch N. Towards a Fiscal Union? A Quantitative Assessment for Germany in EMU / N. Gadatsch, J. Hollmayr, N. Stähler // Macroeconomic effects of fiscal policy: a DSGE approach. – Kiel: Otto Beisheim School of Management, 2014. – pp. 47-63.

регулированием с точки зрения процесса принятия решений. Контроль над национальными бюджетами осуществляется как жёсткая координация, а гармонизация косвенных налогов и координация прямого налогообложения больше напоминает открытый метод координации (ОМК). И с точки зрения институционального устройства ЕС, а также метода принятия решений в рамках союза такое определение вполне справедливо. При этом нельзя считать, что ОМК как один из наиболее мягких методов управления в ЕС не оказывает никакого влияния на национальную политику. Напротив, эмпирические исследования свидетельствуют о том, что в отдельных странах инструменты ОМК могут иметь достаточно сильное влияние, а также вызывать последствия, характерные исключительно для данной страны (в виду её внутриполитического устройства, экономической системы и иных характеристик).[262]

С точки зрения указанного ранее институционального устройства любых процедур в рамках бюджетного контроля (ПЧД, ПМД или ПЧМД), Комиссия и Совет не занимаются регулированием экономики. Кажется, что перед государствами-членами просто установлены барьеры, через которые они не должны переступать. Однако, как установлено в главе 1, действия наднациональных органов ЕС в сфере бюджетного контроля всё больше напоминают нормотворчество, а предписываемые рекомендации – регулирование экономики.

В случае ПЧД регулирование посредством рекомендаций проявляется достаточно ярко. Изначально с рекомендацией о необходимости стабилизации национального бюджета выступает ЕК, она же формулирует т.н. Рекомендации Совету ЕС о существовании чрезмерного дефицита в той или иной стране. На основании этой рекомендации Совет ЕС выносит Решение о существовании в стране чрезмерного дефицита, что фактически означает необходимость следования наднациональным рекомендациям и

[262] Fasois C.L. The Effects of the European Semester on Belgium's Pension Reforms and Tax-Shift away from labour: an Empirical Study // Paper presented at the European Consortium for Political Research Standing Group/External SGEU Conference in Trento, Italy, 15-18 June, 2016. – Mode of access: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/69f7c496-6804-457b-a3dc-475efea06e13.pdf (Application date: 12.06.2018)

достижения определённого в рекомендации Комиссии уровня дефицита бюджета к установленному сроку. В этих рекомендациях содержится некоторый набор шагов, порой даже с указанием реформ в конкретных сферах, которые могут способствовать разрешению сложившейся ситуации, и целевых показателей, которых страна должна достичь. По сути, Решение Совета ЕС дублирует рекомендации, которые выдвигает Комиссия ЕС.[263] После того как Решение Совета оказывается принятым, на основании другой рекомендации Комиссии Совет также принимает рекомендацию по сокращению чрезмерного дефицита (англ. to end the excessive deficit situation), содержащую набор мер и шагов для достижения целевых показателей, установленных Решением Совета. Эти рекомендации Совета также фактически дублируют рекомендации, разработанные Комиссией ЕС. И именно в этом проявляется нормотворчество Комиссии и Совета ЕС: они фактически навязывают странам определённые (но не строго конкретные) шаги по исправлению ситуации. При этом два Решения Совета о применении санкций в рамках корректирующей руки ПСР (против Испании и Португалии в 2016 г.) содержат упоминание о том, что указанные проблемные страны не выполнили рекомендации Совета. Таким образом, «квазиобязательными» (имея в виду, что неисполнение ведёт к санкциям) к исполнению становятся даже не Решения Совета ЕС, а его рекомендации по сокращению чрезмерного дефицита.

В рамках механизма Европейского семестра наднациональные Комиссия и Совет, проводя анализ национальных программ конвергенции или стабилизации, также могут выносить определённые рекомендации[264], однако степень их воздействия и обязательности будет несколько ниже, чем в случае ПСР. Хотя круг вопросов, который содержится в таких рекомендациях, гораздо шире рамок фискальной политики и может касаться

[263] На самом деле тексты рекомендаций и иных документов, которые принимает Совет по инициативе Комиссии, практически всегда идентичны ранее принятым документам Комиссии.

[264] См., например: 2011 European Semester: Country Specific Recommendations [Electronic resource] / European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/publications/2011-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en (Application date: 14.08.2018)

науки, образования, иных вопросов, поднятых в стратегии ЕС 2020[265], рынка труда и многих других вопросов. Очевидно, что механизма принуждения к выполнению данных рекомендаций у Комиссии нет, но в данном случае речь уже идёт о мягком «репутационном» воздействии, поскольку свои предложения Комиссия и Совет выносят публично.

Отдельно стоит отметить важность выполнения среднесрочных целей (МТО) для той или иной страны. Часто правила по расходам инкорпорируются в требования, сформулированные в рамках ПСР, однако рекомендации по соблюдению среднесрочных целей могут быть вынесены в отдельных нормативных актах. Расходные критерии, которые должны стимулировать МТО, могут оказывать серьёзное влияние на национальные правительства. Рассмотрению этих критериев не всегда уделяется внимание, поскольку наибольшее влияние оказывает всё-таки ПЧД. Тем не менее, критерии бюджетных расходов (наряду с ПЧД), судя по всему, способны оказать определённое влияние на экономику.[266] Учитывая, что в посткризисный период многие страны осуществили масштабные мероприятия по финансовой поддержке национальной экономики из бюджета, расходные критерии также могут рассматриваться как элементы фискального регулирования, способные оказать влияние на национальную экономику, но второго порядка. В то же время, в докризисный период соблюдение МТО оставляло желать лучшего. Так, из всех новых стран-членов ЕС его придерживались лишь Болгария и Эстония.[267] Остальные страны нарушали установленные правила, но особого воздействия со стороны наднациональных органов на них не оказывалось. Следовательно, активный этап применения мер фискального регулирования в ЕС начинается уже после финансового кризиса.

---

[265] Подробнее о стратегии см.: Бордяшов Е.С. Перспективы реализации новой стратегии развития Европейского союза – «Европа-2020» / Е.С Бордяшов // Вестник МГИМО-Университета. – 2012. – № 3. – С. 108-112.

[266] Bedogni F. EU Fiscal Rules and International Expenditure Rules / F. Bedogni, K. Meaney // Irish Government Economic & Evaluation Service Staff Paper. – 2017. – pp. 12-17.

[267] Jędrzejowicz T. Fiscal Space in CESEE Countries: Lessons from the Crisis with a Special Focus on Poland / T. Jędrzejowicz // Limited Fiscal Space in CESEE: Needs and Options for Post-Crisis Reform. / ed. by P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grünwald. – Vienna: Österreichische Nationalbank, 2011. – p. 81.

Можно говорить о двух этапах посткризисного фискального регулирования в ЕС. На первом (приблизительно до 2014 г.) этапе ключевую роль играла корректирующая рука ПСР (процедура чрезмерного дефицита), вынуждавшая страны проводить вынужденную консолидацию бюджета в оговорённые сроки. Сегодня – после завершения ПЧД против основного числа стран – на первый план вышла превентивная рука ПСР и система раннего предупреждения, основанная на критерии соблюдения МТО.[268] В настоящее время наднациональные расходные критерии (МТО), а также введение подобных критериев на наднациональном уровне являются приоритетом для органов ЕС. Таким образом, происходит некоторое смещение от ПЧД, где ключевым элементом является наблюдаемый и структурный дефициты бюджета, к расходным правилам, основанным на ограничении дискреционного прироста государственных расходов.[269] Это смещение связано с тем, что структурный дефицит можно определить лишь по прошествии какого-то времени после осуществления страной дискреционных мероприятий. То есть контролировать национальную налогово-бюджетную политику со стороны наднациональных органов можно исключительно постфактум, а ключевым элементом для исправления ситуации будут корректирующие процедуры типа ПЧД. Расходный критерий, напротив, является превентивным по своему характеру: он позволяет не только быстрее выявлять отклонения целевых показателей расходов, но и не допустить их, если расходное правило удалось имплементировать в национальное законодательство. Отсюда понятна и логика возможных финансовых санкций на превентивном этапе действия ПСР. «Обжегшись» один раз на несоблюдении странами пороговых значений и появлении из-за этого существенных дисбалансов в фискальной сфере национальных государств, которые пришлось корректировать мерами

[268] На начало 2019 г. действуют две процедуры серьёзного отклонения от МТО (англ. Significant Deviation Procedure) против Венгрии и Румынии, а также одна ПЧД против Испании.

[269] Vierke H. The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules / H. Vierke, M. Masselink // European Economy Economic Brief. – European Commission. – 2017. – No. 27. – p. 6.

фискального регулирования, Комиссия пытается обезопасить зону единой валюты и ЕС в целом от любых возможных проявлений дискреционности налогово-бюджетной политики стран-членов.

Определённую поддержку в осуществлении подобного превентивного контроля со стороны ЕК оказывают механизмы мониторинга и корректировки макроэкономических дисбалансов. После завершения основных мероприятий, направленных на стабилизацию после долгового кризиса, Комиссия достаточно активно действует на этом поле. В последнем докладе Механизма раннего предупреждения отмечается сохранение высоких рисков, связанных с возможной разбалансировкой отдельных компонентов национальных экономик.[270] Если в 2013 г. чрезмерные макроэкономические дисбалансы наблюдались лишь в двух странах ЕС[271], то к 2017 г. таких стран стало уже шесть.[272] Правда, в 2018 г. их число уменьшилось до трех, с одной стороны, за счёт относительно благоприятной макроэкономической конъюнктуры, а с другой - из-за достаточно активной имплементации предложенных реформ в самих странах-членах.[273]

В целом, на основе проведённого анализа можно сделать вывод о том, что непосредственное, осязаемое и достаточно серьёзное влияние на национальный бюджет как таковой на данный момент оказывают лишь

---

[270] Report from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and European Economic and Social Committee. Alert Mechanism Report 2019 (prepared in accordance with Articles 3 and 4 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances) COM/2018/758 final [Electronic resource] / EUR-Lex. – 21.11.2018. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0758&from=EN (Application date: 14.01.2019)

[271] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup. Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances [Electronic resource] / European Commission. – 10.04.2013. - https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0199&from=EN (Application date: 14.01.2019)

[272] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup. 2017 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 [Electronic resource] / European Commission. – 22.02.2017. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-reports-comm-en.pdf (Application date: 14.01.2019)

[273] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup. 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 [Electronic resource] / European Commission, - 07.03.2018. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-communication_en.pdf (Application date: 14.01.2019)

инструменты Пакта стабильности и роста. Наиболее ярко при этом проявляется ПЧД, осуществляющая непосредственное регулирующее воздействие на экономику тех стран, против которых она применяется. Влияние механизмов Европейского семестра не так ярко выражено, однако всё же может ощущаться на национальном уровне. Воздействие налогового компонента фискального регулирования пока скорее потенциально возможно в случае углубления гармонизации и создание каких-либо механизмов принуждения или квазипринуждения.

Таким образом, для рассмотрения воздействия фискального регулирования в ЕС на национальные экономики целесообразно сосредоточить основное внимание на вопросах воздействия ПСР (в расширенном понимании), что по сути означает анализ последствий мер в рамках ПЧД с акцентом на посткризисный период.

2.2.2. Практика фискального регулирования в ЕС на примере Процедуры чрезмерного дефицита бюджета

Эффективность и действенность указанных инструментов фискального регулирования варьируется в зависимости от положения страны относительно ЭВС, ПСР, ПЧД и Фискального пакта. Подобная ситуация во многом стала следствием разноскоростной интеграции[274] в ЕС, а также связана с разным весом и положением стран в общей архитектуре союза.

Первое утверждение достаточно просто доказать, учитывая, что ряд стран ЕС не являются членами ЭВС, а две из них оговорили своё конституционное право вовсе не вводить евро (Великобритания и Дания). И хотя все остальные государства-участники ЕС, не вошедшие в зону евро, обязаны перейти к единой валюте[275], теоретически для них сохраняется возможность невступления в ЭВС, если страны не будут удовлетворять критериям членства. Это означает перспективу сохранения разного статуса ПЧД для стран в зависимости от их участи в зоне евро. В данном случае речь

[274] Подробнее см.: Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в ЕС: теория и практика: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Людмила Олеговна Бабынина. – М.: Институт Европы РАН, 2010. – 235 с.

[275] Колодко Гж.В. Факторы и последствия расширения еврозоны / Гж.В. Колодко, М. Постула // Вопросы экономики. – 2018. – №7. – С. 1-20.

идет в первую очередь о возможности применения финансовых санкций. Следует, однако, отметить, что одним из условий получения финансовых средств в рамках региональной политики ЕС из Фонда сплочения (что особенно характерно для новых стран-членов) является соблюдение Маастрихтских критериев, которые включают и бюджетный компонент.[276]

Не стоит также забывать, что в ДФЕС есть упоминание о возможных санкциях и для стран, не участвующих в ЭВС. Для государств, не выполняющих наднациональные рекомендации в рамках ПЧД, существует риск прекращения поступлений из структурных фондов. Этот механизм усиливается кондициональностью выплат в рамках отдельных фондов. Например, с 2014 г. предоставление финансирования в рамках политики сплочения увязывается с выполнением страной обязательств в рамках ПЧД, ПМД и ряда других процедур.[277] Следовательно, для стран, сильно зависящих от таких поступлений, степень жёсткости наднационального воздействия резко возрастает. Табл. 2.1. демонстрирует, какие страны ЕС являются донорами и реципиентами средств структурных фондов ЕС.

Учитывая масштабы поступлений из Общего бюджета, для ряда стран риск их прекращения не сопоставим с размерами штрафа в рамках корректирующей руки ПСР (0,2% ВВП). Следовательно, риски для этой группы стран можно считать даже более значимыми, чем для стран зоны евро. Как видно, практически все новые страны-члены, не являясь членами ЭВС, получают значительные средства из бюджета ЕС. Для рассматриваемых в данной работе государств (В4) снятие рисков прекращения финансирования из ЕС стало важным стимулом к консолидации национальных бюджетов.[278] Польше также было важно доказать, что она имеет право получать финансирование из ЕС, поэтому

[276] Viță V. Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy [Electronic resource] / V. Viță. – Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018. – 63 p.

[277] Ibid. p. 26.

[278] Matolsy G. The Interaction Between Fiscal and Monetary Policy in Hungary over the Past Decade and a Half / G. Matolsy, D. Palotai// Financial and Economic Review. – 2016. – Vol. 15. – Issue 2. – p. 5-32.

расходная часть консолидации не распространялась на инфраструктурные проекты.[279]

Табл. 2.1. Баланс поступлений и платежей в бюджет ЕС в странах-реципиентах, % ВВП (2016 г.).

Страна	***Баланс, % ВВП***
Болгария	4,17
Чехия	2,04
Эстония	2,37
Ирландия	0,16
Греция	2,47
Испания	0,19
Хорватия	1,20
Кипр	0,18
Латвия	2,04
Литва	3,12
Венгрия	3,34
Мальта	1,30
Польша	1,75
Португалия	0,99
Румыния	3,64
Словения	0,51
Словакия	2,53

Источник: данные Европейской комиссии

В то же время ряд стран ядра ЕС, входящих в зону евро и, следовательно, находящихся под бóльшим регулирующем воздействии ЕС, могут выступить с инициативой об изменении степени регулирующего воздействия. Так сделали в 2005 г. Германия и Франция, ставшие инициаторами смягчения изначальных положений ПСР.[280] То есть речь идёт о том, что крупные страны ядра ЕС вряд ли станут объектами серьёзного наднационального давления. В противном случае, как показывает прецедент 2005 г., эти страны могут инициировать пересмотр всей системы.

Очевидно, самая жёсткая степень регулирования существует для стран, входящих в зону евро (некоторыми исключениями можно считать крупные страны-члены). Достаточно сильна степень воздействия и на страны, зависящие от поступления из структурных фондов ЕС, так как угроза их прекращения является одним из возможных последствий для стран, не

[279] Public Finance Consolidation in V4 Plus Ukraine. Compendium of Country-Specific Analyses / [ed. By P. Goliaš]. – Bratislava: INEKO – Institute for economic and social reforms, 2015. – 41 p.

[280] Bordo. Op. cit.

выполняющих наднациональные рекомендации. Наконец, для ряда государств степень наднационального воздействия ограничивается мягкими нормами и возможными репутационными потерями. Таким образом, страны ЕС можно разделить на несколько категорий в зависимости от степени воздействия на них фискального регулирования ЕС (см. таблицу 2.2).

Табл. 2.2. Иерархия степени воздействия наднационального фискального регулирования в ЕС

Категория	Тип воздействия	Страны	Санкции
Жёсткое прямое воздействие в рамках ПСР	более жёсткое[281]	Греция, Испания, Португалия	риск штрафа 0,2% ВВП
	менее жёсткое	Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Австрия, Кипр, Финляндия, Ирландия, Мальта, Словения, *Латвия, Литва*[282]	риск штрафа 0,2% ВВП
Жёсткое непрямое воздействие по статье 126 ДФЕС	более жёсткое	Венгрия, Польша	прекращение платежей из структурных фондов
	менее жёсткое	Чехия, Словакия, Болгария, Румыния	прекращение платежей из структурных фондов
Мягкое воздействие в рамках ПСР	менее мягкое	Италия	риск штрафа 0,2% ВВП
	более мягкое	Германия, Франция	риск штрафа 0,2% ВВП
Мягкое воздействие в рамках статьи 126 ДФЕС	менее мягкое	Великобритания	прекращение платежей из структурных фондов
	более мягкое	Дания	прекращение платежей из структурных фондов

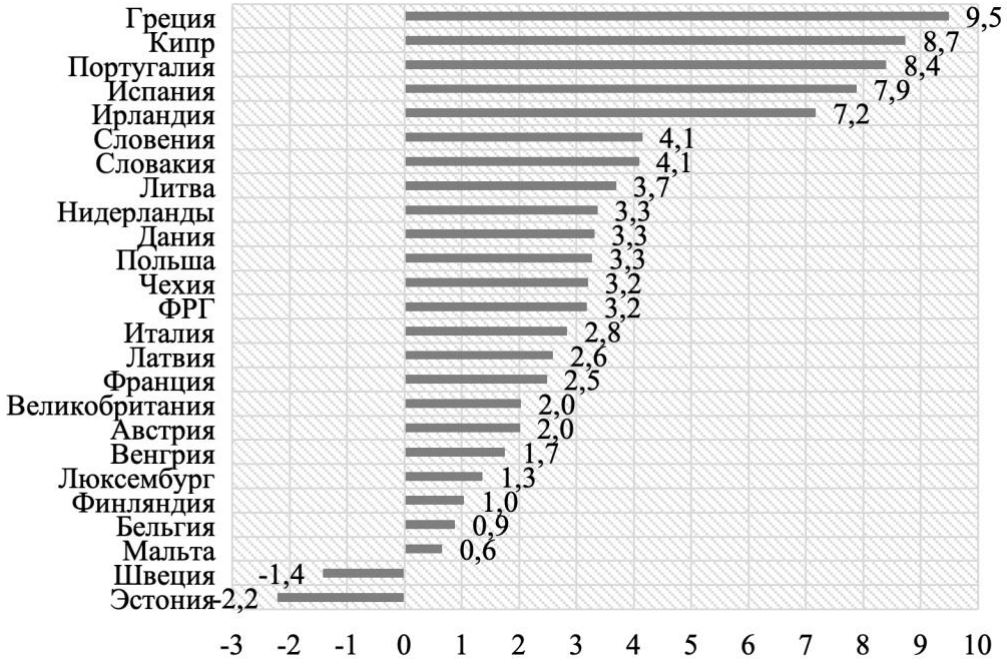
Источник: составлено автором

Действенность воздействия ПСР доказывает тот факт, что циклически скорректированный первичный баланс бюджета улучшился во всех странах ЕС (что говорит о значительной дискреционности их политики, направленной на осуществление фискального сжатия), кроме двух государств, против которых ПЧД не была возбуждена. Речь идёт о Швеции и Эстонии, где циклически скорректированный первичный дефицит (CAPB) несколько ухудшился (см. рисунок 2.1.).

[281] Степень жёсткости определялась в зависимости от числа Решений Совета ЕС (или рекомендаций Комисси) против этой страны. Подробнее см. табл. 2.4.

[282] Вошли в зону евро после 2009 г.

Рис. 2.1. Изменение САРВ (2010-2014 гг.), п.п.



Источник: расчёты автора по данным ОЭСР

Отдельно стоит упомянуть Фискальный пакт, который вносит определённые изменения в институционально-правовую систему национальных государств, подписавших этот документ. Фискальный пакт является нормативным актом за пределами права ЕС. Следовательно, на Чехию, Великобританию (не подписали пакт) и Хорватию (вступила в ЕС позже даты подписания) его положения не распространяются, что является дополнительным элементом дифференцированного воздействия наднационального фискального регулирования в ЕС.

Экономический кризис вынудил многие страны ЕС принимать чрезвычайные меры по поддержке отдельных компаний, банков, целых отраслей и экономики в целом.[283] Естественным образом подобное развитие событий сказалось на сбалансированности национальных бюджетов. Дефицит бюджета во многих странах-членах зоны евро и ЕС в целом существенно превысил пороговые значения в 3% ВВП. Комиссия ЕС отреагировала на эту ситуацию и в 2009 г. вынесла серию рекомендаций,

[283] См., например: Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / Отв. ред. – Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – 204 с.

призывающих Совет ЕС вынести решение о существовании в этих странах чрезмерного дефицита бюджета (т.е. фактически инициировала ПЧД).

Остановимся на видах нормативных актов, которые принимают Комиссия ЕС и Совет ЕС как два основных актора ПЧД, что позволит понять потенциальную силу воздействия этих актов и разграничить «первичные» акты и те документы, целью которых является принуждение страны исполнять первичные указания. Линейка таких документов должна представлять собой движение от инициативы Комиссии до наложения санкций как ключевого элемента системы принуждения.

Все нормативные акты в рамках ПСР условно можно разделить на информационные, рекомендательные и обязательные к исполнению. При такой классификации к информационным актам следует отнести Сообщения, отчёты и обзоры Комиссии, к рекомендательным – рекомендации Комиссии и Совета, мнения Комиссии, а к обязательным – Решения Совета. Однако подобное деление не совсем отвечает практике, поскольку Решения Совета о санкциях основаны на неисполнении Рекомендаций Совета. Более логичным кажется разделение на акты, принимаемые Комиссией, и акты, принимаемые Советом. Учитывая, что Комиссия является своеобразным исполнительным органом в ЕС, а Совет ЕС – своеобразным законодательным, очевидно, что Решения Совета имеют бóльшую юридическую силу.

Можно выделить различные стадии, для которых характерны определённые нормативно-правовые акты. Документы, запускающие ПЧД и констатирующие необходимость сокращения чрезмерного дефицита (см. табл. 2.3.), можно назвать инициирующими актами. Далее идут акты, которые принимает Комиссия, а затем и Совет в случае если государство-член не может или не хочет осуществлять консолидационные мероприятия в соответствии с Рекомендациями Совета (Решения о вынесении предупреждения, о неэффективности принятых мер и т.д.), т.е. по сути это акты, направленные на принуждение к исполнению наднациональных предписаний. Наконец, можно выделить нормативные документы,

определяющие конкретные санкции за неисполнение ранее выдвинутых указаний. Отдельно стоит упомянуть акты, которые официально закрывают ПЧД против той или иной страны.

Как уже упоминалось, мониторингом национальных бюджетов занимается Комиссия ЕС. Первым документом, фактически означающим начало ПЧД, является *Сообщение Комиссии* ЕС (англ. Commission Report). В нем Комиссия проводит анализ программ стабилизации (для страны зоны евро) или программ конвергенции (для стран, не входящих в ЭВС) и на основе этих документов даёт заключение по следующим пунктам:

1. ***Дефицит бюджета*** (превышает ли он установленный уровень в 3% ВВП). В данном Сообщении Комиссия определяет, насколько показатели дефицита являются *чрезмерными* (близость к 3% ВВП) и существуют ли особые обстоятельства (например, серьёзное падение ВВП, чрезвычайные происшествия и т.д.), позволяющие считать определённый уровень прогнозируемого дефицита *исключительным*, т.е. способные привести к смягчению сроков или мер в рамках ПЧД. Комиссия также определяет, является ли дефицит *временным*. Например, если прогнозируемые темпы прироста ВВП при прочих равных условиях демонстрируют ощутимую положительную динамику и способны привести к автоматическому снижению дефицита до уровня ниже 3% ВВП через один или два года, Комиссия может посчитать текущее ожидаемое превышение дефицита временным и не принимает дальнейших действий. Если эти условия не выполняются, а превышение дефицита над целевым уровнем существенно, Комиссия может определить необходимость усиленного мониторинга.

2. ***Госдолг***. Комиссия оценивает динамику госдолга за некоторый предшествующий период, определяет риски и прогноз, констатирует превышение или непревышение текущими и будущими значениями госдолга (при соответствующем прогнозном значении дефицита бюджета) порогового критерия в 60% ВВП.

3. ***Факторы, способные оказать влияние на динамику дефицита и долга,*** среди которых:

а) фаза цикла и показатели прироста реального и потенциального ВВП (с прогнозом);

б) структурные реформы, осуществлённые правительством и их возможное влияние на показатели дефицита и долга;

в) структурный дефицит;

г) госинвестиции (объём и динамика);

в) оценка качества государственных финансов как таковых (насколько уровень госрасходов/доходов соответствует оптимальному уровню);

д) долгосрочная устойчивость государственных финансов (Комиссия оценивает, насколько велик риск серьёзной разбалансировки бюджетной системы, учитывая такие факторы, как старение населения);

е) иные факторы.

Следующим документом становится *Мнение Комиссии* о существовании чрезмерного дефицита. Если Сообщение является фактически началом ПЧД, но не всегда приводит к дальнейшим действиям, то Мнение констатирует намерение Комиссии перейти к более серьёзным практическим шагам. Этот документ принимается Комиссией после консультаций с ЭКОСОК и в широком смысле содержит краткое изложение материала Сообщения Комиссии и вывод Комиссии о наличии в той или иной стране чрезмерного дефицита.

Следующими по порядку являются документы, также разрабатываемые и принимаемые Комиссией. Как правило, она публикует две рекомендации. Первая – Рекомендация Комиссии для рекомендации Совета ЕС по исправлению чрезмерного дефицита (англ. Commission recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation), вслед за которой Совет принимает уже свою рекомендацию по исправлению чрезмерного дефицита (англ. Council recommendation to end the excessive deficit situation), основанную на тексте Комиссии. Вторая – Рекомендация Комиссии для

Решения Совета ЕС о существовании чрезмерного дефицита (англ. Commission recommendation for a Council decision on the existence of an excessive deficit), на основе которой Совет принимает Решение о наличии чрезмерного дефицита. Таким образом, две рекомендации Комиссии ведут к разным по степени обязательности и жёсткости документам Совета – Рекомендации по исправлению дефицита или Решению о наличии чрезмерного дефицита.

Рекомендация Комиссии для рекомендации Совета ЕС по исправлению чрезмерного дефицита содержит указания национальному правительству о снижении чрезмерного дефицита до уровня менее 3% ВВП, а также некоторый необходимый к осуществлению набор мер. Пример текста рекомендации для Бельгии представлен в приложении 3.

Данная рекомендация устанавливает срок исполнения указанных мероприятий. Как показывает практика, текст Рекомендации Совета, которая принимается после *Решения Совета о наличии дефицита*[284], и текст Рекомендации Комиссии практически идентичны.[285] Таким образом, фактически Комиссия определяет, какие меры должна принять та или иная страна для исправления ситуации, а затем эти указания переносятся в Рекомендацию Совета (хотя туда могут быть внесены некоторые изменения).

Рекомендация Комиссии для Решения Совета ЕС о существовании чрезмерного дефицита является базой для Решения Совета, на основе которого затем будут приниматься дальнейшие нормы в рамках ПЧД. Как правило, рекомендация Комиссии содержит основные аспекты Сообщения Комиссии, а также проект Решения Совета о существовании чрезмерного дефицита. Вслед за данной рекомендацией, как уже упоминалось, принимается Решение Совета ЕС о наличии чрезмерного дефицита. Как

[284] Recommendation for a Council Recommendation to Belgium with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic Resource] // European Commission. – 11.11.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_commission/2009-11-11_be_104-7_commission_en.pdf (Application date:17.07.2018)

[285] См.: Council Recommendation to Belgium with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic Resource] // European Commission. – 02.12.2009. – Mode of access:]http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-12-02_be_126-7_council_en.pdf (Application date:17.07.2018)

правило, основной текст этого документа также мало отличается от текста, содержащегося в Рекомендации Комиссии. Практически все страны ЕС были объектами соответствующих Решений Совета.

За выполнением наднациональных предписаний также следит Комиссия ЕС. В этот период она публикует Сообщения Комиссии Совету о принятых мерах (англ. Commission Communication to the Council on Action Taken), в которых анализирует практические шаги правительств всех стран, против которых инициирована ПЧД, и выносит заключение о том, необходимы ли дополнительные меры по исправлению чрезмерного дефицита. В приложении к этому документу Комиссия может огласить дополнительные меры, которые необходимо принять отдельным странам. Затем Комиссия публикует новую Рекомендацию Комиссии для рекомендации Совета ЕС по исправлению чрезмерного дефицита, за которой следует новая Рекомендация Совета, содержащая дополнительные необходимые меры. Так может продолжаться неоднократно, в случае если правительству не удаётся радикально изменить ситуацию. Параллельно Комиссия может публиковать Исследования сотрудников Комиссии о положении в бюджетной сфере (англ. Commission staff working document), содержащие обзор основных мер, принятых правительством, а также ключевых макроэкономических и бюджетных показателей. Подобные документы могут приниматься и для обзора имплементации отдельных указаний (например, конкретной рекомендации Совета и др.).

Дальнейшие инициативы Комиссии и следующие за ними Решения Совета (или Рекомендации в отдельных случаях) можно считать уже актами, направленными на принудительное исполнение ранее выдвинутых рекомендаций. Среди них выделяются принимаемые Комиссией документы, на основе которых затем действует Совет. В частности, если государство, находящееся под действием ПЧД, не приняло необходимых мер, Комиссия может выработать Рекомендацию для Решения Совета ЕС, устанавливающую, что страна не приняла эффективных мер во исполнение

Рекомендации Совета по сокращению чрезмерного дефицита (англ. Commission Recommendation for a Council Decision establishing that no effective action has been taken). В этой Рекомендации Комиссия проводит анализ ключевых тенденций и прогнозов развития бюджетного сектора и экономики в целом, а также основных мер правительства. В целом, анализ проводится в соответствии с основными пунктами Сообщения Комиссии. На основе этой рекомендации Совет ЕС принимает Решение, устанавливающее, что страна не приняла эффективных мер (англ. Council decision establishing that no effective action has been taken).

Следующим этапом можно считать вынесение предупреждения (в случае необходимости неоднократное). Решение (англ. Council Decision giving notice) об этом принимает Совет, основываясь на Рекомендации Комиссии (англ. Commission Recommendation for a Council Decision giving notice). Это Решение имеет несколько более жёсткий характер, нежели Решение Совета о наличии дефицита или Рекомендация Совета о его исправлении. Содержание может отличаться в зависимости от рассматриваемой страны и конкретного случая, но, как правило, оно содержит более чёткие и конкретные предписания для страны по сокращению дефицита. Из приложения 4, содержащего отрывок из текста Решения Совета ЕС о вынесении предупреждения Бельгии[286] видно, что формулировки данного нормативного акта имеют более жёсткий и конкретный характер. К тому же оно обязывает страну следовать бюджетным планам, скорректированным Комиссией, и регламентирует сроки предоставления информации страной-членом в Комиссию.

Наконец, самым жёстким нормативным документом выступает Решение о наложении штрафа (по аналогии со всеми предыдущими актами принимается на основе Рекомендации Комиссии). На данный момент таких

[286] Council Decision of 21 June 2013 giving notice to Belgium to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit // Official Journal of the European Union. – 11.07.2013. – No. L190. – pp. 88-89. – Mode pf access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-9_council/2013-06-21_be_126-9_council_en.pdf (Application date: 20.08.2018)

решений всего два – против Испании и Португалии (в обоих случаях размер штрафа составил 0,2% ВВП). Несмотря на вынесение этих решений, практических шагов по введению санкций осуществлено не было, европейские институты «пожалели» Испанию и Португалию.[287] Анализ нормативных актов, принимаемых Комиссией ЕС и Советом ЕС в рамках ПЧД, подтверждает ранее выдвинутый нами тезис о своеобразном «нормотворчестве ad hoc», сложившемся в данной области в ЕС.

Табл. 2.3. Виды нормативных актов в рамках ПЧД и их применение

	Орган
Инициирующие акты	
Сообщение Комиссии	Комиссия ЕС
Мнение Комиссии	Комиссия ЕС
Рекомендация Комиссии для Решения Совета ЕС о существовании чрезмерного дефицита	Комиссия ЕС
Рекомендация Комиссии для рекомендации Совета ЕС по исправлению чрезмерного дефицита	Комиссия ЕС
Решение Совета ЕС о существовании чрезмерного дефицита	Совет ЕС
Рекомендация Совета ЕС по исправлению чрезмерного дефицита	Совет ЕС
Информативные акты	
Сообщение Комиссии Совету о принятых мерах	Комиссия ЕС
Исследования сотрудников	Комиссия ЕС
Акты по принуждению к исполнению	
Рекомендация Комиссии для Решения Совета ЕС, устанавливающего, что страна не приняла эффективных мер во исполнение Рекомендации Совета по сокращению чрезмерного дефицита	Комиссия ЕС
Решение Совета ЕС, устанавливающее, что страна не приняла эффективных мер во исполнение Рекомендации Совета по сокращению чрезмерного дефицита	Совет ЕС
Рекомендация Комиссии для Решения Совета ЕС о вынесении предупреждения	Комиссия ЕС
Решение Совета о вынесении предупреждения	Совет ЕС
Акты санкций	
Рекомендация Комиссии для Исполнительного решения Совета о наложении штрафа	Комиссия ЕС
Исполнительное решение Совета о наложении штрафа	Совет ЕС

Источник: составлено автором

Стоит также отметить, что практически все Рекомендации Комиссии были вынесены в достаточно короткий промежуток времени, хотя ключевые финансово-бюджетные показатели стран ЕС существенно отличались. В

[287] Стрежнева М.В. Экономический и валютный союз в Европе: проблемы эффективности и легитимности. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – С. 101.

табл. 2.4. представлены ключевые характеристики стран В4 и БНЛ на момент начала ПЧД.

Табл. 2.4. Ожидаемые экономические показатели стран в соответствии с Рекомендациями Комиссии, число рекомендаций и решений органов ЕС.

	Ожидаемый дефицит бюджета на конец 2009 г., % ВВП	Ожидаемое изменение ВВП на конец 2009 г., %	Ожидаемый уровень госдолга, % ВВП	рекомендации Комиссии	Решений Совета (о наличии ЧД, о предупреждении и др.)[288]	Реш-е о санкц.
БНЛ и В4:						
Бельгия[289]	5,9	-2,9	97,6	4	3	нет
Нидерланды	4,8	-4,5	59,7	4	1	нет
Люксембург	3,5	-3,4	14,4	0	0	нет
Венгрия[290]	3,9	-6,7	80	3	1	нет
Чехия	6,6	-4,8	35,5	2	1	нет
Польша	6,6	4,9	47,1	5	2	нет
Словакия	6,3	-5,8	34,6	2	1	нет
страны зоны евро:						
Австрия	3,9	-3,7	68,2	3	1	нет
Кипр	6,1	-1,8	56,2	3	1	нет
*Дания**	5,4*	-4,9	45,1*	3	1	нет
*Финляндия**	4,1*	-7,8	50,5*	3	1	нет
ФРГ	3,7	-5,0	74,2	2	1	нет
Франция	5,4	-1,8	69,1	6	1	нет
Греция	4,4	1,1	96,3	12	11	нет
Ирландия	9,5	-4,0	52,7	4	1	нет
Италия	5,3	-4,7	114,6	3	1	нет
Испания	6,2	-2,0	47,3	9	4	да
Португалия	8,0	-2,9	77,4	8	4	да
Мальта[291]	3,6	-0,9	67,0	3	1	нет
Словения	6,3	-7,4	35,1	5	1	
вошли в зону евро после 2009 г.:						
Латвия	5,3	-5,0	32,4	3	1	нет
Литва	5,4	-11,0	22,6	3	1	нет
иные:						
Болгария	3,9	5,0	14,8	3	1	нет
Румыния	5,1	-4,0	18,2	3	1	нет
Великобр.**	3,3	1,6	47,5	6	3	нет

* ПЧД инициирована в 2010 г.

** ПЧД инициирована в 2008 г.

Источник: составлено автором на основе Рекомендаций Комиссии ЕС.[292]

[288] Кроме решений об отменен ПЧД

[289] Курсивом выделены страны, входящие в ЭВС

[290] В случае с Венгрией количество рекомендаций Комиссии и Решений Совета должно быть несколько бóльшим, поскольку основные решения о существовании дефицита были приняты до 2009 г (ПЧД инициирована в 2004 г.). Указанные в таблице нормативные акты – Рекомендации и Решения о непринятии эффективных мер, т.е. акты принуждения к исполнению.

[291] Только ПЧД в период 2009-2013 гг.

[292] Excessive deficit procedures: overview [Electronic resource] / European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-

Поскольку в данном пункте анализируются рекомендации Комиссии ЕС, в таблице представлены не реальные наблюдаемые показатели, а ожидаемые Еврокомиссией значения (в соответствии с осенним прогнозом 2009 г., осуществлённым комиссией), зафиксированные в рекомендациях Комиссии ЕС по существованию чрезмерного дефицита). Для общей картины в таблице также представлены данные по всем странам ЕС, против которых была начата ПЧД. Таблица содержит два столбца, характеризующие количество рекомендаций, которые выносила Комиссия ЕС после 2009 г. и количество решений Совета ЕС, выработанных на основании этих рекомендаций (тип и характер Решений не учитывается). Примем, что количество указанных документов означает жёсткость формального воздействия на экономики стран, а также, безусловно, склонность той или иной страны к выполнению предписаний Комиссии ЕС и Совета ЕС.

Как видно из таблицы, наиболее жёсткому воздействию подверглись т.н. «проблемные страны зоны евро».[293] Однако в отдельных странах, не входящих в эту группу, число Рекомендаций и Решений Совета ЕС также отклоняется от обычных показателей (более 3 Рекомендаций и 1 Решения), хотя ключевые значения бюджетной сферы (дефицит и долг) могут отличаться незначительно и не иметь критического характера. Или наоборот: критические показатели долга (Италия) не коррелируют с минимальным количеством наднациональных нормативных актов в рамках ПЧД. Это лишний раз свидетельствует о необходимости индивидуального рассмотрения каждого случая наднационального воздействия.

Не были исключением в этом процессе и рассматриваемые подгруппы стран (В4 и БНЛ). Специфика их положения, а также содержание принятых документов, включающих обзор ситуации (Рекомендации Комиссии ЕС) и предписания к исправлению ситуации (Решения Совета ЕС), анализируются далее.

---

governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en (Application date: 18.01.2019)

[293] Подробнее см.: Шеремет Е.И. Долговой кризис: особенности 2012 г. / Е.И. Шеремет // Вестник РУДН. Серия: Экономика. – 2012. – №5. – С. 36-50.

§ 2.3. Меры фискального регулирования ЕС в странах Бенилюкс и Вишеградской группы

Данный параграф посвящён обзору основных мер фискального регулирования ЕС в странах Бенилюкс и Вишеградской группы (в первую очередь речь идёт о тех требованиях, которые Комиссия и Совет ЕС предъявили к отдельным странам в связи с нарушением ими пороговых значений ПСР). Ключевыми задачами являются определение масштабов предписываемой консолидации бюджета, её временных рамок и основных инструментов. Отдельным вопросом становится рассмотрение макроэкономических условий, на фоне которых Комиссия и Совет выдвинули свои требования.

2.3.1. Период и масштаб вынужденной консолидации в странах Вишеградской группы и Бенилюкс

Как уже упоминалось, проблема несбалансированности национальных бюджетов наиболее остро встала во время и после финансового кризиса. Докризисную финансовую дисциплину также нельзя назвать чрезвычайно высокой, однако антикризисные программы нанесли наиболее существенный удар по государственным финансам, и ЕК перешла к активным наступательным действиям.

Нами также отмечалось, что требования по сокращению чрезмерного дефицита, выдвигаемые Комиссией и Советом, по сути означают вынужденную консолидацию национальных бюджетов. При рассмотрении последней важно определить её период, масштаб заявленных консолидационных мероприятий, а также объем реально принятых мер. В случае с наднациональным воздействием данная задача осложняется тем, что каждый из указанных компонентов содержит два измерения: предписанные органами ЕС меры, шаги и мероприятия, осуществляемые непосредственно национальными правительствами.

Для определения периода и масштабов консолидации бюджета существует несколько методик. В нашем случае целесообразно использовать

нарративный подход, позволяющий с помощью анализа нормативных и декларативных документов проанализировать период наиболее активного фискального сжатия и определить его масштабы.

Проблема определения эпизодов фискальной консолидации на основе нормативных актов ЕС сводится к тому, что целевые показатели могут быть достигнуты и без каких-либо дискреционных мер со стороны национального правительства, то есть стабилизация дефицита может быть вызвана исключительно факторами улучшения общей макроэкономической конъюнктуры, а не целенаправленными шагами правительства. Кроме того, докризисные рекомендации ЕС практически не содержали конкретных целевых экономических показателей, на которые можно было бы опираться при проведении анализа. Но уже после 2009 г. практически во всех Рекомендациях и Решениях Совета содержатся численные значения, означающие необходимость применения дискреционных мер, а именно необходимость сокращения структурного дефицита в конкретный год (годы).

Очевидно, что национальные правительства не всегда могут выполнить наднациональные требования в полном объёме, поэтому для реального определения периода и масштабов вынужденной консолидации необходимо контролировать применение наднациональных рекомендаций на национальном уровне. Подобный анализ был уже проделан в ряде работ.[294] Их основные выводы представлены в табл. 2.5. Для наглядности объединим полученные данные с предписаниями ЕК, а также с показателями изменения САРВ, являющегося наиболее распространённым мерилом дискреционности фискальной политики.

Как видно, все рассматриваемые страны осуществили мероприятия по консолидации бюджета (пример Люксембурга будет рассмотрен далее), несмотря на их разный статус по отношению к ПЧД, а также различные характеристики сбалансированности госбюджета и уровня госдолга в

[294] Kataryniuk I. Fiscal consolidation after the Great Recession: the role of composition / I. Kataryniuk, J. Vallés // Oxford Economic Papers. – 2018. – Vol. 70. – Issue 2. – pp. 563–585; Cugnasca A. Fiscal multipliers during consolidation: evidence from the European Union / A. Cugnasca, P. Rother // ECB Working Paper. – 2015. – No. 1863. – 32 p.

указанный период (см. табл. 2.4). Консолидация в Бельгии и Нидерландах закономерна: эти страны входят в ЭВС, поэтому степень воздействия фискального регулирования для них весьма высока, что объясняется не только потенциальным применением финансовых санкций, но и значительными репутационными потерями в случае активных действий Комиссии в ответ на непринятие необходимых мер.

Табл. 2.5. Период и масштабы консолидации в В4 и БНЛ.

Страна	**Предписания Европейской комиссии**		**Консолидация (нарративный подход), % ВВП (Kataryniuk, Vallés, 2018)**				**Консолидация (наррат. + изменение CAPB)**	
	Дедлайн	*Δстр. дефицит, ВВП*	*Годы*	*Общ*	*Доходы*	*Расходы*	*(Cungnasca, Rother, 2015)*	*ΔCAPB*
Бельгия	2012	¾% ежегодно	2010-2013	3,7	1,9	1,8	2010; 2012-2013	1,0
Нидерланды	2013	¾% ежегодно	2011-2014	5,3	2,0	3,3	2011-2013	3,0 (2011-2014)
Люксембург	-	-	-	-	-	-	-	3,1 (2010-2013)
Польша	2012	1¼% ежегодно	2010-2014	3,8	1,4	2,4	2011-2012	3,3 (2010-2014)
Венгрия	2011	½% ежегодно	2010-2013	9,2	3,0	6,2	2012	3,1 (2010-2013
Чехия	2013	1% ежегодно	2010-2013	6,7	4,1	2,6	2010-2013	4,3
Словакия	2013	1% ежегодно	2011-2013	6,8	4,0	2,8	2010-2013	4,6

Источник: Kataryniuk I. Fiscal consolidation after the Great Recession: the role of composition / I. Kataryniuk, J. Vallés // Oxford Economic Papers. – 2018. – Vol. 70. – Issue 2. – pp. 563–585, Cugnasca. Op. cit., Рекомендации и Решения Комиссии и Совета ЕС, расчёты автора по данным Евростата

В случае Вишеградской группы данная проблема неоднозначна. С одной стороны, степень жёсткости наднационального регулирования высока только для Словакии, которая входит в зону евро; для остальных трёх стран применение финансовых санкций в рамках как превентивной, так и корректирующей руки ПСР невозможно. К тому же страны В4 обычно рассматриваются как не самые дисциплинированные игроки в отношениях с

Брюсселем, а также как явные антагонисты любого углубления интеграции в ЕС и любого серьёзного воздействия со стороны наднациональных органов. Чехия, например, не подписала Фискальный пакт, но, как и другие страны В4, пошла на довольно значительную консолидацию бюджета. Этот феномен объясняется наличием в статье 126 ДФЕС положения о возможных санкциях для всех стран ЕС независимо от вхождения в зону евро, а также кондициональностью региональной политики ЕС. Речь идёт о возможном прекращении платежей из европейских структурных фондов. Учитывая, что страны В4 являются крупными бенефициарами поступлений из подобных фондов ЕС, потенциальная потеря такого финансового ресурса могла бы серьёзно сказаться на их экономике.

Табл. 2.6. Консолидация и кумулятивные нетто-трансферты из бюджета ЕС.

	Δ *структурн. дефицит*	ΔCAPB (2010-2013/4)	(Kataryniuk, Vallés, 2018)	Кумулятивные нетто-трансферты из бюджета ЕС 2010-2016 гг., % ВНД
Польша	*5,93*	3,3	3,8	19,5
Венгрия	*0,25*	3,1	9,2	25,6
Чехия	*5,09*	4,3	6,7	14,6
Словакия	*6,07*	4,6	6,8	14,4

Источник: расчеты автора по данным Евростата, Kataryniuk. Op. cit.

Сравним масштабы поступлений из бюджета ЕС с заявленными мерами по консолидации бюджета в В4 (табл. 2.6). Как видно, кумулятивные поступления из бюджета ЕС значительно превышают объёмы фискального сжатия. Следовательно, государствам четвёрки выгоднее было осуществить консолидацию бюджета, чем ставить под угрозу выплаты из структурных фондов.

2.3.2. Отдельные страновые аспекты предписанной консолидации:

Вишеградская группа

Фискальные системы В4 и БНЛ обладают значительными отличиями друг от друга, что объясняется спецификой сложившихся социально-экономических моделей, разницей в уровнях развития и рядом других характеристик. Многие структурные особенности налогово-бюджетных

систем сран В4 схожи с другими странами ЦВЕ, а показатели стран Бенилюкс тяготеют к показателям других стран континентальной и отчасти даже североевропейской модели.

Для фискальных систем стран ЦВЕ характерны следующие черты:

1. меньшая доля госрасходов в ВВП, чем в более развитых странах ЕС;

2. сравнительно меньшая роль государства в инвестиционном процессе;

3. бóльшая роль косвенного налогообложения в структуре доходов бюджета по сравнению с более развитыми странами;[295]

4. меньшая глубина фискальной децентрализации;

5. меньший уровень налогового бремени.

Для докризисной фискальной политики многих новых стран-членов характерно постепенное увеличение как доходов, так и расходов бюджета. Первое происходило не столько за счёт повышения ставок, сколько за счёт улучшения собираемости налогов, а также роста цен на активы. При этом страны активно пользовались растущими доходами и расширяли социальные программы и другие виды госрасходов. В целом исследователи указывают на значительную степень проциклличности налогово-бюджетной политики всех стран ЦВЕ в начале 2000-х гг.[296]

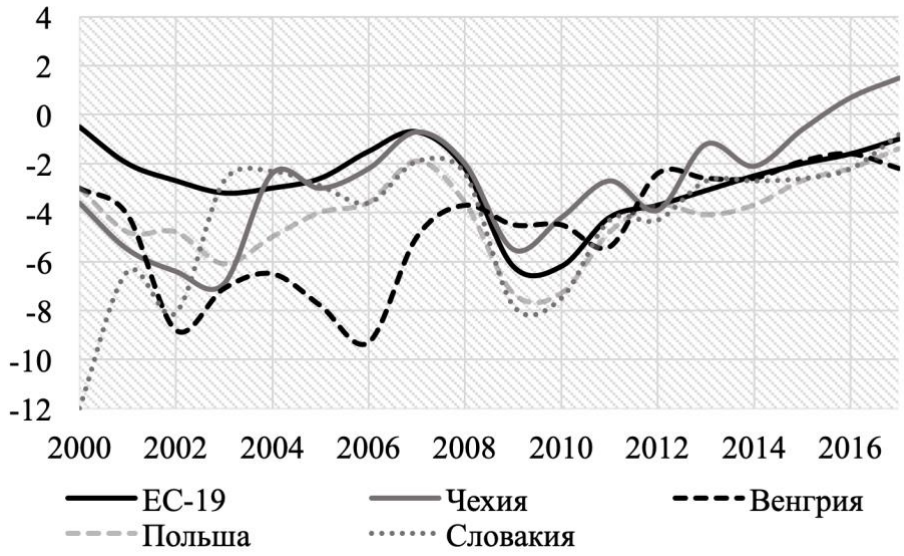
Докризисный уровень дефицита бюджета в странах В4 (см. рис. 2.2) был либо около 3%, либо значительно превышал его. Особенно большой дефицит наблюдался в Венгрии: в 2006 г. он достиг 9,3% ВВП, даже несмотря на то что против страны уже тогда была открыта ПЧД. Этот факт является дополнительным доказательством того, что до финансового и экономического кризиса воздействие фискального регулирования в ЕС было незначительным (что усугублялось действием смягчённой версии ПСР в редакции 2005 г.). В 2009 г. дефициты всех четырёх стран превысили допустимый предел, установленный ПСР, что заставило ЕК инициировать

[295] Central, Eastern, and Southeastern Europe Reconciling Fiscal Consolidation and Growth / IMF // Regional Economic Issues. – November 2015. – 70 p.

[296] Eller M. Limited Fiscal Space in CESEE: The Issue, Underlying Economic Conditions, Related Implications and Policy Options / M. Eller, P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grünwald // Limited Fiscal Space in CESEE: Needs and Options for Post-Crisis Reform / ed. by P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grünwald. – Vienna: Österreichische Nationalbank, 2011. – p. 11-12.

ПЧД. Однако для каждой страны были характерны свои особенности, определявшие как внутренние, так и внешние условия функционирования экономики под действием процедуры.

Рис. 2.2. Дефицит бюджета в странах В4, % ВВП.



Источник: данные Евростата.

Все страны В4 осуществили консолидацию бюджета, подчиняясь наднациональным требованиям ЕС. Основные меры фискального сжатия указаны в табл. 2.7.

Венгрия сконцентрировалась на повышении ставок НДС, налогового бремени для предпринимательского сектора, а также реформировании пенсионной системы. В 2011 г. была реализована полная национализация обязательных пенсионных накоплений граждан, осуществленных ими с 1998 г. (т.е. с начала действия трехуровневой пенсионной системы). Именно пенсионной реформой объясняется значительный скачок САРВ в 2012 г. (т.е. в первый год после реформы), характеризующий активную стадию консолидации бюджета в стране (см. рис. 3.4). К началу реформы в солидарной части пенсионной системы образовался серьезный дефицит: доходы покрывали расходы лишь на 70%, остальные средства (около 3% ВВП) изымались из государственного бюджета. Работающие граждане были поставлены перед выбором: вариантом по умолчанию считался полный возврат в государственную солидарную пенсионную систему вместе с

накоплениями; в случае отказа от первого варианта гражданин лишался права на получение части солидарной пенсии, сформированной с 2011 г. (при этом солидарная часть пенсионных взносов сохранялась).

Табл. 2.7. Заявленные меры по консолидации бюджета в странах В4

	Венгрия	**Польша**	**Словакия**	**Чехия**
Общий объём	5,7% ВВП (2012)	3,5% ВВП	3,4% ВВП	4,9% ВВП
Тип	расходы/доходы	расходы/доходы	доходы/расходы	доходы/расходы
Основные затронутые сектора	здравоохр., госсектор, пенс. система, прям. и косв. налоги	госсектор, пенсионная система, косв. налоги	госсектор, социальное страхование, косв. налоги	госсектор, государственные инвестиции
Расходы, в том числе:				
Госсектор	заморозка бюдж. министерств; ↓субсидий местн.прав-в; ↓ з/п	заморозка з/п госслужащих; правила местных расходов	↓ з/п госслужащих на 10%; ↓ текущ. расходов на 10%; ↓ инвестиции	↓з/п госслужащих на 10%; ↓ текущ. расходов; ↓ инвестиций
Занятость	сокращение пособий, отмена 13-й зарплаты госслужащим; стимулир. занятости	сворачивание расходов	–	временное сокращение пособий по болезни и др.
Здравоохранение	сокращение расходов	–	–	–
Пенсионная система	изменение системы индексации пенсий; отмена 13-й пенсии	пенсионный возраст ↑ 67 лет; упразднение раннего выхода на пенсию, частичн. нац-ция. пенс. сист.	пенсионный возраст зависит от ожид. продолжительности жизни; реформа распред. части пенсии	заморозка выплат, ↓ пособий
Иные	отмена жилищной субсидии; ↓ сельхозсубсидий	–	↓ сельхозсубсидий	↓ инвестиций в инфраструктуру
Доходы, в том числе:				
ставка НДС	25% → 27%	22% → 23%	19% → 20%	19% → 21%
иные косвенные	↑акцизы; налоги на фин. транс.	↑акцизы, отмена льготн. ставок	↑ акцизы на табак	↑ акцизы; ↑ в 2 р. налог на недвиж.
прямые	плоская ставка (16%) подоходный налог	заморозка ставок по подоходному налогу	↑ корпоративный налог до 22%	↑ подоходный налог (15%)
взносы в систему соц. страхования	национализация пенсионной системы	↑ взносов по нетрудоспособности	↑ налогооблаг. базы	отмена пониж. ставок

Источник: Комиссарова Ж.Н., Сергеев Е.А. Процедура чрезмерного дефицита бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник РУДН. Серия Экономика. — 2018. — №2. — С. 251.

В результате реформы 97% работающих граждан вернулись в государственную солидарную пенсионную систему; государство получило около 5,5 млрд евро, госбюджет был сведен с положительным сальдо в 4,3% ВВП, а госдолг сократился до 81,4% ВВП к концу 2011 г. Таким образом,

пенсионная система в Венгрии превратилась из трёхуровневой в двухуровневую под воздействием мер наднационального фискального регулирования, что можно считать серьёзным изменением в социально-экономической модели страны.[297]

В 2010 г. основная и сниженная ставки НДС выросли на 5 и 3 п.п. соответственно (в 2012 г. первая была доведена до 27%). В том же году была повышена ставка налога на доходы юридических лиц (с 16 до 19%), а ставка банковского налога достигла 0,5% от объема банковских активов свыше 50 млрд форинтов по состоянию на конец 2009 г. (самый высокий показатель по ЕС). С 2013 г. введен новый трансакционный налог на финансовые операции в размере 3–6‰ с оборота в зависимости от вида операции. В 2009-2010 гг. в Венгрии взимался специальный налог на энергию (уплачивался в размере 17% с оборота поставщиков энергетического сырья), а с 1.01.2010 по 31.12.2012 - особый антикризисный налог с годового оборота энергетических и телекоммуникационных компаний и крупных розничных торговых сетей.[298] Поскольку вышеназванные сферы, а также более 80% финансового рынка Венгрии находится в руках иностранного капитала, эти меры существенно ухудшили инвестиционный климат в стране.

В *Чехии* основные усилия были направлены на кардинальное секвестирование государственных расходов. Были урезаны практически все статьи социальных расходов (за исключением расходов на пенсионное обеспечение, которые выросли вследствие индексации пенсий и роста численности пенсионеров), расходы на оборону, сельское хозяйство и региональное развитие. Увеличение доходной части бюджета достигалось преимущественно за счет косвенных налогов, а также налогов на прибыль и на доходы физических лиц. В Чехии реформирование пенсионной системы не проводилось: накопительный уровень просуществовал всего 3 года (с 2013 по 2016 г.) и включал менее 100 тыс. работающих, которым было

[297] См.: Matos C. The Shifting Welfare State in Hungary and Latvia / C. Matos // American Journal of Economics and Sociology. – 2013. – No. 72(4). – pp. 851-891.

[298] Центральная и Восточная Европа: последствия долгового кризиса в еврозоне / Отв. ред. Н.В. Куликова. – М.: ИЭ РАН, 2014. – С. 71-72.

предложено перевести средства в государственную пенсионную систему или получить их обратно.

На первом этапе (2008-2011 гг.) реализации фискальных мер в *Словакии* правительство сделало упор на сжатие текущих расходов бюджета (численность госаппарата была сокращена на 20 тыс. человек, заработная плата госслужащих – на 10%). Доходы выросли за счет увеличения ставки НДС (с 19 до 20%), ликвидации сниженной его ставки в 6%, повышения акцизов на алкоголь, введения новых налогов (на дивиденды, на доходы от продажи недвижимости), а также повышения потолка доходов для обязательных отчислений в медицинские и социальные страховые фонды. На втором этапе (с 2012 г.) отмечалось дальнейшее сокращение расходов посредством замораживания заработных плат госслужащим и увеличения налоговых поступлений в результате повышения акцизов на табачные изделия. Кроме того, в целях укрепления распределительного сегмента пенсионной системы в условиях негативных демографических тенденций было изменено соотношение взносов в солидарную и накопительную ее части: если до 2012 г. на каждый уровень направлялось по 9% от заработной платы граждан, то с 2012 г. в солидарную и накопительную системы стало перечисляться 14 и 4% соответственно (реформа сопровождалась широкой агитационно-пропагандистской кампанией в пользу солидарной пенсионной системы). В дальнейшем акцент был смещен на повышение налоговой нагрузки для физических и юридических лиц с высокими доходами (в 2013 г. были введены дифференцированные ставки соответствующих налогов) и реформирование органов государственного управления (сокращение численности местных органов управления и бюджетных организаций). Были введены дополнительные отчисления в размере 5% с доходов физических лиц, занимающих выборные конституционные государственные должности, специальный антикризисный банковский налог (предназначенный для покрытия расходов в случае финансовых кризисов в будущем), налог на операции финансовых институтов с ценными бумагами, специальный режим

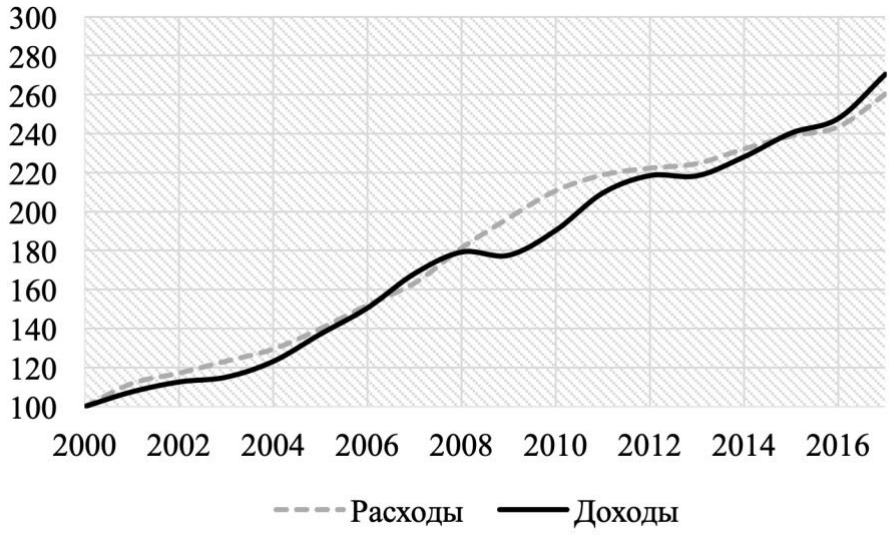
налогообложения для игорного бизнеса и пр. Кроме того, были реализованы меры, направленные на укрепление расходной части бюджета (исходя из того, что в Словакии уровень расходов по отношению к ВВП находится на уровне ниже, чем в среднем по еврозоне) преимущественно за счет роста расходов на образование и развитие транспортной инфраструктуры.

Кейс: Польша и две волны вынужденной консолидации

Ситуация в Польше наглядно демонстрирует основные характеристики докризисной фискальной политики, а также позволяет проследить воздействие фискального регулирования на практике. К тому же случай Польши интересен тем, что консолидация здесь проходила в два этапа, причем второй этап вызвал значительные структурные перемены в экономике страны.

В отдельные годы докризисного периода фискальная политика Польши носила ярко выраженный проциклический характер. Благоприятная экономическая конъюнктура, достаточно быстрый экономический рост, увеличение цен на активы стимулировали повышение налоговых поступлений. Параллельно с этим шёл процесс наращивания госрасходов, которые росли даже несколько быстрее нежели доходы.

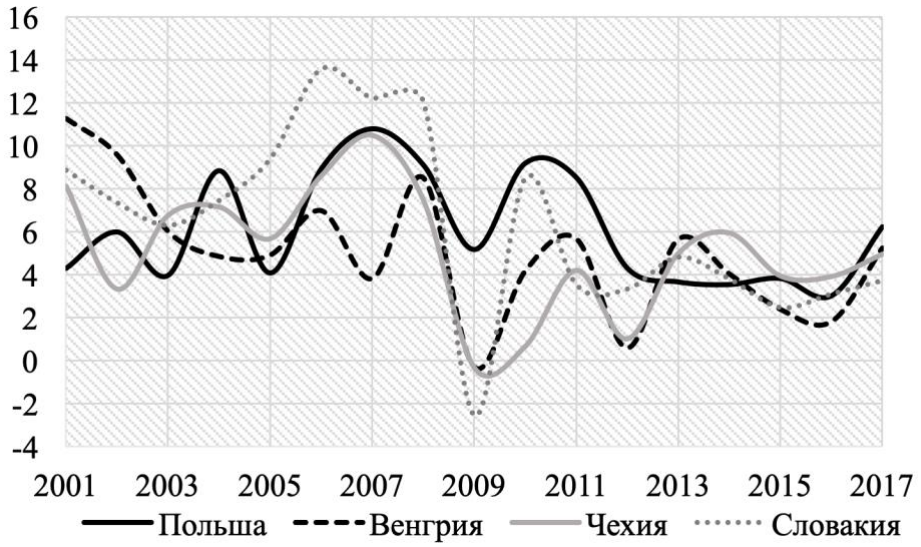
Рис. 2.3. Динамика расходов и доходов бюджета Польши, Индекс (2000=100).



Источник: расчёты автора по данным Евростата

До кризиса Польша проводила мероприятия по уменьшению налогового клина, включая сокращение выплат в систему социального страхования по нетрудоспособности (для работников ставка была сокращена на 5 п.п., для работодателей – на 2 п.п., общее сокращение составило порядка 1,5% ВВП). Также вводился налоговый вычет для подоходного налога по случаю ухода за ребёнком объёмом около 0,5% ВВП. Прогрессивная шкала налогообложения была изменена: вместо трёх вариантов ставок (19 – 30 – 40%) вводилось две новые пониженные ставки – 18% и 32% – что стоило ВВП порядка 0,6%. Были дополнительно повышены зарплаты для отдельных видов бюджетников (0,4% ВВП), и несколько изменена система индексации пенсий (с поправкой не только на инфляцию, но и на рост реальных зарплат), что сократило доходы бюджета дополнительно на 0,2-0,3% ВВП.[299] Итого выходит более 3% ВВП дискреционных мер в доходной части бюджета до кризиса. При этом происходил активный рост государственных инвестиций (особенно накануне кризиса, см. рис. 2.4).

Рис. 2.4. Темпы прироста государственных инвестиций в основные фонды, %.



Источник: расчеты автора по данным ОЭСР

[299] Jędrzejowicz T. Fiscal Space in CESEE Countries: Lessons from the Crisis with a Special Focus on Poland / T. Jędrzejowicz // Limited Fiscal Space in CESEE: Needs and Options for Post-Crisis Reform. / ed. by P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grünwald. – Vienna: Österreichische Nationalbank, 2011. – p. 81.

Кризис оказал достаточно сильное влияние на экономику Польши, однако стране удалось избежать рецессии: в 2009 г. ВВП вырос почти на 3% (см. табл. 2.8). Общеизвестно, что одной из причин этого стало наличие в стране собственной валюты, которую можно было девальвировать для смягчения последствий кризиса.[300]

Табл. 2.8. Основные показатели экономического развития Польши (2008-2017 гг.).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Темпы прироста ВВП, %	4,2	2,8	3,6	5,0	1,6	1,4	3,3	3,8	3,1	4,8
Баланс бюджета, % ВВП	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,7	-2,7	-2,2	-1,4
Госдолг, % ВВП	46,3	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,4	51,3	54,2	50,6
Инфляция HICP, %	4,2	4,0	2,6	3,9	3,7	0,8	0,1	-0,7	-0,2	1,6
Безработица, %	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5	6,2	4,9
Темпы прироста ПИИ, %	-41,8	-3,8	31,2	0,5	-60,2	-89,2	2387,5	-23,8	21,6	-41,7
ПИИ, % ВВП	2,7	3,2	3,8	3,5	1,5	0,2	3,6	3,2	3,9	2,0
Темпы прироста экспорта, %	7,1	-5,9	13,1	7,9	4,6	6,1	6,7	7,7	8,8	9,5
Процентные ставки (ЭВС), %	6,07	6,12	5,78	5,96	5,00	4,03	3,52	2,70	3,04	3,42

Источник: данные Евростата, Всемирного банка; расчеты автора

Тем не менее негативный урон кризиса был заметен. И прежде всего он касался основных источников экономического роста докризисного периода всех стран В4[301]: иностранных инвестиций[302] и экспорта[303], которые сильно зависели от внешней конъюнктуры. Учитывая большой масштаб страны и размер внутреннего рынка, эти факторы были менее значимы для Польши, чем для других стран В4. Естественно, для кризиса в Польше были характерны и общие для всего ЕС проблемы: нехватка ликвидности и риски,

[300] Подробнее о причинах см.: Drozdowicz-Bieć M. Reasons Why Poland Avoided the 2007-2009 Recession / M. Drozdowicz-Bieć // Instytut Rozwoju Gospodarczego (SGH). Prace i Materiały. – Vol. 86:2. – pp. 39-66.

[301] Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции / [отв. ред. Л.Н. Шишелина]. – М.: Ин-т Европы РАН, 2017. – С. 63-67.

[302] Дрыночкин А.В. Восточная Европа как элемент системы глобальных рынков. – М.: Олита, 2004. – С. 121-123.

[303] Подробнее см.: Бажан А.И. Влияние евроинтеграции на экономику стран Вишеградской группы / А.И. Бажан // Отношения Вишеградской четверки и Европейского Союза с Россией: сб. ст. участников XI междунар. науч. конф. Россия и Центральная Европа в новых геополитических реальностях, Москва, 1–2 декабря 2016 г. / [ред. Л. Н. Шишелина]. – М.: ИЕ РАН, 2017. – С. 119-126.; Габарта А.А. Особенности внешнеторговой и инвестиционной политики Польши / А.А. Габарта // Современная Европа. – 2016. – № 6(72). – С. 97-106.

связанные с ростом процентных ставок. Можно отметить рост инфляции и безработицы в стране (см. табл. 2.8).

В ответ на кризис правительство Польши инициировало масштабную антикризисную программу, направленную на поддержание стабильности финансового сектора, решения проблем нехватки ликвидности, поддержания рынка труда и других мер.[304] Общий объем антикризисных мер оценивается в 2,5% ВВП.[305]

Помимо антикризисного фискального пакета, большое влияние на сбалансированность государственных финансов оказал циклический компонент, причём его влияние в Польше было намного больше, чем влияние дискреционных мер правительства.[306] В этих условиях ЕК констатировала, что дефицит бюджета в стране к концу 2009 г. может достигнуть 6,6% ВВП.[307] Интересно, что дефицит бюджета превысил значение 3% уже в 2008 г. Комиссия объясняет это явление превышением реальных госрасходов над запланированными изначально. Среди этих расходов отмечается прирост промежуточного потребления на содержание госаппарата и военные нужды. При этом ЕК видела в случае Польши чрезвычайные обстоятельства, что означает отсутствие необходимости немедленной корректировки бюджета. В соответствии с рекомендацией Комиссии Польша должна была уменьшить дефицит бюджета к 2012 г., ежегодно сокращая структурный дефицит на 1,25-1,5%.[308] В совокупности такое снижение привело бы к сокращению структурного дефицита на 3,75-4,5% за три года. Среди требований, предъявляемых Польше, было и требование по соответствию МТО. Комиссия и Совет предписывали

---

[304] Reichardt A. Poland and the global economic crisis: observations and reflections in the public sector / A. Reichardt // Journal of Finance and Management in Public Services. – 2011. – 10(1). – pp. 38-48.

[305] Drozdowicz-Bieć. p. 62.

[306] The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus [Electronic resource] / OECD // OECD Economic Outlook. – Paris: OECD, 2009. – p. 108. – Mode of access: https://www.oecd.org/economy/outlook/42421337.pdf (Application date: 12.01.2019)

[307] Recommendation for a Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic resource] / European Commission. – 24.06.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_commission/2009-06-24_pl_104-7_commission_en.pdf (Application date: 12.01.2019)

[308] Ibid.

правительству Польши утвердить и предоставить на рассмотрение наднациональных органов детальный план по реализации предписанной консолидации бюджета не позднее 7 января 2010 г.[309]

К 2010 г. Польша предоставила необходимый список мер, содержавший консолидационные меры как в расходной, так и в доходной частях бюджета (подробнее о структуре пакета далее). В 2013 г. Комиссия констатировала, что Польша принимает эффективные шаги для разрешения ситуации с чрезмерным дефицитом, оценив общий масштаб консолидационных мер в 2,1% ВВП в 2011 г. и 1,6% ВВП в 2010 г.[310] Однако из-за негативных тенденций в мировой экономике и на глобальных рынках Польша не смогла достичь целевых показателей дефицита.[311] В результате ПЧД для Польши была продлена до 2014 г.

В 2013 г. Комиссия выдвинула Польше дополнительные требования, включающие улучшение качества государственных финансов, налоговой дисциплины и создание законодательных рамок для более жёстких и прозрачных национальных бюджетных правил. Интересно, что дополнительные рекомендации можно увидеть уже не в документах, принимаемых в рамках ПЧД, а в нормативных актах, относящихся к процедуре Европейского семестра. В частности, в 2011 г. Совет ЕС принимает Рекомендация по Национальной программе реформ Польши[312], в которой содержатся ещё более чёткие задачи фискальной политики. Эти рекомендации выходят не только за рамки требований, выдвинутых в рамках

---

[309] Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic resource] / Council of the European Union. – 06.07.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-07-07_pl_104-7_council_en.pdf (Application date: 12.01.19)

[310] Recommendation for a Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Poland [Electronic resource] / European Commission. – 29.05.2013. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_commission/2013-05-29_pl_126-7_commission_en.pdf (Application date: 12.01.2019)

[311] Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's convergence programme for 2012-2016 [Electronic resource] / EUR-Lex. – 29.05.2013. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0371&from=EN (Application date: 01.02.2019)

[312] Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Poland and delivering a Council opinion on the updated Convergence Programme of Poland, 2011-2014 [Electronic resource] / Eur-Lex. – 23.07.2011. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011H0723(02)&from=EN (Application date: 12.02.2019)

ПЧД, но и за рамки непосредственно налогово-бюджетной политики. В частности, речь идёт о повышении пенсионного возраста, принятие и имплементация стратегии пожизненного обучения (англ. life-long learning), увеличении занятости женщин и пр. Конечно, эти рекомендации не имеют обязательного характера, но определённое воздействие на ход реформ в Польше они оказали.

Табл. 2.9. Меры консолидации бюджета в Польше на первом этапе (2011-2013 гг.), % ВВП

		2010	*2011*	*2012*	*2013*
Расходы, из них:		**0,60**	**1,30**	**1,55**	**1,85**
Зарплаты	Заморозка зарплат и занятости в госсекторе	-	-	-	-
Расходное правило	Ограничение темпов прироста дискреционных расходов ростом инфляции + 1%		0,2	0,4	0,5
Рынок рабочей силы	Сокращение активных мер по поддержке рынка рабочей силы		0,15		
Пенсии	Отмена схемы раннего выхода на пенсию	0,60	0,90	1,10	1,30
	Приостановка выплат занятым		0,05	0,05	0,05
Доходы, из них:			**0,64**	**0,99**	**1,05**
НДС	Увеличение ставки НДС до 23% (с 22%); увеличение сниженной ставки до 8% (с 7%)		0,46	0,46	0,40
Акцизы	Увеличение акцизов на табак		0,02	0,04	0,06
	Истечение периода изъятия из-под уплаты акциза для угля и кокса в целях сжигания			0,30	0,30
	Отмена льготных ставок на топливо с биокомпонентами		0,06	0,09	0,09
Личный подоходный налог	Заморозка нижних границ налогообложения		0,10	0,10	0,20
ИТОГО		**2,94% (2010-2013 гг.)**			

Источник: Restoring Public Finance, p. 169-170.

Консолидация в Польше проходила в две волны. На первом этапе страна приняла специальный план по сокращению дефицита бюджета, основные компоненты которого представлены в таблице 2.9. Как видно, ключевые меры были сосредоточены в сфере госрасходов, основную долю в сокращении которых несла отмена схемы раннего выхода на пенсию. В то же время, реализация расходных правил в Польше оказалась затруднена,

поскольку более 70% всех расходов являются недискреционными[313] и имеют автоматический характер. Отсюда попытки правительства манипулировать различными компонентами пенсионной системы (на первом этапе реформы – расходным, на втором – доходным компонентами).

Повышение ставок НДС (как общей, так и сниженной) стало ключевым мероприятием в доходной части бюджета. В совокупности, заявленные консолидационные меры правительства достигли примерно 3% ВВП, что практически сопоставимо с затратами на антикризисную программу.

Табл. 2.10. Некоторые меры консолидации бюджета в Польше на втором этапе (2013-2014 гг.), % ВВП

		2012	2013	2014	2015
Расходы, из них:					
Продление всех мер, принятых в 2011 г.	Правило по расходам		0,1	0,1	0,2
Дополнительные меры	Сокращение выплат фермерам	0,1			
	Ограничения по раннему выходу на пенсию			0,2	0,2
	Постепенное повышение пенсионного возраста			0,1	0,2
	Частичная заморозка зарплат			0,4	0,1
Доходы, из них:					
Продление всех мер, принятых в 2011 г.	Продление заморозки нижней границы подоходного налога		0,1	0,1	0,1
	Сохранение повышенной ставки НДС			0,4	
Дополнительные меры	Увеличение дивидендов от компаний с госучастием	0,1	0,2		
	Передача активов из частных пенсионных фондов в систему государственных пенсий			9	
	Повышение ставок социальных взносов			0,2	0,5

Источник: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Poland [Electronic resource] / European Commission. – 29.05.2013. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2013_poland_en_0.pdf Application date: 10.02.2019); Assessment of the 2014 national reform programme and convergence programme for Poland [Electronic resource] / European Commission. – 02.06.2014. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2014_poland_en_0.pdf (Application date: 10.02.2019)

[313] Libor G. Economic and political Impliations of the Poland's Accession to the European Fiscal Union / G. Libor, J. Galuszka. I. Galuszka // Rivista Internazionale di Scienze Sociali. – 2013. – Vol. 121. – No. 2. – pp. 211-232.

Комиссия ЕС оценила план достаточно высоко и не потребовала от страны новых дополнительных мер по консолидации.[314] Однако, как уже отмечалось, неблагоприятная внешняя конъюнктура помешала Польше достичь целевых показателей.[315] Главным образом невозможность достижения целей снижения дефицита в соответствии с темпами, предписанными ПЧД, объясняется завышенным национальным макроэкономическим прогнозом страны на 2013 г. и сокращением налоговых поступлений, вызванным более низкими фактическими темпами прироста ВВП.[316] В 2013 г. Совет ЕС вынес решение о том, что Польша не приняла эффективных мер для сокращения чрезвычайного дефицита бюджета. В результате стране пришлось принимать дополнительные меры, чтобы выполнить наднациональные требования к 2014 г. В этот раз консолидационные мероприятия также касались расходной и доходной частей и осуществлялись практически такими же инструментами, как и на первом этапе. Однако в сфере пенсионной системы они оказались даже более амбициозными и привели к серьёзным системным изменениям (см. таблицу 2.10). С 1 января 2013 г. начинается повышение пенсионного возраста в Польше с 67 как у женщин, родившихся после 30 сентября 1973 г., так и для мужчин, но родившихся после 30 сентября 1953 г.

На втором этапе реформы государство предложило гражданам вернуться в государственную пенсионную систему вместе с накоплениями (вариант по умолчанию) либо в течение трех месяцев заявить о выборе прежнего варианта с сохранением солидарной части пенсии (первый вариант предпочли 82% работающих граждан). Фактически это означало передачу

---

[314] Communication from the Commission to the Council. Assessment of the action taken by Poland in response to the Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit [Electronic resource] / European Commission. – 03.02.2010. - http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2010-02-03_pl_communication_on_action_taken_en.pdf (Application date: 12.01.2018)

[315] Колодко Гж.В. Факторы и последствия расширения еврозоны / Гж.В. Колодко, М. Постула // Вопросы экономики. – 2018. – №7. – С. 9.

[316] Council Decision of 10 December 2013 establishing that no effective action has been taken by Poland in response to the Council Recommendation of 21 June 2013 [Electronic resource] / European Commission. – 14.12.2013. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-8_council/2013-12-10_pl_126-8_council_en.pdf (Application date: 24.12.2018)

части активов второй (накопительной) ступени системы пенсионного страхования в первую (государственную) ступень, что эквивалентно 9% ВВП. Интересно, что передача этих активов автоматически считалась увеличением доходной части бюджета по Европейской системе национальных счетов образца 1995 г. (ESA95) и не считалась – по системе 2010 г. (ESA2010). В результате данного манёвра дефицит бюджета в Польше сменился профицитом в 5,8% ВВП, если исходить из ESA95. По новой системе, вступившей в силу с апреля 2014 г., пенсионный манёвр не учитывался, и дефицит бюджета в 2014 г. составил 3,5%, а в 2015 г. – 2,7% ВВП. Уменьшение дефицита в 2015 г. до уровня ниже 3% ВВП объясняется как структурными усилиями (прежде всего в расходной части бюджета за счёт введения расходного правила и повышения НДС), так и циклическими факторами: уже в 2015 г. темпы прироста ВВП в Польше увеличились до 3,8%.

Расходное правило, действующее для Польши, является, вероятно, одним из самых больших достижений наднационального регулирования. Принятие более чётких и прозрачных бюджетных правил было одной из рекомендаций в рамках ПЧД. Расходное правило ограничивает рост расходов государственного бюджета средними темпами прироста реального ВВП за восемь лет с поправкой на инфляцию. Таким образом, Комиссия фактически имплементировала в национальную бюджетную процедуру Польши неоклассический принцип сбалансированности бюджета. Следовательно, ЕК выполнила одну из главных задач существующего варианта фискального союза в ЕС, который заключается в недопущении дискреционных шагов национального правительства.

2.3.3. Сравнительный анализ консолидаций в Бельгии и Нидерландах

Нидерланды и Бельгия являются цивилизационно и исторически близкими странами, поэтому на их материале можно провести компаративный анализ воздействия мер фискального регулирования и их

проявления в схожих странах. Люксембург представляет отдельный интересный кейс (он будет рассмотрен далее).

В 2009 г. ЕК вынесла мнение в рамках ПЧД о нарушении Бельгией своих обязательств в рамках ПСР и ДФЕС, так как в апреле 2009 г. дефицит бюджета мог достигнуть 3,4% ВВП, а в октябре того же года – 5,9% ВВП, при этом уровень государственного долга мог превысить 97,5% ВВП (см. табл. 2.11).[317] Все это нарушало критерии, установленные ПСР и уточненные в ряде законодательных актов, вносящих в него поправки. Результатом стало вынесение Советом ЕС (Экофином) рекомендации о необходимости сокращения дефицита и государственного долга, а также реформе пенсионной системы (поскольку демографическая нагрузка в Бельгии превышает средний показатель по ЕС). Главным количественным индикатором стала необходимость сокращения ежегодного дефицита госбюджета на ¾% в год в период 2010-2012 гг., а также возвращения госдолга к докризисному уровню.[318] Бельгии не удалось выполнить предписания Комиссии и Совета ЕС, в связи с чем Совет дважды принимал решение о вынесении предупреждения (в мае и июне 2013 г.). В июньском документе содержалось предписание о необходимости сократить дефицит БРП в 2013 г. до 2,7% ВВП (с улучшением структурного баланса на 1%).[319] Основной период фискальной консолидации в Бельгии приходится как раз на 2013-2014 гг. В результате, уже в 2014 г. Совет ЕС вынес решение о прекращении ПЧД, так как дефицит бюджета в Бельгии в 2013 г. сократился до 2,6% ВВП (хотя по более поздним расчетам он все еще превышал 3,1%; см. таблицу 2.11). Такое решение было принято даже несмотря на рост

[317] Commission Opinion on the existence of an excessive deficit in Belgium [Electronic resource] // European Commission. – 11.11.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-05/2009-11-11_be_104-5_en.pdf (Application date: 24.10.2018)

[318] Council Recommendation to Belgium with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic resource] // European Commission. – 30.11.2009. – Mode pf access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-12-02_be_126-7_council_en.pdf (Application date: 24.10.2018)

[319] Council Decision of 21 June 2013 giving notice to Belgium to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit (2013/370/EU) // Official Journal of the European Union. – 2013. – №190. – pp. 87-89.

госдолга в 2013 г., так как он увеличился «частично благодаря вкладу Бельгии в оказание помощи странам-членам зоны евро».[320]

Табл. 2.11. Баланс бюджета и уровень государственного долга в Бельгии и Нидерландах, % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Бельгия									
госдолг	92,5	99,5	99,7	102,6	104,3	105,6	106,7	106,0	105,9
долг центра	82,2	85,9	85,3	87,7	88,7	89,9	90,0	89,6	90,1
долг регионов	8,0	10,8	11,4	11,7	12,0	11,9	12,5	12,6	13,9
долг местных правительств	5,0	4,9	5,2	5,5	5,7	5,9	6,1	5,8	5,6
баланс	-1,1	-5,4	-4,0	-4,1	-4,2	-3,1	-3,1	-2,5	-2,6
структурный баланс[321]	–	–	–	–	-2,9	-2,3	-1,7	-2,6	-2,3
баланс центра	-1,6	-3,8	-3,0	-3,7	-3,5	-2,6	-2,5	-1,3	-2,7
баланс региональных бюджетов	-0,1	-0,8	-0,7	-0,3	-0,1	-0,2	-0,4	-1,4	0,0
баланс местных бюджетов	0,2	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-0,2	-0,2	0,1	0,2
Нидерланды									
госдолг	54,8	56,9	59,3	61,6	66,4	67,7	67,9	65,2	62,3
долг центра	50,0	51,5	53,3	54,8	59,8	61,9	62,4	60,7	58,3
долг местных правительств	7,3	7,9	8,3	8,6	8,8	8,8	8,5	8,3	8,1
баланс	0,2	-5,4	-5,0	-4,3	-3,9	-2,4	-2,3	-2,1	0,4
структурный баланс[322]	–	–	–	–	-2,3	-1,4	-1,4	-0,9	0,7
баланс центра	0,4	-3,2	-3,7	-2,6	-2,9	-0,7	-1,1	-1,8	-0,7
баланс местных бюджетов	-0,7	-0,8	-1,1	-0,7	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	0,1

Источник: данные Евростата.

В 2009 г. последовательно были приняты рекомендация Комиссии и решение Совета ЕС о начале ПЧД против Нидерландов (несмотря на очевидно более благоприятное состояние государственных финансов здесь с точки зрения размера государственного долга). Поводом для такого решения также стали макроэкономические прогнозы, по которым уровень дефицита госбюджета мог увеличиться до 4,6% ВВП в октябре 2009 г. (на деле он оказался на уровне 5,4% ВВП в 2009 г.; см. табл. 2.11).[323] Нидерландам также

[320] Council Decision brogating Decision 2010/283/EU on the existence of an excessive deficit in Belgium [Electronic resource] // European Commission. – 17.06.2014. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-12_council/2014-06-17_be_126-12_council_con_en.pdf (Application date: 24.10.2018)

[321] Данные по программам конвергенции разных лет

[322] Данные по программам конвергенции разных лет

[323] Council Decision of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in the Netherlands (2010/287/EU) // Official Journal of the European Union. – 2009. – № 125. – pp. 42-43.

необходимо было ежегодно в период 2011-2013 сокращать дефицит на ¾% ВВП, чтобы к 2013 г. он опустился ниже отметки в 3% ВВП.[324]

Несмотря на то, что в связи с чрезвычайными обстоятельствами Комиссия продлевала срок консолидации, по итогам 2013 г. можно констатировать, что Нидерландам удалось снизить дефицит госбюджета, причем снижение это происходило более постепенно, чем в Бельгии, превратившись даже в профицит в 2016 г. (в размере 0,4% ВВП). В результате Совет ЕС признал значительный прогресс, достигнутый Нидерландами в ходе консолидации, и в июне 2014 г. принял решение о прекращении против них ПЧД. Правда, страна (так же, как и Бельгия) осталась под действием превентивной руки ПСР (в рамках которой страна двигается к достижению среднесрочной цели). МТО для Нидерландов как для страны-члена Фискального пакта составляет 0,5% ВВП.[325]

Основные стартовые условия для бюджетной консолидации в двух странах суммированы в таблице 2.12. Следует отметить, что в период бюджетной консолидации, даже несмотря на досрочные выборы в 2012 г., в Нидерландах не менялась главная коалиционная партия (либеральная Народная партия за свободу и демократию (VVD) во главе с М. Рютте), а самые радикальные решения в области налогово-бюджетной политики принимались на удивление быстро и согласованно[326] (тем более что у власти находился так называемый фиолетовый кабинет, в который вошли либералы и социалисты, которые, как правило, придерживаются разных взглядов на роль государства в экономике). В Бельгии же период консолидации совпал с периодом достаточно острого политического кризиса, приведшего страну к рекордному по продолжительности периоду формирования правительства

[324] Council Recommendation to the Netherlands with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic resource] // European Commission. – 30.11.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-12-02_nl_126-7_council_en.pdf (Application date: 24.10.2018)

[325] Vierke H. The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules / H. Vierke, M. Masselink // European Commission Economic Brief. – 2017. – No. 027. – p. 6.

[326] Kickert W. The politics of fiscal consolidation in the Netherlands: mainly compromising but hesitant attempts at targeted priority-setting / W. Kickert // International Review of Administrative Sciences. – 2015. – No.81(3). – pp. 541-561.

(июнь 2010 г.-декабрь 2011 г.), а также с масштабной (шестой по счету) реформой федерации в 2011 г. Эти политические факторы, сопряженные с противоречиями по линии центр-регионы, регионы-регионы, затрудняли выработку решений бельгийским правительством.

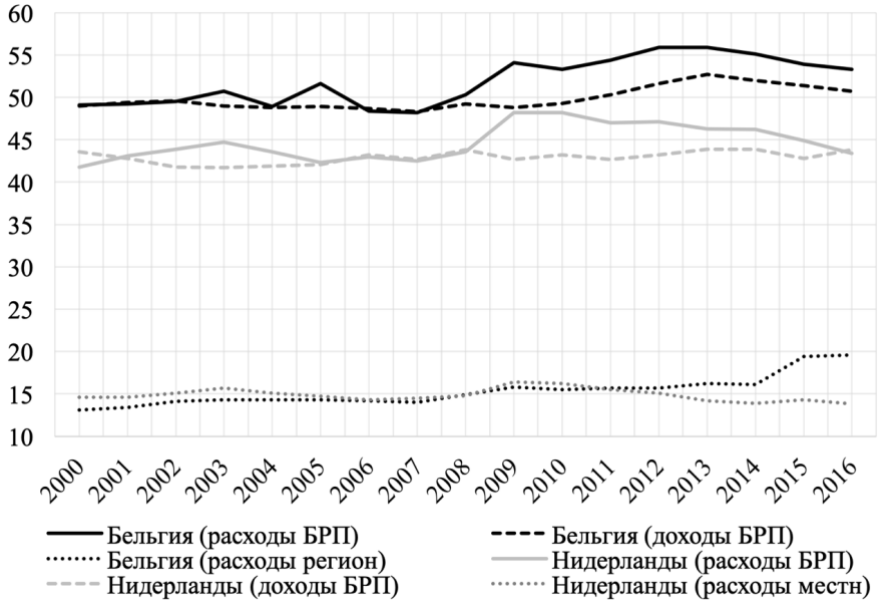
Табл. 2.12. Начальные условия консолидации в Бельгии и Нидерландах

	Бельгия	Нидерланды
Политические	-«шаткое» правительство (Летерм, Ромпёй, Летерм, ди Рупо), -противоречия уровня регион-регион, центр-регион	-с октября 2010 г. либералы у власти (М. Рютте), коалиция с ПС (2010-2012), ХДП, ПТ (2012-наст. вр.) -значительное ускорение темпа принятия решений
Институциональные	-подвижность федерации, -сложность выработки решений, -проблемы с ратификацией Фискального пакта, -слабость национальных институтов фискального надзора	- наличие системы бюджетного контроля (фиксация расходов с 1994 г.), - признание приоритета европейских бюджетных норм (коалиц. соглашение)
Макроэкономические	- темпы роста -4% (2009) (ВВП (ППС) н.д. постоянные цены) -номинальный ВВП -1,5% (реальный -3,4%) - безработица 7,9% - разрыв выпуска (-1,8%) - инфляция 0% - открытая экономика (Э. квота около 80% ВВП) - дефицит по счету текущих операций -1,7% ВВП	- темпы роста 0,3% (2009) (ВВП (ППС) н.д. постоянные цены) - номинальный ВВП -3,9% (реальный -3,5% - безработица 3,7% - разрыв выпуска (-1,6%) - инфляция 1% - открытая экономика (Э. квота около 90% ВВП) - профицит по счету текущих операций 4% ВВП
ограничения налогово-бюджетной сферы	- высокий долг (успешная история уменьшения), - структурный баланс -4,8% - высокий показатель госрасходов в ВВП (54% ВВП на момент консолидации), - высокая налоговая нагрузка (30% ВВП) - платежи по госдолгу 3,5% ВВП	долг ниже порогового уровня - структурный баланс -5,8% - высокий показатель госрасходов в ВВП, но ниже, чем в Бельгии (48% ВВП на момент консолидации) -высокая налоговая нагрузка (23% ВВП) - платежи по госдолгу 1,3% ВВП

Источник: Сергеев Е.А. Сравнительный анализ фискальной политики Бельгии и Нидерландов в посткризисный период / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. — 2017. — №4 (43). — С. 10.

Кроме того, в отличие от Нидерландов (которые в ЕС считаются образцом для проведения реформ в сфере фискального надзора[327]) в Бельгии не существовало национальных ограничений на расходы бюджета[328] за исключением потолка расходов на здравоохранение (рост не более 1,5% с 2010 г.), а также до 2013 г. соглашения о сотрудничестве между всеми уровнями федерации касательно процесса формирования бюджета. Кроме того, если в Нидерландах действует один достаточно независимый орган внутреннего фискального надзора в виде Центрального бюро планирования (CPB) с ясно определенными полномочиями, в Бельгии у Высшего совета по финансам достаточно четко сформулированные мониторинговые полномочия появились только в 2013 г.[329]

Рис. 2.5. Доходы и расходы бюджетов расширенного правительства Бельгии и Нидерландов, % ВВП



Источник: данные Евростата

Основной сложностью налогово-бюджетной политики в Бельгии был более высокий уровень налоговой нагрузки, что потенциально затрудняло использование в качестве инструмента консолидации повышение налогов. Тем не менее именно увеличение налогов стало главным инструментом

[327] Ayuso-i-Casals J. National Expenditure Rules: Why, Who and When / J. Ayuso-i-Casals // Eropean Economy. – 2012. – No. 473. – p. 21.

[328] OECD Economic Surveys: Belgium 2015 / OECD – OECD Publishing, 2015. – pp. 13-15.

[329] Ibid. p. 44.

консолидации в Бельгии.[330] Расходы же, как видно на рисунке 2.5, увеличивались относительно ВВП вплоть до 2013 г. Это связано скорее не с тем, что государство проводило масштабную дискреционную политику, а с тем, что основная масса расходов как в Бельгии, так и в Нидерландах имеет «автоматический» характер.[331] То есть увеличение госрасходов происходит за счет объективных факторов при неизменности основных контуров налогово-бюджетной политики (самым ярким примером является рост пенсионных выплат вместе с процессом старения населения). ОЭСР отмечает, одновременность процессов старения населения и роста пенсионных выплат стал одним из самых главных факторов роста госрасходов в Бельгии.[332]

Но если в Нидерландах, где основной упор консолидации был сделан на сокращение расходной части бюджета, правительство пошло на серьезную пенсионную реформу (увеличение пенсионного возраста), позволившую приостановить рост расходов, в Бельгии такой масштабной реформы не было. Как утверждает К. ван ден Бос, это было вызвано внутриполитическими противоречиями в Бельгии (широким партийным спектром в правительствах различных уровней), а также реформой федерации в 2011 г., которой правительство было занято в ущерб антикризисному планированию.[333] В то же время Комиссия ЕС смогла повлиять на проведение ограниченной пенсионной реформы в Бельгии, задействовав «репутационный» канал. Этот кейс достаточно подробно рассматривает К. Фасуа.[334] Проходившая в два этапа пенсионная реформа в Бельгии (хоть она значительно меньше по масштабу, нежели в Нидерландах), во многом была вызвана действиями наднациональных органов (решение о непринятии страной эффективных мер по консолидации, а также публичные выступления и доклады Комиссии об острой необходимости провести

[330] Restoring Public Finances, 2012 Update / OECD. – OECD Publishing, 2012. – p. 85-90.

[331] Molteni F. Four Essays on Fiscal Policy After the Global Financial Crisis. Economies and Finances. Thesis of a Doctoral Dissertation / Frencesco Molteni. – Paris: Université Panthéon-Sorbonne, 2013. – p 15.

[332] OECD Economic Surveys: Belgium 2015, p. 13-15.

[333] Van den Bosch X. The European Semester in Belgium: A State of Play / X. van den Bosch // EGMONT Royal Institute for International Relations European Policy Brief. –2014. – № 32. – p.6.

[334] Fasois. Op. cit.

пенсионную реформу). В результате на первом этапе (2011 г.) в Бельгии был увеличен ранний возраст выхода на пенсию, а в 2015 г. принято решение о повышении общего пенсионного возраста.

Табл. 2.13. Некоторые меры консолидации в Бельгии и Нидерландах

	Бельгия	Нидерланды
срок	2009-2013 гг.	2010-2013(5) гг.
общий объем	4,3% ВВП 17,9 млрд евро	3,3% ВВП 18 млрд евро
основа	доходы/расходы	расходы
затронутые сектора	налогообложение (НДС, корпоративный налог, акцизы, борьба с отклонением от уплаты), пенсионная система, здравоохранение, госсектор	госсектор (занятость и госадминистрация), здравоохранение, пенсионная система, рынок недвижимости, рынок труда, внешнеэкономический, образование
госсектор	небольшое снижение занятости (хотя занятость осталась выше, чем в среднем по ОЭСР)	около 30% пакета; заморозка зарплат госслужащих (2 этапа), слияние министерств, проект объединения провинций и муниципалитетов, сокращение численности полиции
НДС	- введение новых категорий, облагаемых НДС (нотариат) - увеличение ставок по отдельным группам (платное ТВ, пластическая хирургия) - снижение ставок на электроэнергию	увеличение НДС на 2 п.п. до 21%
акцизы	увеличение ставок (табак, бензин, алкоголь, штраф за пользование паровой или атомной энергией)	увеличение ставок (табак, бензин, алкоголь)
Подоходный налог	сокращение/отмена пониженных ставок по регионам	-
Налог на прибыль корпораций	ограничение понижения ставок до 3% и 3,5% для МСП (повышение налога на корпоративные автомобили)	ликвидация некоторых пониженных ставок
Удерживаемый налог	15 -> 25	-
Рынок недвижимости	–	- максимальная льгота по ипотеке ограничена 38% - арендная плата индексируется на 4%, 2%, 1,5% сверх инфляции
Рынок труда	сокращение пособий по безработице	- сокращение срока выплата пособия по безработице до 24 месяцев - уменьшение охвата страхования
Пенсионная система	1) возраст раннего выхода на пенсию 60 -> 62 2) отложенная пенсионная реформа	1) 66 лет с 2020 г. 2) полноценная пенсионная реформа (поэтапное повышение возраста с 2013 г.)
Реформа здравоохранения	удержание роста расходов на здравоохранение в размере 1,5%	Реформа здравоохранения, разделение краткосрочной и долгосрочной помощи

Источник: Сергеев. Сравнительный анализ… (составлено автором по данным Restoring Public Finance…, Analysis of Policies for Restoring Sound Belgian Public Finances / Basciari P. et al. // NBB Economic Review. – June 2015. – pp. 73-94., de Geus A. The Dutch fiscal consolidation package in a comparative perspective / A. de Geus, D.-J. Kraan // OECD Journal on Budgeting. – 2012. – No. 12/1 – pp. 1-14., Vierke H. The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules / H. Vierke, M. Maarselink // Economic Brief. – 2017. – № 27. – 13 p., Van den Bosch X. The European Semester in Belgium: A State of Play / X. van den Bosch // EGMONT Royal Institute for International Relations European Policy Brief. –2014. – № 32. – 16 p.)

Кейс: Люксембург

Положение Люксембурга относительно ПЧД представляет весьма интересный кейс, поскольку Комиссия ЕС осуществила формальные шаги в сторону начала ПЧД против этой страны, но не предприняла дальнейших действий в рамках процедуры. ЕК выпустила лишь единственный Обзор, в котором упоминалось о наличии чрезмерного дефицита, но за Обзором не последовало ни рекомендаций Комиссии, ни Решений Совета (а, значит, непосредственного влияния наднационального фискального регулирования на экономику Люксембурга осуществлено не было). К подобному выводу приходит и ряд других исследователей.[335] Чрезвычайный дефицит (3,5% в 2009 г. и 4,2% в 2010 г.), выявленный ЕК, сформировался из-за необходимости спасения люксембургских подразделений банков «Дексия» и «Фортис», а также в связи с рядом других антикризисных мероприятий (например, меры по поддержке спроса объёмом около 3% ВВП).[336] Свою роль в росте дефицита сыграли и «естественные» причины: вызванное кризисом падение доходов бюджета и необходимость увеличения социальных расходов. В результате госдолг Люксембурга увеличился в два раза, но поскольку страна исторически характеризуется низкими значениями долга, достигнутый показатель в 14,4% ВВП оказался значительно ниже критерия ПСР. Стоит отметить, что ОЭСР определил размер дефицита в Люксембурге в 2009 г. в 0,7% и отмечает его рост до 2,2% в 2010 г., что всё равно значительно ниже порогового уровня. Уже в 2011 г. за счёт стабилизационных мероприятий дефицит должен был сократиться до уровня 1,2% ВВП. В своём Обзоре[337] Комиссия ЕС констатировала, что чрезвычайный дефицит является временным (об этом говорит достаточно близкое к пороговому значение дефицита бюджета, а также

[335] См.: Cugnasca A. Fiscal multipliers during consolidation: evidence from the European Union / A. Cugnasca, P. Rother // ECB Working Paper. – 2015. – No. 1863. – p. 9.

[336] Швейцер В.Я. Компоненты «экономического чуда» / В.Я. Швейцер, А.С. Костюченко // Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / Под. ред. В.Я. Швейцера. – М.: Издательство «Весь мир», 2009. – С. 482-491.

[337] URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/luxembourg_en

консолидационные мероприятия, которые анонсировало правительство страны). Фактически это означало, что Комиссия не будет принимать дальнейших действий по принуждению национального правительства к сокращению дефицита и обращаться к Совету ЕС с рекомендацией о вынесении Решения о наличии дефицита.

Таким образом, случай Люксембурга демонстрирует уникальную практику, когда ПЧД была запущена, но не привела к каким-либо значимым шагам ни со стороны Комиссии, ни со стороны Совета ЕС. Во многом это объясняется спецификой экономики Люксембурга, которая в силу своего размера нуждается в низком уровне госдолга и сбалансированном бюджете.

Выводы к главе 2

1. Анализ институционально-правовых основ фискального регулирования в ЕС показал, что система фискального регулирования включает три основных компонента: механизмы наднационального надзора и контроля за национальными бюджетами, гармонизация косвенного налогообложения и элементы координации прямого налогообложения. В силу недостаточной институционализации и кодификации последних реальное воздействие на национальные экономики оказывают меры мониторинга и корректировки национальных бюджетов. Основы регулирования этой сферы в ЕС содержатся в статье 126 ДФЕС, Пакте стабильности и роста (ПСР), механизме Европейского семестра и Фискальном пакте, при этом наибольшее влияние на национальные экономики оказывают корректирующие и превентивные механизмы ПСР. Перспективы изменения сложившейся системы и потенциального развития интеграции в сторону создания полноценного фискального союза в ЕС пока не определены. Более вероятно усиление процедур контроля в периоды благоприятной макроэкономической конъюнктуры и определённая гибкость применения корректирующих мер в случае новых кризисных периодов.

2. Главным посткризисным инструментом фискального регулирования является процедура чрезмерного дефицита бюджета (ПЧД), а основным

механизмом воздействия этой процедуры - возможность применения против конкретной страны финансовых санкций как на корректирующем, так и на превентивном этапах. Важным механизмом, подталкивающим национальные государства переходить к политике фискальной стабилизации, является репутационный канал, направленный на стимулирование страны к осуществлению предписанных наднациональных мер с помощью публичных выступлений и иных средств Комиссии ЕС. Статус отдельных стран ЕС относительно ПЧД различается. При этом наднациональное воздействие на страны, не входящие в зону евро (по сравнению с членами ЭВС), может быть даже более жёстким в случае их зависимости от поступлений из структурных фондов. После периода стабилизации на волне благоприятной экономической конъюнктуры отмечается движение наднационального регулирования в сторону действия превентивных инструментов в целях ограничения дискреционной политики национальных государств.

3. Страны Бенилюкс и Вишеградской группы осуществили консолидации национальных бюджетов под воздействием наднационального регулирования, что свидетельствует о значительном влиянии последнего. При этом на Бельгию и Нидерланды большее воздействие оказали механизм санкций в рамках валютного союза и репутационный канал, а на страны В4 – риск лишиться поступлений из структурных фондов ЕС. Период активной бюджетной стабилизации пришёлся на 2010-2014 гг., при этом масштабы стабилизации варьировались от 3,7% до 9,2% ВВП (нарративный метод). Страны В4 осуществили разные по формам и масштабу консолидации бюджетов. В некоторых странах консолидации привели к изменению отдельных компонентов их социально-экономических моделей (например, реформа пенсионной системы в Венгрии, Польше). Сравнительный анализ консолидаций в Бельгии и Нидерландах также выявил существенные отличия, вызванные преимущественно различными начальными условиями консолидации. Наконец, Комиссия ЕС не инициировала ПЧД против Люксембурга.

Глава 3. Оценка основных последствий реализации мер фискального регулирования

Данная глава посвящена рассмотрению особенностей проявления ключевых мер фискального регулирования в странах В4 и БНЛ и их воздействия на отдельные экономические показатели в рассматриваемых странах. В первую очередь речь идёт о проблеме оценки наднационального воздействия на экономический рост. Необходимо проанализировать, насколько вынужденная консолидация бюджета была своевременна и эффективна. Оценка своевременности проводится на основе модифицированного автором алгоритма приблизительного расчёта мультипликатора, позволяющего оценить ряд структурных и сопутствующих характеристик дискреционной фискальной политики. Для решения проблемы эффективности необходимо рассматривать критерии сокращения госдолга и связанные с консолидацией предполагаемые потери в валовом выпуске. Также необходимо оценить, произошли ли структурные изменения в элементах фискальных систем В4 и БНЛ (налоговая нагрузка, структура расходов бюджета, устройство фискального федерализма) и отразилось ли фискальное сжатие на предполагаемой целостности рассматриваемых субрегиональных групп, поскольку эти характеристики являются неотъемлемыми частями социально-экономических моделей стран. Наконец, следует проанализировать возможность применения опыта В4 и БНЛ для России и развития интеграционных проектов с её участием.

§ 3.1. Проблема оценки воздействия наднационального регулирования на экономический рост

В соответствии с указанным ранее, ключевым и наиболее действенным элементом наднационального фискального регулирования остаётся ПЧД бюджета, вынуждающая страны проводить консолидацию национальных бюджетов в соответствии с наднациональными требованиями. Главным инструментом оценки влияния консолидации на экономику остаётся вычисление мультипликатора. Однако в нашем случае у данного подхода

есть ряд методологических ограничений. Во-первых, вопрос о точном рассмотрении мультипликатора в задачи данного исследования не входит. Во-вторых, существует чрезвычайно много как различных методов и моделей, позволяющих рассчитать мультипликатор, так и огромный спектр получаемых в результате значений.[338] В-третьих, в процессе расчёта мультипликатора не представляется возможным отделить воздействие наднационального регулирования от национальных инструментов. Например, в главе 1 установлено, что структура консолидационного пакета может оказать определённое влияние на успешность фискального сжатия, но структуру консолидации определяет национальное правительство, институты ЕС не оказывают на неё прямого влияния. Для решения данных проблем предлагается простой методологический алгоритм, позволяющий оценить своевременность и возможную эффективность воздействия фискального регулирования на экономику отдельной страны с учётом её индивидуальных системных особенностей и сопутствующих обстоятельств, характеризующих условия среды.

3.1.1. Структурные и сопутствующие характеристики фискального импульса

Поскольку вопрос о точном значении мультипликатора в данной работе не ставится, воспользуемся простым методологическим алгоритмом его приблизительного расчёта, разработанным МВФ.[339] Данная методология была создана для ориентировочной оценки мультипликаторов в странах разного уровня развития, для которых не хватает количественных данных при проведении регрессионного анализа или иных методов расчёта. В нашем же случае целесообразно воспользоваться общим алгоритмом для рассмотрения структурных и сопутствующих факторов, способных повлиять на значение мультипликатора в рассматриваемых экономиках.

---

[338] См.: Сергеев Е.А. Воздействие фискального регулирования ЕС на экономику проблемных стран зоны евро / Е.А. Сергеев // Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы: монография / [Л.С. Ревенко, В.В. Перская, А.В. Холопов и др.] ; под общ. ред. и предисл. Л.С. Ревенко. – М.: МГИМО-Университет, 2019. – С. 217.

[339] Batini N. A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers / N. Batini, L. Eyraud, A.Weber // IMF Working Paper. – 2014. – No. 14/93. – 34 p.

Выбор в пользу такого подхода объясняется рядом причин. Во-первых, существующие оценки мультипликатора с помощью различных теоретических подходов, вариантов моделей и их спецификаций, а также выбора основных макроэкономических переменных существенно разнятся. Существуют как модели, предсказывающие отрицательное значение мультипликатора или возникновение некейнсианских эффектов, так и модели, выявляющие значение мультипликатора больше единицы, означающее, что негативный фискальный шок объёмом 1% ВВП приводит к сокращению валового выпуска в ещё большем масштабе. Во-вторых, подобный подход позволит учесть наиболее важные структурные и сопутствующие условия, влияющие на значение мультипликатора в отдельно взятой стране в определённый момент времени и определить приблизительное воздействие реальных консолидационных мероприятий на ВВП. Если значение сопутствующих (или внешних) факторов приводит к увеличению мультипликатора, значит, фискальное регулирование ЕС воздействовало на национальную экономику в не самый благоприятный период. Также если достаточно сильное сокращение валового выпуска не сопровождалось впоследствии существенным сокращением государственного долга, значит, вынужденная консолидация была не только несвоевременной, но и неэффективной. Последний пункт несколько дополняет подход специалистов МВФ, поскольку помогает косвенно оценить своевременность и эффективность консолидации.

Выделяют две группы факторов, способных оказать влияние на величину мультипликатора: структурные (англ. structural) и временные (англ. conjunctural), которые в нашем случае можно считать сопутствующими. Для более детального анализа добавим к выявленным в работе МВФ характеристикам ряд факторов, рассмотренных в гл. 1 и характеризующих возможное влияние на эффективность фискального сжатия. Таблица 3.1 приводит структурные факторы, а таблица 3.2 - сопутствующие. Среди структурных факторов, характерных для отдельно взятой экономики и

оказывающих влияние на величину мультипликатора, выделяют степень открытости экономики, гибкость рынка труда, действие автоматических стабилизаторов, режим обменного курса, уровень госдолга и качество управления государственными финансами.

Табл. 3.1. Структурные факторы, влияющие на размер мультипликатора*

Название	Суть	Показатель	Источник
Открытость экономики	Чем более открыта экономика, тем меньше значение мультипликатора	отношение импорта к внутреннему спросу	расчёт на основе данных ОЭСР
		экспортная квота	*Всемирный банк*
		импортная квота	*Всемирный банк*
		внешнеторговая квота	*Всемирный банк*
Гибкость рынка труда	В странах с жёстким рынком труда и немобильной зарплатой мультипликатор больше	индекс гибкости рынка труда	Всемирный банк
		индекс гибкости заработных плат	*Всемирный экономический форум*
		налоговый клин	*ОЭСР*
Масштаб автоматических стабилизаторов	Чем больше масштаб встроенных стабилизаторов, тем ниже мультипликатор	госрасходы к ВВП, %	Евростат
		налоговое бремя	*ОЭСР*
Валютный курс	При фиксированном валютном курсе или различных системах привязки мультипликатор больше	членство в валютном союзе / режим валютного курса	Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions[340] (МВФ)
Уровень госдолга	Чем выше госдолг, тем ниже значение мультипликатора за счёт эффекта доверия (как правило)	госдолг к ВВП, %	Евростат
Управление госрасходами и доходами	Чем лучше и эффективнее управление государственными финансами, тем выше мультипликатор	финансовая отчётность правительства	Public Expenditure and Financial Accountability
		индекс выполнения бюджета, ориентированного на результат (БОР)	*ОЭСР*
		доверие правительству	*ОЭСР*
		уровень неравенства до и после налогообложения	*ОЭСР*

* курсивом выделены показатели, отсутствующие у Н. Батини и др. и добавленные автором.

Источник: составлено автором на основе Batini. Op. cit.

[340] Annual Report on Exchange Rate Arrangements and exchange Restrictions / IMF. – Washington, DS: IMF, 2018. – 76 p.

Параметр открытости экономики в основном используется Н. Батини и др. для характеристики мультипликатора в условиях позитивного фискального шока (увеличения госрасходов и/или уменьшения налогов). В такой ситуации больший импорт снижает мультипликатор, поскольку растущий спрос распространяется на импортные товары. Таким образом, в больших странах с относительно невысокой импортной квотой мультипликатор должен быть выше. То же касается и сдерживающей фискальной политики, но, по нашему мнению, в данном случае бóльшую роль играет экспорт. Если у страны относительно высок показатель экспортной квоты, а конъюнктура на мировых рынках достаточно благоприятна, то поступления от экспорта могут смягчить недостаток внутреннего спроса в условиях фискального сжатия. В качестве общего вывода можно отметить, что в более открытых экономиках мультипликатор, как правило, ниже. Для анализа открытости Н. Батини и др. предлагают использовать в качестве мерила открытости экономики отношение импорта к внутреннему спросу[341], хотя также отмечают, что для измерения открытости можно использовать и более конвенциональные показатели. По нашему мнению, для анализа фискального сжатия гораздо логичнее оценивать экспортную квоту.

В условиях жёсткого рынка труда мультипликатор, как правило, больше, поскольку работодатель не может оперативно отреагировать на изменение среды снижением заработных плат или сокращением наёмных работников. Для анализа степени гибкости рынка труда Н. Батини и др. предлагают использовать индексы жёсткости рынков труда (по аналогии с работой Х. Ботеро и др.[342]), однако в нашем случае имеет смысл воспользоваться готовыми расчётами индексов жёсткости рынка труда по методологии Всемирного банка и добавить к этому индексу дополнительные переменные в виде индекса гибкости заработных плат (на основе показателя,

[341] Batini. p. 14.

[342] Botero, J. The Regulation of Labor / J. Botero, S. Djankov, R. Porta, F. C. Lopez-De-Silanes // The Quarterly Journal of Economics. – 2004. – Vol. 119. – No. 4. – pp.1339–1382.

рассчитанного для доклада «Международная конкурентоспособность»[343]), а также налоговый клин в качестве вспомогательного показателя степени вмешательства государства в процесс ценообразования на рынке рабочей силы через механизмы налогообложения. Индекс жёсткости рынка труда рассчитывался Всемирным банком для доклада «Doing Business» до 2009 г. Более поздние данные удалось получить из специального доклада о гибкости рынка труда в странах ЕС и ОЭСР, методология которого основывается на подходе Всемирного банка.[344] Поскольку реальную гибкость заработных плат рассчитать достаточно сложно, также воспользуемся готовым показателем гибкости установления заработных плат (англ. flexibility of wage determination), который рассчитывает Всемирный экономический форум для выявления роли профсоюзов в процессе определения зарплат. Методология расчета индекса строится на данных опросов, единица означает централизованный процесс переговоров, а показатель, равный 7, – решение каждой отдельной компании.[345] Наконец, налоговый клин (англ. tax wedge) является дополнительным показателем. Он рассчитывается как отношение всех налогов, выплаченных работником, к стоимости рабочей силы. Сам по себе он не говорит о степени жёсткости рынка труда или заработных плат, однако даёт понять, насколько государство снижает стимулы на рынке рабочей силы за счёт налогообложения.

Действие автоматических стабилизаторов также достаточно сложно оценить, но косвенно это можно сделать, используя показатель доли государственных расходов в ВВП. Достаточно большой масштаб вмешательства государства ceteris paribus означает и большее действие встроенных стабилизаторов, что, в свою очередь, приводит к меньшему значению мультипликатора. Если госрасходы превышают 40% ВВП, то можно говорить о высоком значении автоматических стабилизаторов. С нашей точки зрения, при анализе встроенных стабилизаторов также

[343] The Global Competitiveness Report 2018 / World Economic Forum. – Geneva: WEF, 2018. – 656 p.

[344] Employment Flexibility Index 2018. EU and OECD countries / Lithuanian Free Market Institute, 2017. – 28 p.

[345] The Global Competitiveness… p. 347.

необходимо задействовать налоговый компонент (налоги часто воспринимаются как один из возможных встроенных стабилизаторов). Для оценки масштабов этого явления целесообразно воспользоваться показателем налогового бремени (англ. tax revenue), рассчитанного как отношение всех налогов и социальных выплат к ВВП.

Как уже отмечалось в главе 1, режим валютного курса чрезвычайно важен для эффективной и успешной консолидации бюджета, своё влияние он оказывает и на размер мультипликатора. В странах, где существует валютный союз (т.е. теоретически режим валютного курса считается жёстким), а также в странах, где есть любые формы привязки национальной валюты, мультипликатор, как правило, выше, чем в странах с гибким валютным курсом.

Наконец, высокий госдолг теоретически должен снижать значение мультипликатора в ходе консолидации бюджета, поскольку в действие вступает эффект доверия, описанный в главе 1: инвесторы и другие экономические агенты, видя соответствие реальной политики консолидации заявленным целям по стабилизации финансов, начинают более активно вкладывать финансовые средства.

Стоит отметить значение фактора управления государственными финансами. Если система менеджмента недостаточно развита и не очень прозрачна (расходы осуществляются неэффективно, а собираемость налогов затруднена), значение мультипликатора будет ниже, поскольку подобные «проволочки» уменьшают совокупное влияние фискальной политики на экономику. В качестве переменной для измерения можно использовать рейтинг финансовой отчётности, рассчитываемый по методологии PEFA.[346] В качестве дополнительных индикаторов можно рассматривать Индекс выполнения бюджета, ориентированного на результат (БОР), уровень доверия национальному правительству и уровни неравенства до и после налогообложения – показатели, с помощью которых ОЭСР определяет

[346] См.: https://www.pefa.org/what-pefa

ключевые итоги деятельности того или иного правительства. Введение этих показателей необходимо, поскольку не существует расчётов индекса PEFA для стран ЕС, ведь бюджетные системы этих стран a priori считаются достаточно надёжными, эффективными и прозрачными. Тем не менее очевидно, что между этими системами существует определённые различия. Особое внимание следует уделить бюджету, ориентированному на результат.[347] В широком смысле он означает любой бюджет, содержащий информацию о том, что правительство сделало и что собирается делать, учитывая имеющиеся у него в распоряжении средства. В узком смысле – это бюджет, в котором четко указано как прирост доходов отразился на увеличении отдачи или улучшении результатов.[348]

Среди дополнительных факторов, которые следовало бы добавить к данной классификации и которые рассматривались в главе 1, необходимо выделить политический фактор. Частично он связан с предыдущей характеристикой. Политическая система государства может оказать достаточно большое влияние на консолидацию. Прежде всего, это касается системы фискального федерализма, характерной для той или иной страны. Если степень фискальной децентрализации сильна, а бюджетный контроль в системе не является жёстким, то, следуя логике влияния фактора управления госфинансами, значение мультипликатора может сокращаться в случае неэффективных расходов и иных трудностей с выполнением бюджетных планов на субнациональном уровне. В то же время в случае эффективной децентрализации, отвечающей основным принципам теории фискального федерализма, система расходования средств бюджета может быть более оптимальной. Существуют данные как в пользу положительного влияния децентрализации на госинвестиции (т.е. мультипликатор может

[347] Более подробно о задачах, функциях и имплементации БОР см.: OECD Best Practices for Performance Budgeting 2018 [Electronic resource] / OECD. – 2017. – 43 p. – Mode of access: https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf (Application date: 10.10.2019)

[348] Schick A. The Performing State: Reflection on an Idea. Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not / A. Schick // OECD Journal on Budgeting. – Volume 3. – No. 2. – 2003. – p. 101.

увеличиваться),[349] так и противоположные суждения о возможной неэффективности децентрализации для госрасходов, ведущей к проциклличности бюджетной политики.[350] Следовательно, необходимо рассматривать каждую политическую систему отдельно.

Табл. 3.2. Сопутствующие факторы, влияющие на размер мультипликатора.

Название	**Суть**	**Показатель**	**Источник**
Фаза делового цикла	На понижательной волне цикла значение мультипликатора возрастает	разрыв выпуска	ОЭСР
Денежно-кредитная политика	Значение мультипликатора возрастает в условиях ловушки ликвидности	ставка MRO	ЕЦБ

Источник: составлено автором на основе Batini. Op. cit.

Среди сопутствующих факторов, которые мы считаем чрезвычайно важными для рассматриваемой проблематики, Н. Батини и др. выделяют фазу делового цикла и денежно-кредитную политику. Учёт сопутствующих факторов важен, поскольку они характеризуют условия среды, характерные для конкретного ограниченного временного периода. Хотя Комиссия ЕС выступает за гибкое применение мер ПСР, на практике воздействие наднационального регулирования на национальную экономику фактически не учитывает многие страновые особенности, включая, например, фазу делового цикла. Несмотря на оговорку о чрезвычайных обстоятельствах, разрешающих кратковременное превышение страной чрезвычайного уровня дефицита бюджета, наднациональное регулирование игнорирует сопутствующие условия и может оказываться одновременно на несколько стран, находящихся на разных стадиях экономического цикла. Это доказал пример посткризисной консолидации: ЕК инициировала ПЧД против подавляющего большинства стран-членов ЕС в течение достаточно

[349] Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth / OECD. – ed. by J. Kim, S. Dougherty. – Paris: OECD, 2018. – 254 p.

[350] Sow M. Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance / M. Sow, I.F. Razafimahefa // IMF Working Paper. – 2017. – No. 64. – 29 p.

короткого промежутка времени (в 2009-2010 гг.) без учета специфических национальных структурных и сопутствующих условий.

Наиболее простой способ определения фазы делового цикла – анализ разрыва выпуска (англ. output gap), означающий разницу между фактическим и потенциальным ВВП. В нижней точке цикла мультипликатор увеличивается на 60%, в высшей – уменьшается на 40%.[351] Таким образом, в целях минимизации негативного влияния консолидации следует проводить её на повышательной волне цикла. Напротив, осуществление фискального сжатия на понижательной волне усугубит негативные последствия для экономики.

На любой волне цикла важна продолжительность фискального импульса: краткосрочный импульс всегда более эффективен, нежели долгосрочный. Например, перманентная расширительная налогово-бюджетная политика не даст ожидаемого повышения совокупного выпуска, поскольку экономические агенты просто «привыкнут» к ней; подобная стратегия приведёт лишь к необходимости неминуемой консолидации в будущем периоде. Аналогично, постоянная сдерживающая фискальная политика теоретически должна приводить к меньшим потерям в валовом выпуске, нежели краткосрочный негативный импульс.

Свою роль играет и денежно-кредитная политика. Если экономика находится в ловушке ликвидности или близка к ней (т.е. если ключевая ставка приближается к своей нижней границе), значение мультипликатора возрастает приблизительно на 30%. При этом условие о мягкой денежно-кредитной политике, способствующей более эффективной консолидации бюджета за счёт стимулирования спроса монетарными способами, продолжает действовать. При приближении ключевой ставки к нижней границе значение мультипликатора постепенно возрастает, а консолидация оказывает всё более негативное воздействие на экономику.

[351] Batini. p. 16.

Для определения степени воздействия каждого фактора будем определять его влияние в диапазоне от 0 до 1. Если фактор действует на мультипликатор в сторону его повышения (последствия консолидации усугубляются), то устанавливаем степень его влияния, равную 1. Если фактор действует на мультипликатор в сторону его снижения (последствия консолидации смягчаются), присваиваем стране 0 баллов. Если фактор никак не влияет на размер мультипликатора, устанавливаем значение 0,5. Если действие фактора смягчается или усугубляется действием других дополнительных характеристик, устанавливаем степень влияния в диапазоне от 0 до 1. По итогам анализа сложим получившиеся показатели и определим степень влияния консолидации бюджета на экономики отдельно взятых стран. Чем больше баллов получает страна, тем больше негативных последствий теоретически может принести консолидация бюджета в рассматриваемый период.

3.1.2. Структурные и сопутствующие факторы в странах Бенилюкс и Вишеградской группы

А) Открытость экономики

В таблице 3.3. содержатся основные показатели, позволяющие проанализировать открытость экономик стран В4. В целом, все страны В4 обладают достаточно высокой степенью открытости, о чём говорят их экспортная, импортная и внешнеторговая квоты. При этом для отдельных стран характерны некоторые особенности. Так, Польша обладает достаточно ёмким внутренним рынком (по сравнению с другими странами В4), поэтому показатели открытости здесь несколько ниже. Отметим также, что после 2013 г. в стране произошло изменение в соотношении экспорта и импорта: хронический отрицательный торговый баланс сменился на положительный[352], что по времени совпало с проведением консолидации в стране. Причём в

[352] Захаров А.Н., Габарта А.А. Внешнеэкономические связи Польши на современном этапе / А.Н. Захаров, А.А. Габарта // Российский внешнеэкономический вестник. – 2017. – №6. – С. 15-24.

основном этот положительный торговый баланс определялся торговлей с партнёрами внутри ЕС.[353]

В связи с высокой степенью открытости экономик в странах В4 значение мультипликатора должно уменьшаться. В то же время экспорт показал негативную динамику в Венгрии в 2012 г. и почти нулевой прирост в Чехии в 2013 г. Во многом это связано с тем, что львиная доля торговли указанных стран приходится на ЕС (см. табл. 3.5), где в указанный период наблюдалась очередная волна экономического кризиса. При этом в Польше и Словакии экспорт продолжал достаточно динамично расти.

Табл. 3.3. Показатели открытости экономик В4, % ВВП

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Польша										
Экспортная квота	37,9	37,2	40,1	42,6	44,4	46,3	47,6	49,6	52,2	54,3
Импортная квота	42,9	38,0	42,1	44,5	44,9	44,4	46,1	46,5	48,2	50,3
Внешнеторговая квота	80,8	75,2	82,1	87,1	89,3	90,7	93,7	96,0	100,4	104,6
Темпы прироста экспорта	7,1	-5,9	13,1	7,9	4,6	6,1	6,7	7,7	8,8	9,5
Венгрия										
Экспортная квота	79,3	74,4	81,8	86,7	86,4	85,7	87,7	90,2	89,5	90,1
Импортная квота	78,9	70,4	76,5	80,6	79,7	78,7	81,3	81,4	79,5	82,3
Внешнеторговая квота	158,2	144,8	158,4	167,4	166,1	164,3	168,9	171,6	169,0	172,4
Темпы прироста экспорта	6,9	-11,4	11,3	6,5	-1,8	4,2	9,1	8,5	3,4	7,1
Чехия										
Экспортная квота	63,2	58,7	66,0	71,3	76,2	76,9	82,5	81,0	79,5	79,5
Импортная квота	61,1	54,8	62,9	67,5	71,4	71,1	76,2	75,1	72,1	72,2
Внешнеторговая квота	124,3	113,5	129,0	138,8	147,5	148,0	158,7	156,1	151,6	151,7
Темпы прироста экспорта	4,2	-9,8	14,7	9,2	4,3	0,2	8,7	6,0	4,5	6,5
Словакия										
Экспортная квота	80,0	67,6	76,3	85,0	91,4	93,8	91,9	93,0	94,6	96,3
Импортная квота	82,9	69,1	77,8	86,0	87,8	89,6	88,4	91,4	91,1	92,9
Внешнеторговая квота	162,9	136,7	154,1	171,0	179,2	183,4	180,3	184,3	185,7	189,2
Темпы прироста экспорта	3,0	-16,8	15,7	12,0	9,3	6,7	3,9	6,4	6,2	4,3

Источник: данные Всемирного банка

Следовательно, для рассматриваемых стран экспорт действительно может считаться смягчающим фактором, способным уменьшать значение мультипликатора, однако действие этого фактора ограничено высокой долей

[353] The economic and social effects of Polish membership in the European Union. Memo in relation to the eleventh anniversary of Polish accession to the EU [Electronic resource] / Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. – Mode of access: https://www.msz.gov.pl/resource/b452a2f7-6d1b-4f2b-87fa-8d2c95870b7d:JCR (Application date: 13.02.2019)

торговли с партнёрами внутри ЕС в рассматриваемый период, где в 2012-2013 гг. темпы прироста ВВП балансировали около нуля. Поэтому имеет смысл определить канал экспорта как смягчающий (то есть присвоить ему коэффициент 0), но считать его ограниченным в силу высокой «европейской» концентрации экспорта стран В4 в условиях снижения спроса в ЕС (скорректировать коэффициент до уровня 0,25).

Табл. 3.4. Показатели открытости экономик БНЛ, % ВВП

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Бельгия										
Экспортная квота	79,7	69,3	76,4	81,6	82,3	81,7	82,7	80,8	82,9	85,1
Импортная квота	79,2	67,0	74,7	81,1	81,7	80,5	82,0	79,4	81,6	84,3
Внешнеторговая квота	158,9	136,4	151,1	162,8	164,0	162,2	164,7	160,2	164,5	169,4
Темпы прироста экспорта	1,7	-9,4	10,3	6,7	0,3	0,9	5,2	3,3	7,5	4,9
Нидерланды										
Экспортная квота	71,6	63,2	72,0	77,4	81,9	82,0	82,6	83,4	82,4	86,5
Импортная квота	63,0	55,8	63,6	68,8	72,3	71,3	71,7	72,9	71,4	74,8
Внешнеторговая квота	134,7	119,0	135,5	146,2	154,3	153,3	154,3	156,3	153,9	161,2
Темпы прироста экспорта	1,8	-8,9	10,5	4,4	3,8	2,1	4,5	6,5	4,3	6,1
Люксембург										
Экспортная квота	187,1	164,1	174,5	178,0	186,4	190,6	208,2	222,7	221,3	230,0
Импортная квота	156,4	131,9	141,6	145,5	155,4	158,6	174,1	187,5	186,2	194,0
Внешнеторговая квота	343,6	296,0	316,2	323,4	341,9	349,2	382,3	410,2	407,4	424,0
Темпы прироста экспорта	5,5	-11,6	10,4	4,0	2,8	5,3	14,0	6,9	2,7	3,9

Источник: данные Всемирный банка

Приблизительно такой же вывод можно сделать и при анализе индикаторов открытости экономики для Бельгии и Нидерландов: для стран характерна высокая степень открытости экономики. При этом бóльшая часть их экспорта приходится на страны ЕС (см. таблицу 3.5).

Табл. 3.5. Доля экспорта товаров, приходящегося на страны ЕС, %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Польша	78,1	79,9	79,3	78,2	76,2	75,0	77,4	79,3	79,7	80,0
Венгрия	79,8	80,2	78,4	77,4	77,4	77,8	80,0	81,3	81,4	81,2
Чехия	88,5	87,3	83,1	80,2	79,0	81,0	82,5	84,0	82,8	84,2
Словакия	85,8	86,3	84,7	85,1	84,1	82,9	84,4	85,5	85,5	85,7
Бельгия	88,5	87,3	83,1	80,2	79,0	81,0	82,5	84,0	82,8	84,2
Нидерланды	79,1	77,5	77,3	77,1	75,7	75,7	75,9	75,8	76,1	75,3
Люксембург	88,5	87,3	83,1	80,2	79,0	81,0	82,5	84,0	82,8	84,2

Источник: данные Евростата

В ходе долгового кризиса и ликвидации его последствий более низкий спрос в странах ЕС сдерживал благоприятное воздействие экспортного канала на общую экономическую ситуацию в рассматриваемых странах. Однако уже после 2012-2013 гг. можно отметить ускорение темпов прироста экспорта в ответ на восстановление спроса на европейском рынке. Следовательно, устанавливаем степень влияния фактора открытости как для В4, так и для БНЛ на уровне 0,25.

Б) Гибкость рынка труда

Степень гибкости/жёсткости рынка труда является чрезвычайно важным фактором для многих экономических явлений (например, оптимального функционирования валютного союза), включая эффективность консолидации. Для оценки характеристик труда воспользуемся индексами гибкости заработных плат и рынка труда в целом (см. таблицу 3.6). Для обоих индексов более высокое значение показателя означает бóльшую гибкость рынка труда. Для определения значения степени воздействия установим, что более жёсткий рынок труда (сильно превышающий средний показатель) равен 1, близкий к среднему показателю равен 0,5, а наиболее гибкий рынок равен 0. В качестве дополнительного критерия рассмотрим показатель налогового клина. Он даст возможность понять степень искажающего воздействия государства на рынок труда. Конечно, данный подход обладает значительной степенью условности, но он не призван давать точные значения, его функция заключается в приблизительном определении возможного воздействия отдельных условий рынка труда, характерных для той или иной социально-экономической модели.

Несмотря на то, что индекс гибкости заработных плат в Бельгии близок к среднему показателю по ОЭСР и даже несколько превосходит его, чрезвычайно низкий уровень индекса гибкости заработных плат не позволяет нам считать рынок труда в Бельгии достаточно гибким. Кроме того, в стране чрезвычайно высок показатель налогового клина (самый высокий в ОЭСР), что говорит о сильной искажающей роли государства на рынке труда.

Следовательно, бельгийской экономике можно присвоить значение 1. Такой же коэффициент следует установить для экономики Нидерландов. Для стран В4 логичнее будет присвоить 0,5 баллов, поскольку значения индексов близки к средним величинам. Только в Чехии эти показатели представляются достаточно высокими, чтобы присвоить стране степень 0.

Табл. 3.6. Оценка гибкости рынка труда в странах БНЛ и В4, 2017 г.

	Индекс гибкости рынка труда*	Индекс гибкости зарплат**	Налоговый клин, % стоимости раб. силы***	Итог
Бельгия	68,2	58,5 (106)****	53,7	1
Нидерланды	56,5	52,5 (122)	37,5	1
Люксембург	43,6	69,1 (52)	36,7	1
Польша	57,5	74,7 (25)	35,6	0,5
Венгрия	72,5	62,7 (83)	46,2	0,5
Чехия	80,3	78,1 (14)	43,4	0
Словакия	60,7	64,7 (70)	41,2	0,5
Среднее	64,3 (ЕС-28) 66,1 (ОЭСР)	63,1 (ЕС-28)	41,6 (ЕС-22)***** 35,6 (ОЭСР)	
Лидеры	96,9 (Дания) 92,4 (США) 91,0 (Япония)	86,6 (Гонконг)	Бельгия (53,7) ФРГ (49,7)	Южная Корея (0,61) Австрия (0,58)

Источник: составлено автором на основе данных:

* Employment Flexibility Index 2018. EU and OECD countries / Lithuanian Free Market Institute, 2017 – p. 6.

** The Global Competitiveness Report 2018 / World Economic Forum. – Geneva: WEF, 2018. – 656 p.

*** OECD (2019), Tax wedge (indicator). doi: 10.1787/cea9eba3-en (Accessed on 08 February 2019)

**** в скобках указано место в мире

***** страны ЕС, входящие в ОЭСР

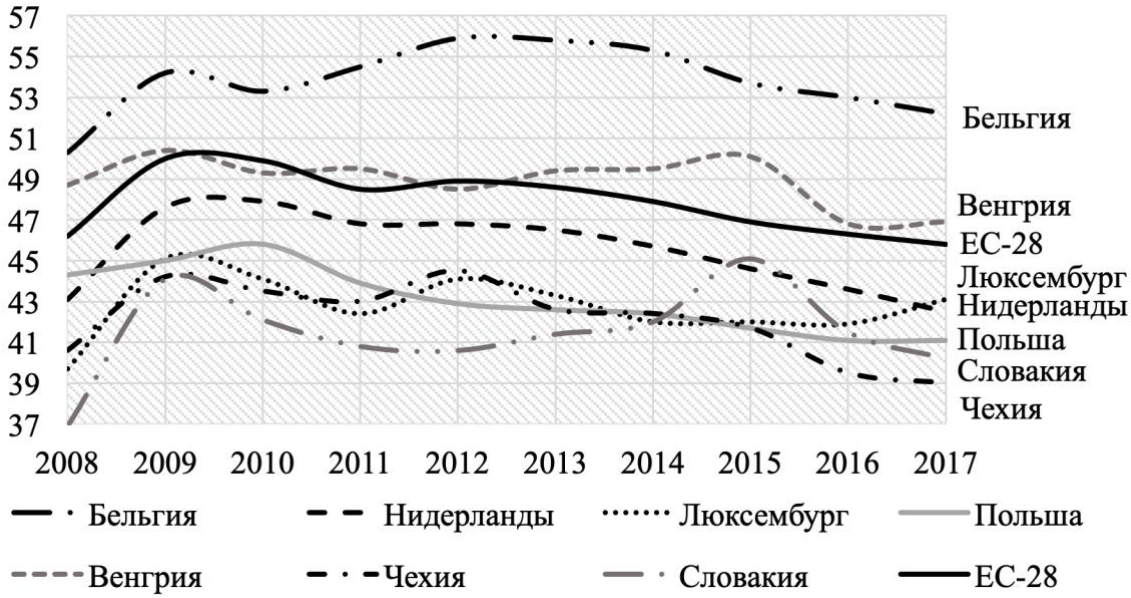
В целом, высокие значения индексов в БНЛ и более низкие значения в В4 соответствуют общему представлению о том, что в странах, близких к континентальной социально-экономической модели, степень жёсткости рынка труда выше, чем в странах ЦВЕ.

В) Масштаб автоматических стабилизаторов

Масштаб автоматических стабилизаторов также влияет на значение мультипликатора. Если госрасходы превышают 40% ВВП, то данной экономике можно присвоить коэффициент 0, поскольку значительная роль автоматических стабилизаторов снижает мультипликатор. Представляется

необходимым также скорректировать данный показатель в зависимости от уровня налогового бремени, который даст возможность понять приблизительные масштабы налогового стабилизатора.

Рис. 3.1. Расходы консолидированного бюджета в В4 и БНЛ, % ВВП



Источник: данные Евростата

Во всех рассматриваемых странах уровень госрасходов довольно высок (см. рисунок 3.1). Следовательно, можно предположить, что в каждой из них действие автоматических стабилизаторов достаточно велико. В то же время для большей дифференциации показателей имеет смысл установить самое больше значение фактора для стран, где уровень расходов к ВВП выше, чем значение в среднем по ЕС (Бельгия и Венгрия), и присвоить им степень 0. Для остальных стран целесообразно установить коэффициент на уровне 0,5.

Табл. 3.7. Налоговое бремя, % ВВП

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Бельгия	43,25	42,37	42,62	43,14	44,17	45,11	45,07	44,81	44,08	44,60
Нидерланды	35,95	34,94	35,66	35,44	35,59	36,11	37,05	37,01	38,40	38,75
Люксембург	36,65	38,20	37,40	37,04	38,39	38,29	37,45	37,09	38,15	*38,65*
Польша	34,15	31,20	31,41	31,85	32,08	31,94	31,88	32,37	33,39	33,90
Венгрия	39,45	38,95	37,27	36,25	38,36	37,95	37,98	38,71	39,21	37,71
Чехия	33,45	32,28	32,48	33,26	33,68	34,08	33,09	33,35	34,24	34,89
Словакия	29,05	28,87	28,07	28,62	28,34	30,23	31,12	32,18	32,38	32,90
ЕС-22	35,85	35,46	35,36	35,55	36,14	36,59	36,77	36,73	37,16	37,20

Источник: OECD (2019), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 12 February 2019)

Таблица 3.7, в которой представлены данные по динамике налогового бремени в рассматриваемых странах, демонстрирует, что значения коэффициентов, полученных для Бельгии и Венгрии, в целом определены верно, так как уровень налогового бремени здесь также выше, чем в среднем по ЕС-22. Необходимо провести определённую корректировку расходных коэффициентов, полученных для Чехии, Польши и Словакии, в сторону уменьшения влияния встроенных стабилизаторов, поскольку налоговое бремя в этих странах находится ниже среднеевропейского уровня. Установим для этих стран значение встроенных стабилизаторов на уровне 0,25.

Г) Валютный курс

Для всех стран, которые входят в валютный союз, можно установить значение степени влияния фактора на уровне 1, поскольку членство в валютном союзе теоретически означает жёсткую привязку курса национальной валюты. Следовательно, страны БНЛ и Словакия как члены зоны евро получают 1 балл. Согласно исследованию МВФ[354], в Чехии действует режим стабилизированного курса, а значит, исходя из методологии Н. Батини и др.[355], данной стране также можно присвоить 1 балл. В Венгрии и Польше действуют плавающие режимы, однако положение Польши характеризуется свободно плавающим валютным курсом, что отличает страну от Венгрии. Следовательно, Польше можно присвоить значение фактора 0, а Венгрии – 0,5.

Д) Уровень госдолга

Значения государственного долга в В4 и БНЛ уже рассматривались в главе 2. В данном случае имеет смысл оценить, насколько велика величина этого долга для потенциального значения мультипликатора в стране. В работе Н. Батини и др. утверждается, что для развитых стран чрезмерным можно считать уровень долга 100% ВВП, а для стран с формирующимся рынком – 40% ВВП. Если реальное значение долга превышает этот порог, то

[354] Annual Report on Exchange Rate Arrangements and exchange Restrictions / IMF. – Washington, DS: IMF, 2018. – 76 p.

[355] Batini et al. p. 15.

резкое снижение госдолга в ходе консолидации (или намёк на это снижение) можно считать смягчающим фактором, который будет уменьшать значение мультипликатора. Однако значение 40% ВВП является критическим для стран с нестабильными финансовыми системами.[356] В случае ЕС подобные пороговые значения госдолга кажутся не совсем подходящими, особенно если принять во внимание разницу в методологии подсчёта госдолга различными институтами[357] (прежде всего ОЭСР и органами ЕС при определении соответствия Маастрихтским критериям[358]). Статистика Евростата демонстрирует более низкие значения госдолга, чем стандартная статистика ОЭСР. Кроме того, в ЕС есть очевидный ориентир для порога госдолга – 60% ВВП. Вопрос, однако, в том, что за этим критерием нет реального экономического содержания. Он был установлен не из каких-либо теоретических соображений, а исходя из существовавших в конце 1980-х гг. фактических уровней госдолга в большинстве стран ЕЭС. Поэтому для более развитых стран ЕС превышение порога в 60% ВВП сегодня не представляется критическим. Такой уровень можно считать опасным только если он приводит к сильному повышению процентных ставок.

Маастрихтский критерий по величине госдолга скорее подходит новым странам-членам. Во-первых, многие из них его пока не превысили, а, во-вторых, его превышение почти автоматически задействует наднациональные процедуры контроля, что негативно скажется на процентной ставке и настроениях инвесторов.

Чрезмерный уровень госдолга из всех стран В4 демонстрирует только Венгрия, существенно превысившая Маастрихтский критерий (см. таблицу 3.8). Усугубляет это положение достаточно высокая доля долга, принадлежащая нерезидентам (более 60%).

---

[356] Saxegaard M. Safe Debt and Uncertainty in Emerging Markets: An Application to South Africa // IMF Working Paper. – 2014. – No. 231. – 26 p.

[357] Dembiermont C. A new database on general government debt / C. Dembiermont, M. Scatigna, R. Szemere, B. Tissot // BIS Quarterly Review. – September 2015. – 19 p.

[358] Maastricht debt: methodological principles, compilation and development in Germany / Deutsche Bundesbank // Deutsche Bundesbank Monthly Report. – April 2018. – p. 57-78.

Табл. 3.8. Госдолг (%ВВП) и доля долга, принадлежащего нерезидентам

	Госдолг, % ВВП									Доля долга, принадлежащего нерезидентам	
	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	2012[359]	2017
БЕЛ	99,5	99,7	102,6	104,3	105,5	107,6	106,5	106,1	103,4	≈47[360]	52,0
НИД	56,8	59,3	61,7	66,2	67,7	67,9	64,6	61,9	57,0	*≈52*	35,9
ЛЮК	15,7	19,8	18,7	22,0	23,7	22,7	22,2	20,7	23,0	≈1	42,7
ПОЛ	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,4	51,3	54,2	50,6	*≈51*	52,5
ВЕН	77,8	80,2	80,5	78,4	77,1	76,6	76,6	75,9	73,3	*≈61*	37,5
ЧЕХ	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8	34,7	≈27	44,7
СЛО	36,3	41,2	43,7	52,2	54,7	53,5	52,2	51,8	50,9	≈48	57,5

Источник: данные Евростата

О приближении госдолга Венгрии к критическим значениям говорят и данные рисунка 3.2. Спреды по десятилетним государственным ценным бумагам Венгрии превысили значение 7 п.п. в 2013 г., что значительно выше показателей остальных стран четвёрки.[361] В случае проведения консолидации бюджета критический госдолг может смягчить действие мультипликатора. Следовательно, можно присвоить экономике Венгрии коэффициент 0. В Польше и Словакии значения госдолга близки к пороговой величине, и почти половина долга принадлежит нерезидентам. Однако уровень госдолга здесь не представляется критическим, о чём говорят меньшие спреды по государственным ценным бумагам (рисунок 3.2). В то же время приближение к 60% ВВП свидетельствует о потенциальной опасности накопления долга, следовательно, полностью отбрасывать влияние данного фактора на мультипликатор нельзя. Присвоим экономикам Польши и Словакии коэффициенты 0,25. Наиболее благоприятная ситуация складывается в Чехии. Уровень госдолга здесь значительно ниже, чем в трёх других странах, и лишь около 30% долга принадлежат нерезидентам. Кроме того, процентная

[359] Archive: Structure of government debt - data 2011-2012 [Electronic resource] / Eurostat. Statistics Explained. – 14.01.2016. – Mode of access; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Structure_of_government_debt_-_data_2011-2012 (Application date: 24.01.2019)

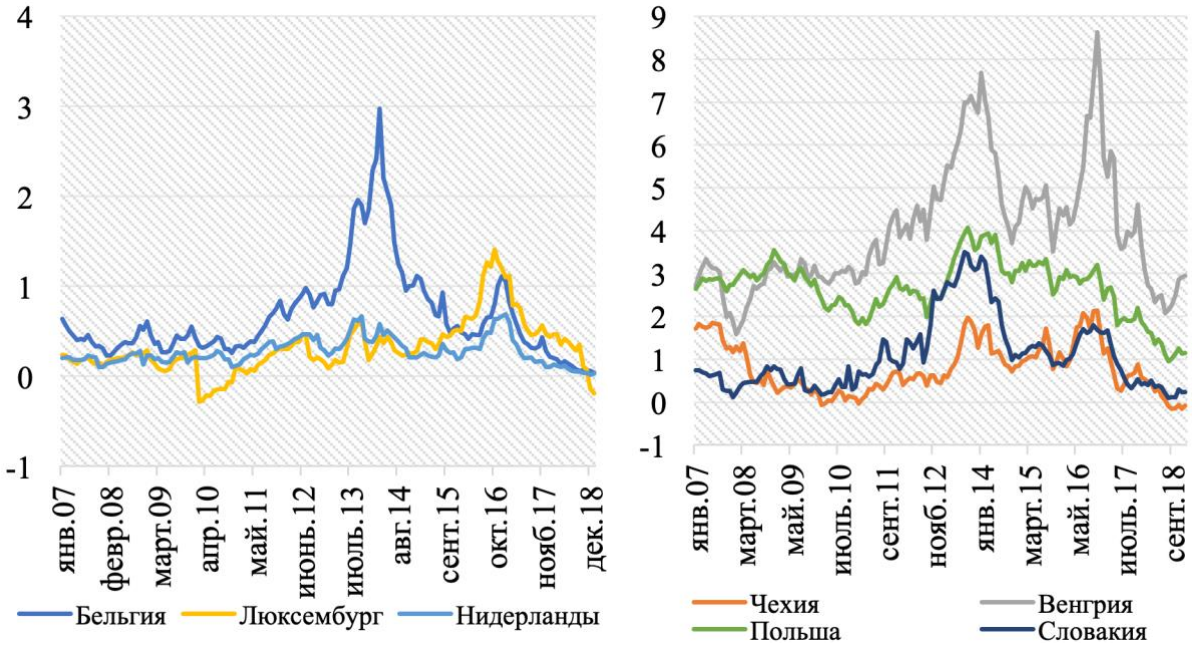
[360] Даны приблизительные значения, поскольку Евростат исключил указанную статистику из своих баз данных. Данные взяты из графика, представленного в приложении 5.

[361] Значительное значение спредов для ценных бумаг Венгрии в ноябре 2016 г. во многом обусловлено внешними причинами, среди которых избрание президентом США, приведшее к оттоку средств с рынка государственных ценных бумаг на рынок акций, а также с рынков стран с формирующимся рынком. См.: Financial Stability Report. May 2017 / Magyar Nemzeti Bank. – Budapest: MNB, 2017. – 96 p.

ставка по государственным ценным бумагам в Чехии не столь волатильна, как в других государствах В4. Исходя из этого, присвоим экономике Чехии 0,5 балла.

Правда, стоит отметить, что ОЭСР в период долгового кризиса ЕС относила все страны В4 в группу с достаточно высоким рыночным давлением на процентные ставки[362], что означает, что целенаправленные шаги правительства по снижению госдолга должны были дать чёткий доверительный сигнал рынку. Следовательно, в ответ на эти действия экономические агенты могли расширять свою экономическую деятельность, что потенциально указывает даже на возможное возникновение некейнсианских эффектов.

Рис. 3.2. Спреды по десятилетним государственным ценным бумагам относительно бумаг ФРГ, п.п.



Источник: расчёты автора по данным ЕЦБ

Сравнивая устойчивость государственных финансов Бельгии и Нидерландов, можно заметить хроническое отставание Бельгии: госдолг здесь намного выше (до сих пор превышает 100% ВВП даже по статистике Евростата), чем у северного соседа. Несмотря на то, что госдолг Нидерландов также превысил пороговые значения, нельзя считать этот

[362] Restoring Public Finance. 2012 Update… p. 14.

уровень критическим, поскольку процентная ставка по государственным бумагам незначительно отреагировала на увеличение госдолга, чего нельзя сказать о процентной ставке в Бельгии. Для развитой страны спред в 3 п.п. является достаточно большим значением. Исходя из этого, ОЭСР также считала рыночное давление в Бельгии высоким.[363] Следовательно, можно присвоить Нидерландам 1 балл, так как госдолг скорее всего оказывает не очень значительное влияние на мультипликатор, а Бельгии – 0,5 балла.

Е) Управление государственными финансами

Для оценки качества управления государственными финансами воспользуемся индексом выполнения БОР и уровнем доверия национальному правительству. Первый индекс даст некоторое представление об отчётности и учёте всех имеющихся ресурсов при составлении проектов бюджетов, второй косвенно покажет, в какой степени население воспринимает и одобряет деятельность правительства. Наконец, имеет смысл ввести коэффициент, который позволит учесть, насколько налоговая система и система перераспределения в целом сокращает неравенство в обществе. Для этого рассчитаем отношение показателей неравенства после налогообложения и неравенства до налогообложения. Получившийся коэффициент демонстрирует, насколько система налогообложения влияет на неравенство в обществе. Все указанные индексы и коэффициент представлены в таблице 3.9.

Все страны В4 имеют достаточно низкий индекс выполнения БОР (особенно это касается Венгрии). Исключение составляет лишь Словакия, где этот показатель один из самых высоких среди стран ОЭСР.[364] Индекс доверия правительству в странах В4 ниже, чем в БНЛ (особенно низкий показатель традиционно демонстрирует Венгрия). Коэффициент, позволяющий сравнить степень преодоления неравенства за счёт налогообложения, во всех рассматриваемых странах ниже, чем в среднем по ОЭСР. В целом, из всех

[363] Ibid.

[364] OECD Best Practices for Performance Budgeting 2018 / OECD. – 2017. – p. 10. – Mode of access: https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf (Application date: 10.10.2019)

стран В4 сравнительно высокое качество управления госфинансами, исходя из приведённых критериев, характерно лишь для Словакии.

Табл. 3.9. Оценка качества управления государственными финансами в БНЛ и В4

	Индекс выполнения БОР (2016 г.)	Доверие правительству (2013 г.)	Коэффициент неравенства после обложения налогом/до обложения налогом (2013 г.)	Качество (итог)
Бельгия	0,39	42	0,55	*среднее*
Нидерланды	*0,50*	*57*	0,64	*высокое*
Люксембург	0,22	*68*	0,58	*высокое*
Польша	0,36	38	0,64	*среднее*
Венгрия	0,07	30	0,63	*очень низкое*
Чехия	0,38	42	0,57	*среднее*
Словакия	*0,45* (2011 г.)	37	0,63	*высокое*
Среднее	0,41 (ОЭСР)	42 (ОЭСР)	0,67 (ОЭСР)	

Источник: данные ОЭСР; расчеты автора по данным ОЭСР

Напротив, в БНЛ во всех странах уровень качества достаточно высок, хотя всё же необходимо сделать оговорку относительно Бельгии, где постоянная политическая нестабильность и сложная система подвижного федерализма[365] снижают доверие общества к национальному правительству. Логично принять допущение, что эти факторы снижают общую эффективность управления государственными финансами в Бельгии. Тем более исторические примеры «провалов» государственного регулирования из-за запутанной и изменяющейся системы федерализма в Бельгии существуют.[366]

Странам с высоким уровнем управления госфинансами присвоим значение 1. Такое же значение следует установить для стран с средним

[365] Подробнее о подвижном федерализме в Бельгии см.: Brzinski J.B. Changing Forms of Federalism and Party Electoral Strategies: Belgium and the European Union / J.B. Brzinski // Federalism and Compounded Representation in Western Europe. – 1999. – Vol. 29. – No. 1. – pp. 45-70.; Dandoy R. The New Belgian Senate. A (dis)continued Evolution of Federalsm in Belgium / R. Dandoy, J. Dodeigne, M. Reuchamps, A. Vandeleene // Representation. – 2015. – Vol. 51. – No. 3. – pp. 327-339.

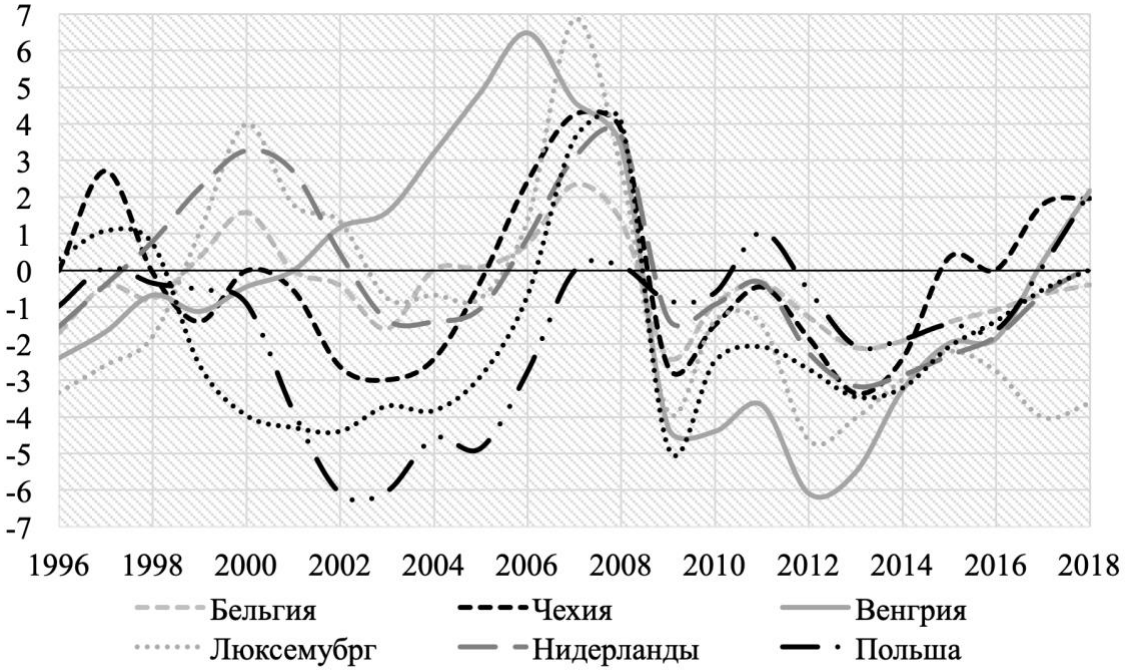
[366] См.: Maesschalck J. Policy Failure and Corruption in Belgium: Is Federalism to Blame? / J. Maesschalck, S. Van de Walle // West European Politics. – 2006. – Vol. 29. – No. 5. – pp. 999-1017.; Peters B. Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian Exceptionalism / B. Peters // The Politics of Belgium: Institutions and Policy Under Bipolar and Centrifugal Federalsim. – ed. by M. Brans, L. De Winter, W. Swenden – Oxon: Routledge, 2009. – pp. 217-231.

уровнем управления. Тот факт, что им не присваивается значение 0,5, объясняется тем, что все рассматриваемые государства находятся на достаточно высоком уровне развития и входят в ОЭСР, следовательно, качество управления здесь a priori неплохое. Наконец, странам с низким качеством управления с определёнными оговорками можно присвоить коэффициент 0,5.

Ж) Фаза делового цикла

Отрицательная волна экономического цикла может серьёзно усугубить последствия консолидации бюджета, поэтому фискальное сжатие оптимально проводить в периоды благоприятной экономической конъюнктуры. Как известно, ЕК инициировала ПЧД против большинства стран ЕС в 2009 г., а к активным действиям многие из них перешли в 2010-2011 гг. Исходя из этого, можно считать наднациональное воздействие несвоевременным, т.к. его основные меры пришлись как раз на понижательную волну цикла.

Рис. 3.3. Разрыв выпуска, % потенциального ВВП



Источник: данные ОЭСР

Для определения фазы делового цикла воспользуемся показателем разрыва выпуска, рассчитанного ОЭСР. Рисунок 3.3 демонстрирует, что все

рассматриваемые страны в период действия ПЧД находились в зоне отрицательного разрыва выпуска, что говорит о возможности усугубления последствий консолидации бюджета, а, значит, и несвоевременности воздействия наднационального фискального регулирования.

Определенное исключение представляет лишь Польша, где в 2011 г. наблюдалось положительное значение разрыва выпуска. Напомним, что в 2011-2012 гг. эта страна рассматривалась в качестве оптимального реформатора, способного выполнить заявленные цели до 2013 г. Но уже в 2013 г. стало ясно, что целевых показателей достичь не удастся, а стране пришлось принимать дополнительные меры по консолидации, которые совпали с очередным отрицательным значением разрыва выпуска. Таким образом, во всех рассматриваемых странах вынужденная консолидация бюджета не может считаться своевременной.

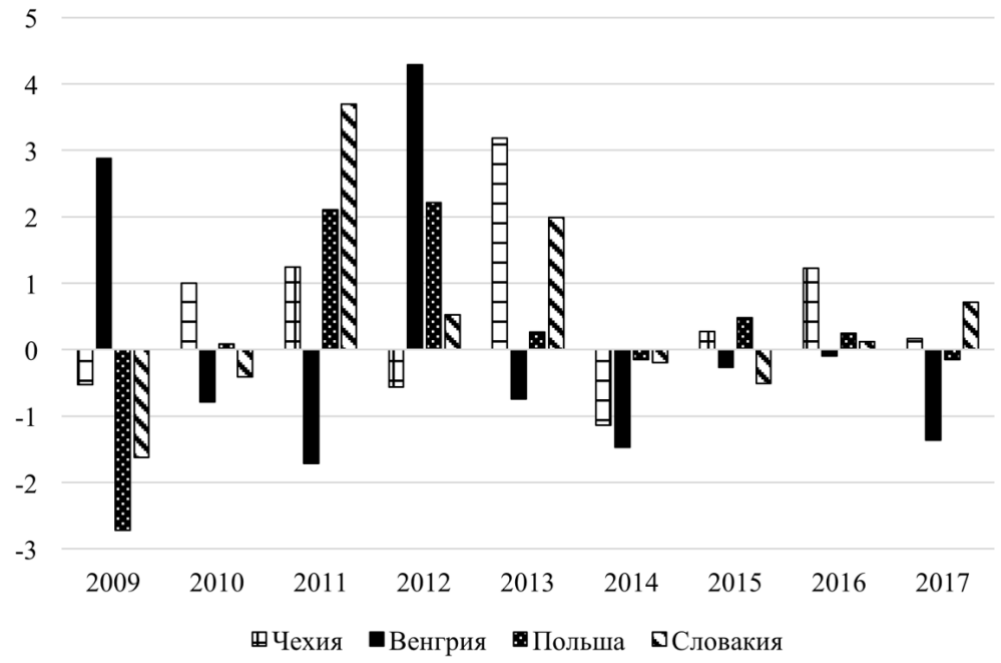
Кейс: Венгрия и проциклическая фискальная политика до кризиса

С другой стороны, в отдельных случаях консолидация необходима даже в условиях понижательной волны цикла и при действии любых других усугубляющих обстоятельствах. Прежде всего это касается ситуаций, при которых усугубление баланса бюджета и накопление чрезмерного госдолга ведёт к резкому росту процентных ставок. Как показывают данные рисунок 3.2, значительный рост процентных ставок, наиболее опасный из всех рассматриваемых стран, наблюдался в Венгрии.

В других рассматриваемых странах настолько острой необходимости в фискальном сжатии не было. Но и в Венгрии спреды по государственным облигациям в период 2010-2011 гг. вели себя приблизительно так же, как и в соседних государствах (только к 2013 г. отмечаются пиковые значения процентных ставок), поэтому консолидация на понижательной волне цикла тоже не имела здесь критически важного значения. Напомним, что в январе 2012 г. Совет ЕС выносит Решение о неприменении Венгрией эффективных мер по выполнению наднациональных рекомендаций, что вынуждает страну осуществлять активные шаги по консолидации, о чём косвенно

свидетельствует серьёзное положительное изменение CAPB (см. рисунок 3.4). И именно на 2012 г. приходится самое низкое значение разрыва выпуска у Венгрии, а, значит, негативные последствия отрицательного фискального шока были наиболее сильны.

Рис. 3.4. Динамика изменения CAPB в B4 (отрицательное значение означает ухудшение CAPB, положительное – улучшение показателя), п.п.



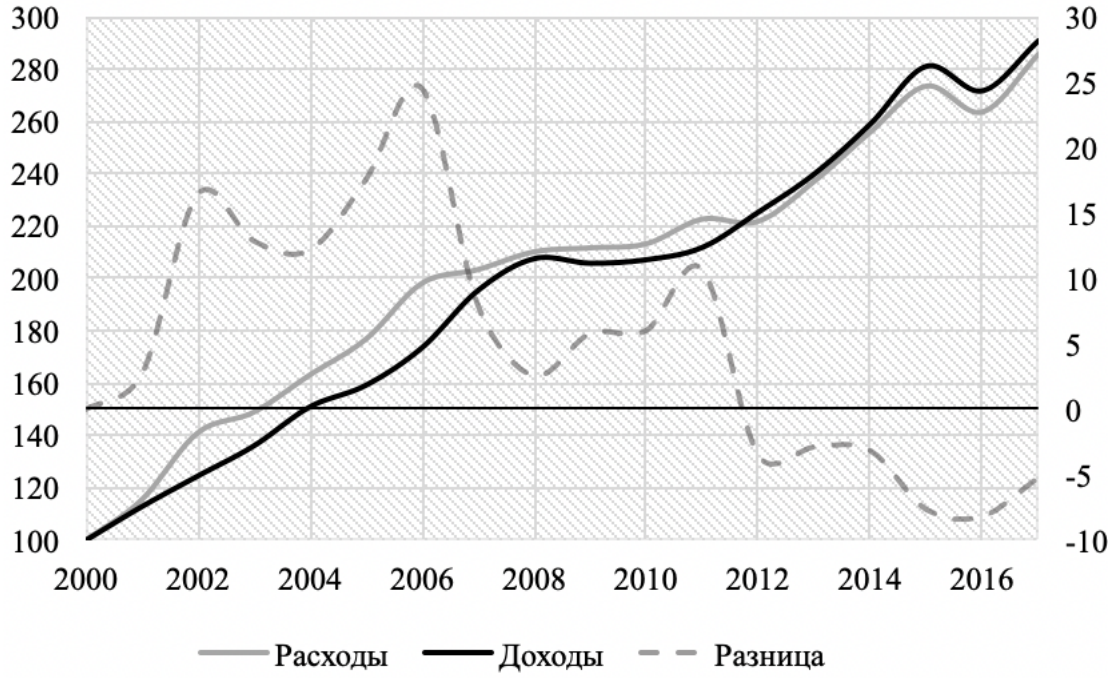
Источник: Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник МГИМО-Университета. – 2019. – № 3. (в печати). (расчеты авторов по данным AMECO Database)

Конечно, нельзя однозначно утверждать, что исключительно Еврокомиссия «виновата» в таком развитии ситуации в Венгрии. Как можно увидеть на рисунке 3.5, в докризисный период страна находилась на повышательной волне цикла, причём эта волна была самой «высокой» и продолжительной из всех рассматриваемых стран.

Напомним, что все государства B4 вели проциклическую фискальную политику до кризиса. Особенно это заметно в Венгрии, где наблюдалось хроническое и достаточно серьёзное превышение темпов прироста расходов бюджета над доходами. Учитывая возможный масштаб «перегрева» венгерской экономики, а также перманентный характер положительного фискального импульса в Венгрии, можно говорить о том, что консолидация в

стране всё равно была бы необходима, поскольку, как уже упоминалось, постоянный расширительный фискальный импульс, во-первых, не очень эффективен, а, во-вторых, обязательно требует после себя стабилизации. Тем не менее факт остаётся фактом: воздействие ЕС пришлось на самое низкое значение разрыва выпуска в стране.

Рис. 3.5. Расходы и доходы консолидированного бюджета Венгрии (левая ось), Индекс (2000=100); разница, п.п. (правая ось)



Источник: расчеты автора по данным Евростата

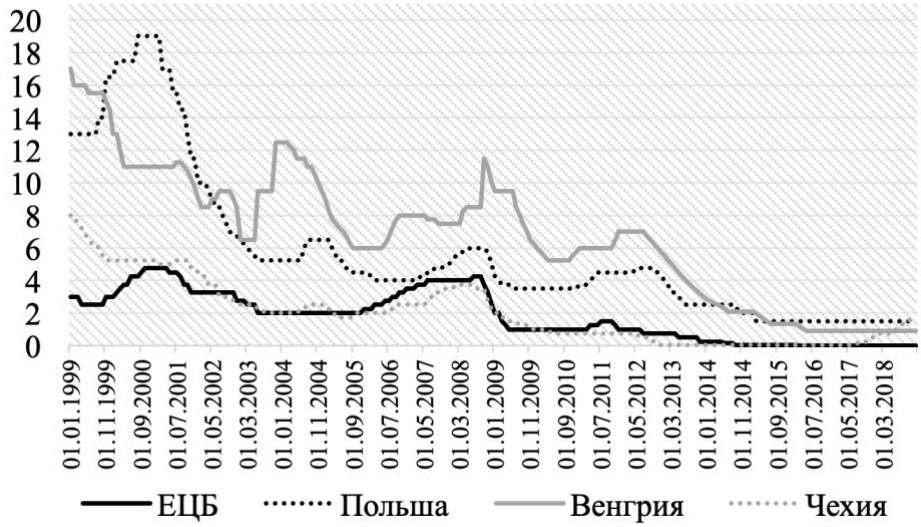
В итоге Венгрию можно считать единственной страной В4, где были достаточно серьёзные внутренние предпосылки к осуществлению консолидации бюджета. В остальных случаях ключевым мотивом для консолидации служило в большей степени наднациональное воздействие, хотя по данным ОЭСР рыночные предпосылки для этого тоже были.

Таким образом, влияние фискального регулирования во всех рассматриваемых странах пришлось на понижательную волну цикла, что потенциально должно было усугубить последствия фискального сжатия. Следовательно, данному фактору следует присвоить значение 1.

3) Денежно-кредитная политика

Напомним, что мягкая денежно-кредитная политика может способствовать более оптимальному проведению консолидации, поскольку поддерживает совокупный спрос в условиях сокращения госрасходов и увеличения налогов. В то же время при приближении ключевой ставки к нулю (риск возникновения ловушки ликвидности) негативное воздействие консолидации резко усугубляется.

Рис. 3.6. Ключевая ставка ЕЦБ по основным операциям рефинансирования (MRO), ставки национальных ЦБ по основным операциям рефинансирования, %



Источник: данные ЕЦБ

На рисунке 3.6 можно увидеть, что процентная ставка ЕЦБ по основным операциям рефинансирования (MRO) постепенно приближалась к нулевому значению, начиная с кризиса 2009 г. Небольшой рост ставки в 2011 г. объясняется попытками поддержать евро в условиях долгового кризиса, затем она продолжила снижение. Среди исследователей установился определённый консенсус относительно того, что ловушка ликвидности в еврозоне действительно существовала.[367] То же самое можно сказать и о Чехии. Следовательно, вынужденная консолидация в указанных странах

[367] Heimberger. Op. cit.; Williams J. Monetary Policy at the Zero Lower Bound: Putting Theory into Practice. – Hitchins Center on Fiscal and Monetary Policy at Brookings, 2014. – 16 p.; Nakata T. Gradualism and liquidity traps / T. Nakata, S. Schmidt // ECB Working Paper. – 2016. – No. 1976. – 29 p.

сопровождалась негативными условиями, выражавшимися в наличии ловушки ликвидности, поэтому этим странам можно присвоить коэффициент 1.

Сложнее обстоит дело с Венгрией и Польшей. Ключевая ставка здесь была значительно выше, чем в еврозоне. С одной стороны, в период 2010-2012 гг. она оказалась намного ниже уровня начала 2000-х гг., и для рассматриваемых стран уровень ставки в 5% или 6% не представляется чрезмерно высоким. Вопрос только в том, может ли такая ставка адекватно ответить на снижение совокупного спроса из-за фискального сжатия. С другой стороны, ставка начинает снижаться уже в 2012 г. и постепенно приближается к своей нижней границе. Учитывая, что это снижение начинается несколько позже, чем в зоне евро, приемлемым кажется установить значение данного фактора на уровне 0,5.

Таким образом, по итогам анализа шести структурных и двух сопутствующих факторов получаем результаты, представленные в таблице 3.10.

Табл. 3.10. Воздействие отдельных факторов на значение бюджетного мультипликатора

Фактор / Страна	А	Б	В	Г	Д	Е	*Итог*	Ж	З	Вывод
Польша	0,25	0,5	0,25	0	0,25	1	*2,25*	1	0,5	*3,75*
Венгрия	0,25	0,5	0	0,5	0	0,5	*1,75*	1	0,5	*3,25*
Чехия	0,25	0	0,25	1	0,5	1	*3*	1	1	**5**
Словакия	0,25	0,5	0,25	1	0,25	1	***3,25***	1	1	**5,25**
Бельгия	0,25	1	0	1	0,5	1	***3,75***	1	1	**5,75**
Нидерланды	0,25	1	0,5	1	1	1	***4,75***	1	1	**6,75**

Источник: составлено автором на основе данных таблиц 3.1 – 3.9.

Оговоримся, что в нашем случае не стоит цель определить, исходя из посчитанных коэффициентов, величину приблизительного мультипликатора. Задача подобного анализа заключается в выявлении того, насколько

структурные условия в каждой отдельно взятой экономике способствовали смягчению (или усугублению) последствий консолидации. Если итоговый коэффициент получился менее 3 баллов, то на консолидацию действуют смягчающие факторы, если более 3 – усугубляющие. Наконец, расчёт сопутствующих факторов позволяет оценить своевременность консолидации.

При прочих равных условиях наименее болезненную консолидацию должна провести Венгрия, учитывая её проблемы с государственным долгом. Наиболее острые последствия должны наблюдаться в стране с любой формой привязки национальной валюты (особенно в стране-члене валютного союза). Исходя из данных в таблицы 3.10., наибольшее влияние негативных факторов должно наблюдаться в Нидерландах. Действительно, в стране проявились однозначные кейнсианские эффекты. Негативный фискальный импульс приводит как к сокращению ВВП и совокупного потребления, так и к росту безработицы.[368]

Косвенно эти выводы также подтверждают данные рисунка 3.7, на котором отражена зависимость средних темпов роста реального ВВП в странах ЕС, против которых действовала ПЧД, от улучшения циклически скорректированного первичного баланса бюджета. В широком смысле этот график означает, что больший масштаб фискального сжатия приводит к большим потерям в ВВП. Таким образом, в странах ЕС после навязанной извне консолидации наблюдались классические кейнсианские эффекты (как и в целом по развитым странам).[369] Об этом же говорит и левый график, в котором консолидация оценивается не изменением САРВ, а по методологии Kataryrniuk et al.[370] Из-за ограниченной панели данных выборка при данном подходе несколько меньше, однако даже при таких параметрах можно констатировать отрицательную зависимость темпов роста ВВП от размеров консолидационного пакета.

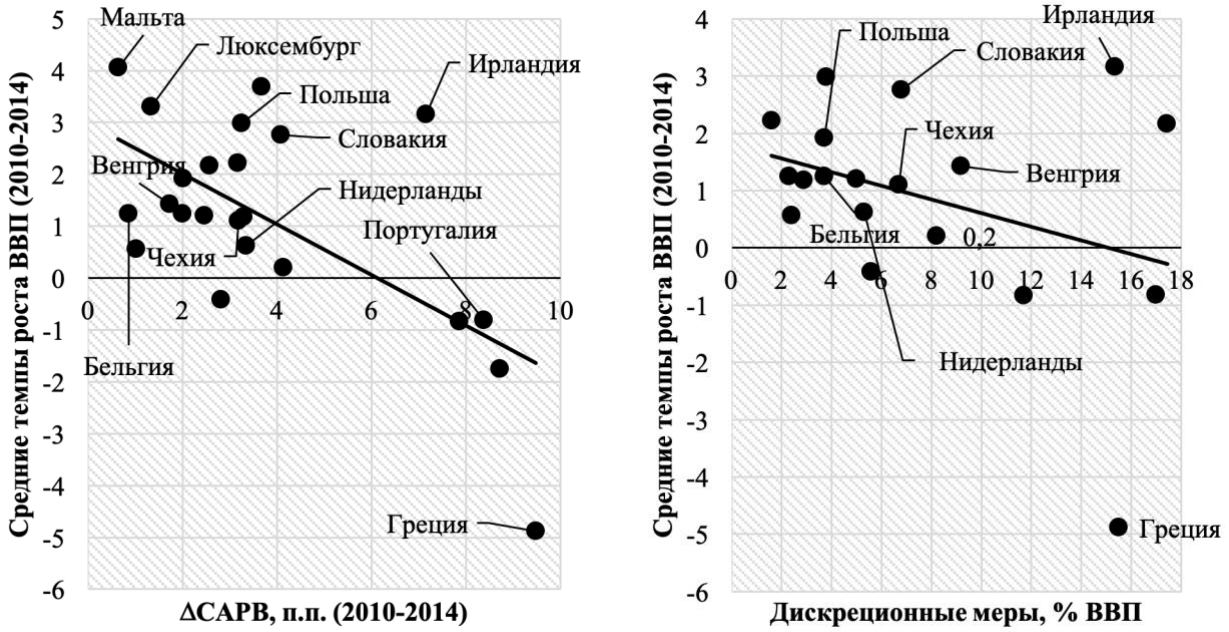
[368] Unal U. The Unemployment Effects of Fiscal Policy in Netherlands // MPRA Paper. – 2015. – No. 81433. – 16 p.

[369] Остапенко. Указ. соч. С. 150-153.

[370] Kataryniuk et al. Op. cit.

В Нидерландах, несмотря на сравнительно небольшой масштаб консолидационного импульса, рост ВВП оказался наименьшим среди всех рассматриваемых стран, что соответствует выводам таблицы 3.10. При этом достаточно большой консолидационный пакет в странах В4 не привёл к настолько катастрофическому падению выпуска, как, например, в Греции. Это означает, что системные характеристики государств четвёрки действительно могли смягчить отрицательные последствия негативного фискального импульса.

Рис. 3.7. Изменение САРВ (п.п.) и средние темпы роста реального ВВП (%) в 2010–2014 гг. (левый график); Дискреционные меры по Kataryniuk et al. и средние темпы прироста ВВП (правый график)



Источник: расчёты автора по данным МВФ и Kataryniuk et al. Op. cit.

Сравнительно большие масштабы сжатия и незначительное (относительно более развитых стран ЕС) сокращение ВВП в странах В4 свидетельствуют о потенциальном наличии некейнсианских эффектов фискальной политики. Данное предположение вполне логично, поскольку главные факторы экономического роста в В4 – экспорт и иностранные инвестиции – во многом зависят от доверия к финансовой системе в целом. А

консолидация бюджета является демонстрацией готовности правительства улучшать систему государственных финансов.

Наконец, изучая воздействие сопутствующих факторов, приходим к выводу, что влияние наднационального фискального регулирования, вынудившего страны осуществить консолидацию бюджета, было не совсем своевременным, поскольку попало на действие факторов, усиливающих негативные последствия фискального сжатия.

Таким образом, можно сделать простой, но чрезвычайно важный вывод: фискальное регулирование ЕС в форме корректирующих мероприятий (как-то: ПЧД) не учитывает отличающиеся условия в каждой конкретной стране в определённый момент времени. В одних странах вынужденная консолидация бюджета может пройти заведомо лучше, а в других – привести к значительным потерям ВВП. Наличие усугубляющих консолидацию бюджета факторов возможно даже в малых открытых экономиках, где мультипликатор изначально ниже. Однако инструментов для «компенсации» потерь от фискального сжатия для отдельных стран в ЕС нет, поскольку здесь не создан механизм перераспределения между странами. Подобная специфика фискального регулирования – следствие незавершённости конструкции фискального союза в ЕС.

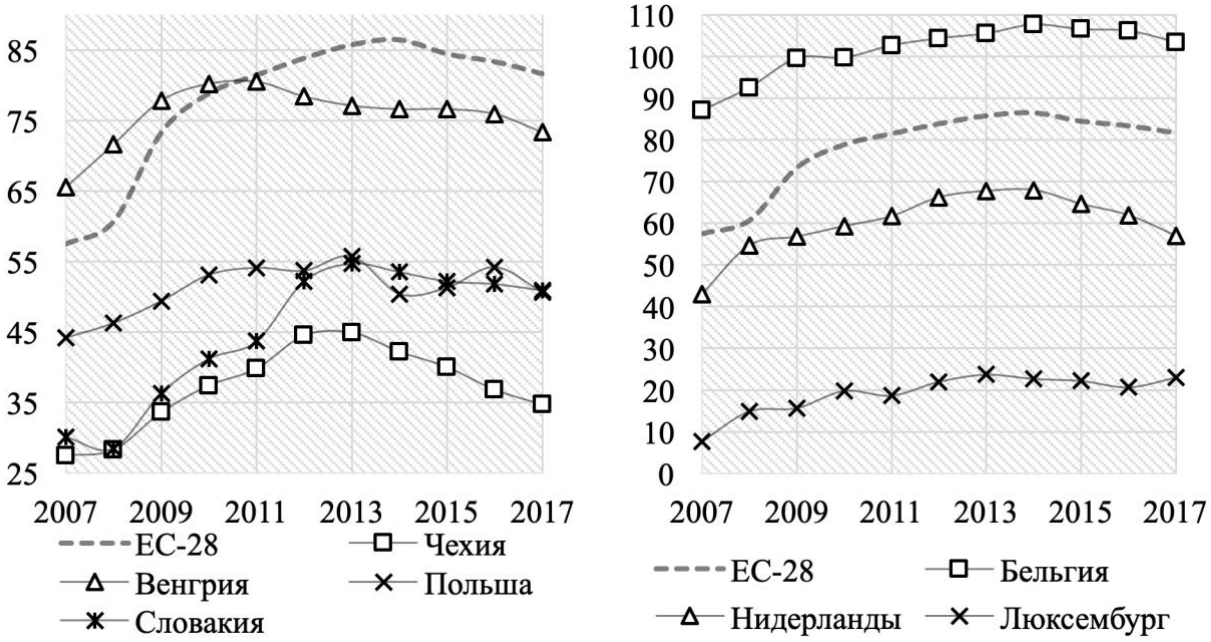
3.1.3. Эффективность вынужденного фискального сжатия

Главным вопросом при проведении вынужденной консолидации остаётся проблема оценки её успешности. Основным способом определения степени эффективности консолидации до сих пор можно считать параметры и масштабы сокращения госдолга в ответ на фискальное сжатие. Например, достаточно распространённым является критерий сокращения госдолга спустя два[371] (иногда три)[372] года после завершения консолидации. Данные рисунка 3.8 показывают, что главная задача фискального регулирования в рассматриваемых странах выполнена: госдолг перестал расти темпами, характерными для докризисного периода. Однако остаётся вопрос о том,

[371] Alesina. The design of fiscal adjustments…
[372] Alesina. Tales…

насколько эта динамика отвечает критериям успешности консолидации. Поскольку основные мероприятия по фискальному сжатию начались в 2010-2011 гг., завершились в 2013-2014 гг., уместно сравнить уровень госдолга в год начала и по прошествии трёх лет с момента окончания фискального импульса.

Рис. 3.8. Государственный долг (Маастрихтский критерий), % ВВП



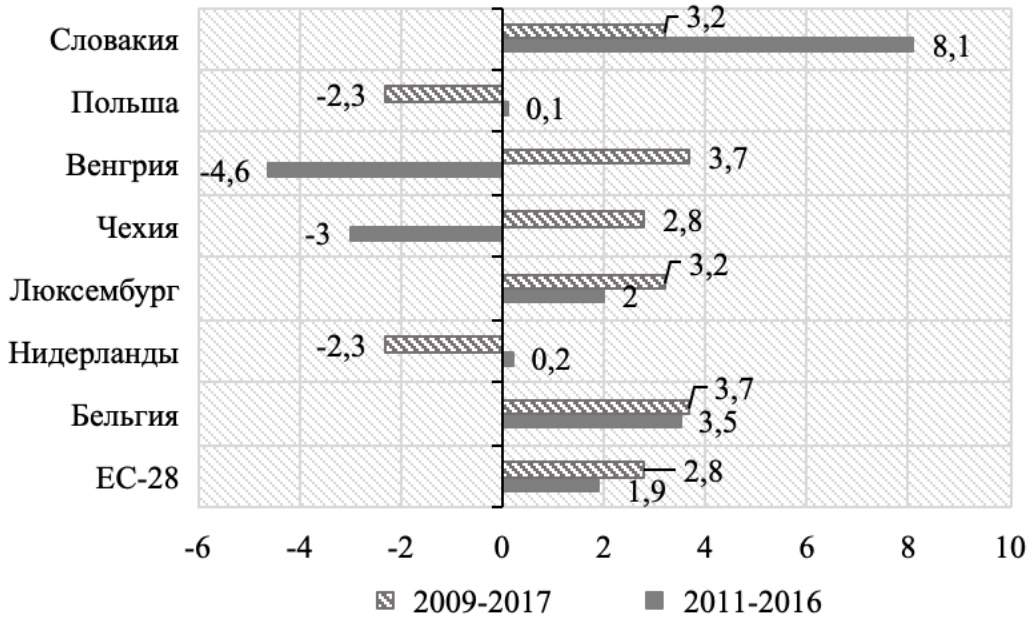
Источник: данные Евростата

В качестве альтернативного подхода для определения даты начала и окончания консолидации можно выбрать годы старта и завершения ПЧД против основного числа стран ЕС (соответственно 2009 г. и 2014-2015 гг.), т.е. 2017 г. можно считать годом, когда относительный объём госдолга должен сократиться (см. рис. 3.9).

Нельзя сказать, что вынужденная консолидация бюджетов в странах В4 и БНЛ однозначно оказалось успешной, поскольку результаты сокращения госдолга достаточно противоречивы, если исходить из указанных критериев эффективности. Действительно, отношение госдолга к ВВП сократилось в Польше, Чехии и Нидерландах, в то время как Бельгия и Словакия даже увеличили относительный масштаб госдолга. Показатель продолжал расти на протяжении всего периода консолидации и лишь после 2016 г. перешёл к

снижению, что говорит об отложенных эффектах консолидации для сокращения госдолга.

Рис. 3.9. Изменение показателя госдолга к ВВП (Маастрихтский критерий) в период 2011–2016 гг., п.п.



Источник: расчёты автора по данным Евростата

Интересен пример Венгрии: эффективность консолидации здесь можно оценить по-разному в зависимости от использованного критерия. Учитывая масштабы госдолга Венгрии, превышающего установленные пороговые значения, постепенное и последовательное сокращение госдолга после 2011 г. можно считать достаточно большим успехом. В то же время, Венгрия не достигла ни целевого показателя, ни докризисного уровня долга.

Достаточно интересный подход для определения эффективности бюджетной политики по сокращению госдолга предложили Ю. фон Хаген и Г. Вольфф.[373] Речь идёт о сравнении динамики изменения дефицита и скорости сокращения госдолга. Данная методика необходимо для определения того, насколько то или иное правительство использует благоприятную конъюнктуру и возможные профициты бюджета для погашения госдолга. В нашем случае этот подход неприменим, поскольку в

[373] Von Hagen J. What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU / J. von Hagen, G. Wollf // Deutsche Bundesbank Discussion Paper. Series 1: Studies of the Economic Research Centre. – 2004. – No. 38. – 30 p.

рассматриваемых странах практически не наблюдалось профицитов бюджета. Однако сравнить динамику изменения дефицитов и госдолга представляется интересным.

Согласно авторским расчетам (см. таблицу 3.11), в 2010-2017 гг. во всех странах В4 изменение дефицита бюджета превышало изменение госдолга (кроме Венгрии). Теоретически можно утверждать, что страны В4 достаточно формально подошли к задаче сокращения госдолга. Более того, в Словакии, наоборот, отмечалось накопление госдолга.

Табл. 3.11. Изменение дефицита и госдолга в странах В4 и БНЛ

	Δ дефицит, сумма, % ВВП	Δ госдолг, % ВВП	**разница, п.п.**	Δ *структурн. дефицит*	Доля национальной валюты в структуре госдолга, %	
					2012	2017
Польша	5,6	-2,5	**3,1**	*5,93*	69	68
Венгрия	2,5	-6,6	**-4,1**	*0,25*	58	74
Чехия	5,8	-2,8	**3,0**	*5,09*	81	55
Словакия	6,5	9,7	**16,2**	*6,07*	-	-
Бельгия	3,0	3,7	**6,7**	*2,5*	-	-
Нидерланды	5,5	-2,1	**3,4**	*4,5*	-	-
Люксембург	1,8	3,2	**5,0**	*1,1*	-	-

Источник: Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник МГИМО-Университета. – 2019. – № 3. (в печати). (расчеты авторов по данным Евростата)

Определённый интерес представляет пример Венгрии. Вызывает вопрос превышение темпов сокращения госдолга относительно динамики фактического дефицита при практически неизменном показателе структурного дефицита (см. таблицу 3.11). Ответ достаточно прост: в структуре госдолга Венгрии преобладают обязательства в национальной валюте (около 74% против 68% в Польше, 54% в Чехии и 0% в Словакии). При этом очевиден курс национального правительства на увеличение доли долговых обязательств в национальной валюте, так как в 2012 г. она составляла лишь 58%. В 2010-2017 гг. валютный курс форинта к евро обесценился почти в 1,3 раза. Таким образом, значительную роль в достижении сокращения госдолга в Венгрии играла не дискреционная политика правительства, а обесценение форинта. Во многом по той же причине (только с противоположным знаком) произошло увеличение

госдолга Словакии, даже несмотря на значительные усилия по консолидации бюджета: весь госдолг Словакии номинирован в евро, в связи с чем классический приём по монетизации уровня госдолга для Словакии оказался закрыт.

Таким образом, с учётом незначительного сокращения госдолга спустя три года после фискального сжатия можно говорить об ограниченной эффективности вынужденной консолидации бюджета во всех рассматриваемых странах.

3.1.4. Возможные некейнсианские эффекты консолидаций бюджета в странах В4

Согласно данным многих исследований, практически все консолидации бюджета вызывают классические кейнсианские эффекты.[374] Более того, существуют исследования, доказывающие, что у любого фискального сжатия есть не только временные, но и долгосрочные негативные последствия, изменяющие доконсолидационную траекторию экономического роста.[375] Из всех рассматриваемых стран однозначные кейнсианские эффекты наблюдаются в Нидерландах и Бельгии.[376]

Учитывая более мягкие структурные характеристики экономик В4, теоретически здесь возможно возникновение некейнсианских или квазинекейнсианских эффектов. Тем более в недавней истории налогово-бюджетной политики четвёрки такие явления уже фиксировались отдельными авторами.[377]

К выводу о наличии в странах В4 некейнсианских эффектов фискальной политики в ответ на фискальное сжатие, вызванное воздействием

---

[374] См.: Batini et al. Op. cit.; Остапенко. Указ. соч.; Rannenberg A. The macroeconomic effects of the Euro Area's fiscal consolidation 2011-2013: A Simulation-based approach / A. Rannenberg, C. Schoder, J. Stráský [Electronic resource] // Central Bank of Ireland – Mode of access: https://www.centralbank.ie/publications/Documents/Rannenberg_Schoder_Strasky_RTP_2015_08_07.pdf (Application date: 02.05.2018)

[375] Kleis. Op. cit..

[376] Nautet M. Is Government Spending the Key to Successful Consolidation? / M. Nautet, R. Schoonackers P. Stinglhamber L. Van Meensel // NBB Economic Review. – June 2014. – pp. 29-44.; Unal. Op. cit.

[377] Rzoncá A., Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States / A. Rzoncá, P. Ciżkowicz // European Central Bank Working Paper Series. – 2005. – No. 519. – 34 p.

фискального регулирования, приходит не одно исследование.[378] В частности, в одной из работ[379] авторы доказывают, что в рассматриваемых странах наблюдается значимая отрицательная корреляция между правилами по стабилизации национального бюджета (фактическими означающими ужесточение налогово-бюджетной политики) и темпами прироста ВВП, что может свидетельствовать об отсутствии негативного влияния консолидации на экономики. При всей условности данного утверждения стоит обратить внимание на значимую корреляцию индекса фискальных правил и процентных ставок по долгосрочным государственными ценным бумагам (чем выше фискальная дисциплина, тем ниже ставки), что свидетельствует о потенциальном наличии некейнсианских эффектов в рамках канала ожиданий (т.е. инвесторы осознают, что налоговая нагрузка на бизнес в будущем периоде не увеличится). Этот канал вполне мог быть задействован в странах Вишеградской группы, поскольку, как отмечает ОЭСР, рыночное давление на процентные ставки здесь было действительно высоко.[380] Следовательно, целенаправленная политика правительства по уменьшению госдолга могла способствовать увеличению доверия экономических агентов.

Наличие данного канала также косвенно подтверждается авторскими расчётами линейной корреляции Пирсона для показателей процентных ставок по 10-летним гособлигациям и валового накопления, однако статистически значимые корреляции удалось получить только для Венгрии (r=-0,44 при p=0,01), Словакии (r=-0,4 при p=0,02 для индекса валового накопления (2010=100)) и Чехии (r=-0,38 при p=0,03 для индекса валового накопления (2010=100)). Стоит отметить, что данные значения корреляции соответствуют средней взаимосвязи рассматриваемых показателей.

---

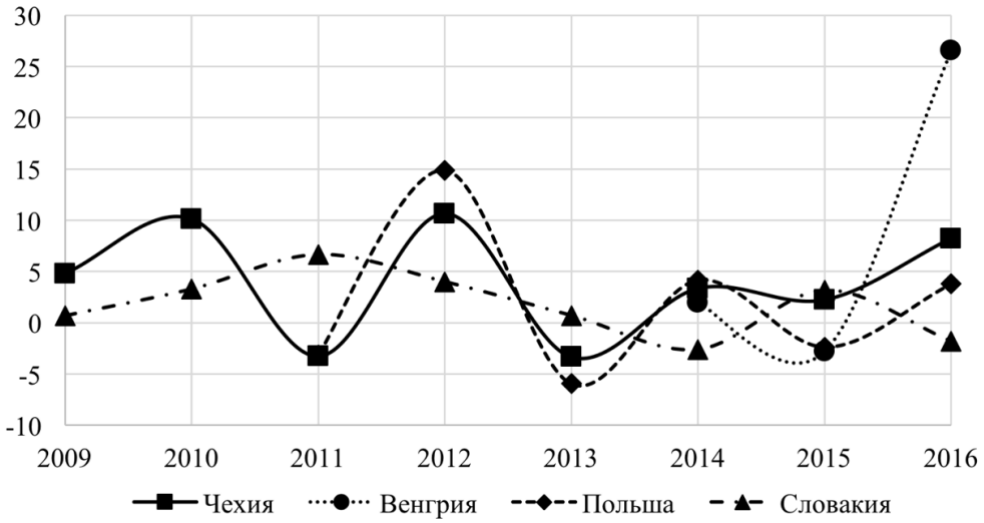
[378] Mirdala R., Effects of Fiscal Policy Shocks in CE3 Countries (TVAR Approach) / R. Mirdala, M. Kaminík // Economics and Management. – 2017. – Vol. 20. – No. 2. – pp. 46-64.; Balcerzak A. Non-Keynesian Effects of Fiscal Consolidations in Central Europe in the Years 2000–2013 / A. Balcerzak, E. Rogalska// Entrepreneurship, Business and Economics. – Vol. 2. – Eurasian Studies in Business and Economics 3/2 / ed. by M.H. Bilgin, H. Danis. – Basel: Springer, 2016. – pp. 271-282.

[379] Hölscher J., The Impact of Fiscal Rules on Sustainable Development of the Visegrad Group Countries / J. Hölscher, M. Postula, A. Alińska, J. Klepacki // BAFES – Bournemouth Accounting, Finance & Economic Series. – 2018. – No. 17. – 29 p.

[380] Restoting Public Finance. 2012 Update… p. 14.

В ряде стран В4 за периодом активной фискальной консолидации (2011-2012 гг. для Чехии и Польши) следовало достаточно значительное увеличение притока ПИИ (см. рисунок 3.9). Это прежде всего касается Чехии и Польши, что, видимо, связано с их специализацией (как промышленно-сборочных центров) в европейских и ряде глобальных цепочек добавленной стоимости (ЦДС).

Рис. 3.9. Динамика ПИИ в В4, %



Источник: Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник МГИМО-Университета. – 2019. – № 3. (в печати). (расчёты авторов по данным Всемирного банка)

Также примечательно, что данные помесячной статистики Евростата свидетельствуют о резком росте ПИИ в Венгрию в январе 2011 г. относительно января 2010 г., хотя уже к 2012 г. значения ввоза ПИИ по многим месяцам приняли отрицательные значения. Этот факт в целом коррелирует с падением общей инвестиционной привлекательности страны после повышения ряда корпоративных налогов в 2011 г.

В данном контексте следует подчеркнуть, что известной спецификой динамики экономического роста в странах В4 в докризисный период была опора на экспорт. В связи с этим интересно проследить потенциальную реакцию экспорта на изменение процентной ставки по долгосрочным государственным ценным бумагам (к тому же наличие такой реакции теоретически может являться каналом проявления некейнсианских

эффектов). Корреляция Пирсона по данным показателям принимает чрезвычайно высокие значения для экспорта Польши (r=-0,77 при p=0,00), Чехии (r=-0,71 при p=0,00) и чуть меньшие, но статистически значимые показатели для Венгрии и Словакии. Хотя линейный коэффициент корреляции не даёт однозначного ответа о влиянии одного показателя на другой, можно предположить наличие достаточно серьёзной отрицательной зависимости между процентными ставками и экспортом (при уменьшении процентных ставок экспорт растет). Данное утверждение представляется вполне логичным и, возможно, даже очевидным, и с определёнными оговорками может также свидетельствовать в пользу выводов указанного исследования[381] о незначительном влиянии консолидации на экономический рост в странах В4 в целом. Таким образом, можно говорить о вполне реальной эффективности консолидации бюджета в странах В4: несмотря на некоторое увеличение налоговой нагрузки, им удалось достичь целевых показателей и не лишиться трансфертов из бюджета ЕС. При этом вполне вероятно, что дискреционные мероприятия по стабилизации бюджета не оказали серьезного негативного влияния на экономический рост в указанных государствах (а в какой-то степени даже стимулировали его по каналу ожиданий (рост инвестиций и экспорта)).

В то же время, следует проявлять осторожность при определении однозначного возникновения некейнсианских эффектов. Очевидно, что их появление должно быть ограничено краткосрочным периодом, однако его чёткому выделению препятствует ряд факторов, в том числе различия в теоретическом понимании самой «краткосрочности». Если исходить из кейнсианского набора «жёсткостей», краткосрочный период может длиться до нескольких лет. В таком случае для стран В4 были действительно характерны некейнсианские эффекты, связанные со структурными отличиями их экономик от экономик старых стран-членов ЕС. Причём эти различия наблюдались в сравнении с такими малыми открытыми

[381] Hölscher. Op. cit.

экономиками, как Нидерланды и Бельгия, где мультипликатор a priori должен быть ниже, чем в больших странах.[382]

Если опираться на неоклассическое понимание краткосрочного периода, то в странах В4 скорее произошла быстрая стабилизация и восстановление ключевых факторов экономического роста. Соответственно, скорее можно говорить о квазинекейнсианских эффектах, т.е. эффектах, произошедших не в краткосрочном периоде, но имеющих некейнсианскую неоклассическую природу, основанную на канале ожидания и рациональном поведении экономических агентов рикардианского типа. Таким образом, страны В4, в отличие от многих старых стран-членов ЕС, движутся скорее по неоклассической траектории развития, о чём, в частности, говорят расчёты, основанные на методологии β-конвергенции.[383] Действительно, вопреки расхожему мнению, β-конвергенция является не средством вычисления динамики регионального или иного пространственного неравенства, а доказывает, что страны, в которых наблюдается конвергенция такого типа (условная или безусловная), следуют неоклассической модели роста.[384] Эти выводы подтверждают данные исследования, в котором некейнсианские эффекты в странах В4 анализировались с помощью модели β-конвергенции. Полученные статистически значимые результаты говорят о том, что субрегион В4 действительно растёт в соответствии с неоклассической моделью.

Для доказательства данного утверждения автором проведены расчёты в соответствии с методологией β-конвергенции относительно экономического роста регионов уровня NUTS2 для БНЛ и В4 относительно друг друга. Конвергенция внутри субрегиональных групп рассматривается отдельно, что

---

[382] Barrel R. Fiscal multipliers and prospects for consolidation / R. Barrel, D. Holland, I. Hurst // OECD Journal: Economic Studies. – 2012. – Vol. 2012/1. – pp. 71-102.

[383] Более подробно о проблематике конвергенции и методологии β-конвергенции см.: Sala-i-Martin, X. The Classical Approach to Convergence Analysis // The Economic Journal. – 1996. – Vol. 106. – No. 437. – pp. 1019-1036.; Rowthorn, K. Globalization and Economic Convergence: An Assessment / K. Rowthorn, R. Kozul-Wright // UNCTAD Discussion Paper. – 1998. – No. 131. – 39 p.; Young A. Heterogeneous Convergence / A. Young, D. Levy, M. Higgins // Emory Law and Economics Research Paper. – 2007. – No. 07-2. – 8 p.

[384] Глущенко К.П. Мифы о бета-конвергенции / К.П. Глущенко // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – №4. – С. 26-44.

даёт возможность понять, какой траектории экономического развития следуют регионы рассматриваемых стран.

Абсолютная (безусловная) β-конвергенция описывается формулой (3.1), где γ – ВВП на душу населения в период между начальным моментом времени t и $t+T$. Если $\beta > 0$, то наблюдается абсолютная конвергенция.

$$\gamma_{i,t,t+T} = \alpha + \beta log(\gamma_{i,t}) + \varepsilon_{I,t} \quad (3.1)$$

Такую конвергенцию также можно оценить с помощью регрессии роста на его исходный уровень. В таком случае β-конвергенция будет означать, что более высокий показатель экономического развития (ВВП на душу населения) коррелирует с более низкими темпами роста. Для анализа такой конвергенции модель можно представить в виде:

$$\gamma_i = \alpha + \beta ln(x_{it-T}) + \varepsilon, \quad (3.2)$$

где γ_i – темпы роста ВВП на душу населения в стране i, а x_{it-T} – показатель ВВП на душу населения в начальный момент времени.[385] В данном случае представляется логичным в качестве начального этапа взять 2004 г., т.е. момент принятия в ЕС новых стран-членов. Для уравнения (3.2) β-конвергенция наблюдается, если $\beta < 0$.

Для анализа β-конвергенции используется ВВП (ППС) на душу населения в постоянных ценах или реальный ВВП (ППС). Проблема с переводом региональных данных по ВВП (ППС) в постоянные цены осложняется отсутствием региональных дефляторов ВРП. В связи с этим нужно пересчитать внутренние региональные продукты относительно общенациональных дефляторов.[386] В данной работе произведен перерасчет регионального валового продукта в постоянные цены 2010 г. с помощью данных Евростата о национальных дефляторах. К сожалению, отсутствуют данные по дефлятору для Словакии. Верхняя граница временного диапазона

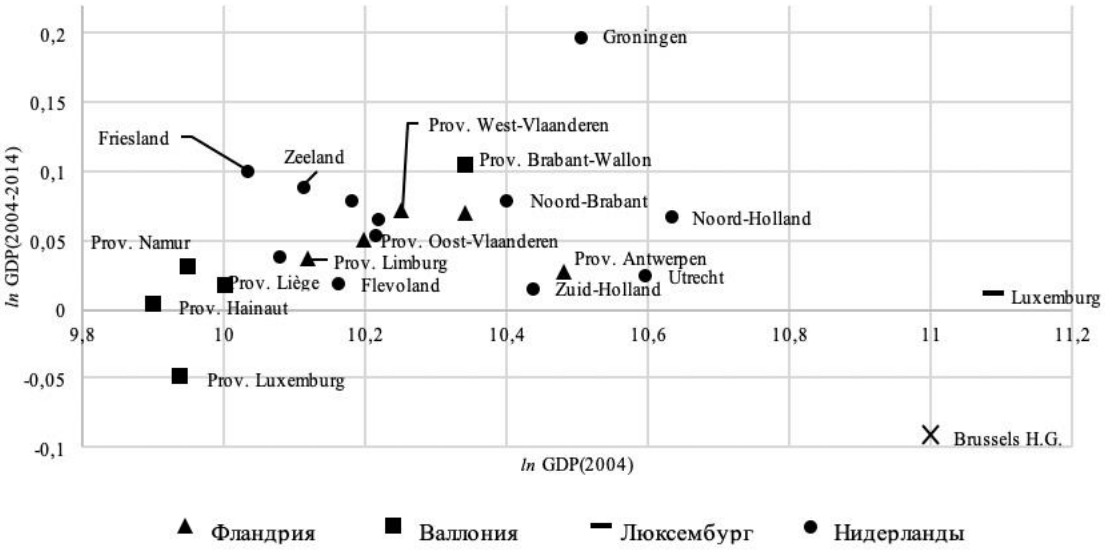
[385] Воронов В.В. Конвергенция регионов Европейского союза: особенности и оценка / В.В. Воронов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – No 6 (36). – С. 85–99.

[386] Marelli E. Specialisation and Convergence of European Regions // The European Journal of Comparative Economics. – 2007. – Vol. 4. – No. 2. – pp. 149-178.

для анализа была установлена на уровне, приблизительно соответствующем году окончания стабилизационных мероприятий.

Можно отметить достаточно равномерное распределение регионов уровня NUTS2 Бельгии и Нидерландов (точнее фламандских и нидерландских регионов) в рамках координат средних темпов роста за период (2004-2014 гг.) и начального уровня ВВП (ППС) на душу населения. Однако, можно выделить определённую группу валлонских регионов (провинции Люксембург, Намюр, Эно) в зоне низкого уровня начального ВВП и относительно невысоких средних темпов роста.

Рис. 3.10. Рост ВРП (ППС) на душу населения (2004-2014 гг.) и ВРП на душу населения в 2004 г. в БНЛ.

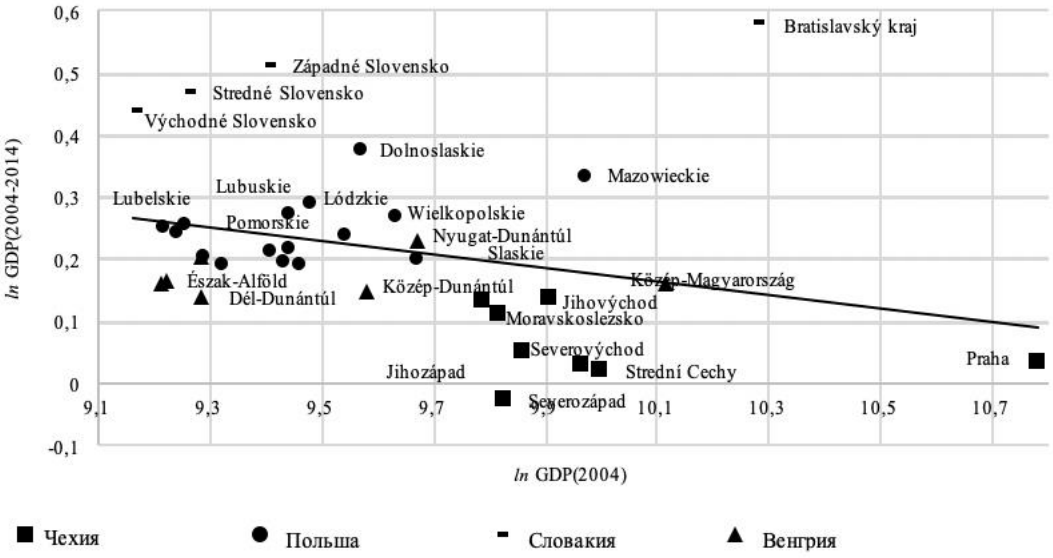


Источник: расчеты автора по данным Евростата

Для анализа наличия или отсутствия β-конвергенции в БНЛ и В4 на уровне регионов NUTS2 необходимо произвести расчеты методом наименьших квадратов (МНК) согласно формуле (3.2). При этом y равен натуральному логарифму отношения ВВП 2014 г. к ВВП 2004 г. (средние темпы роста за период), а x – натуральному логарифму начального уровня ВВП на душу населения (2004 г.). Проведение регрессионного анализа β-конвергенции для регионов БНЛ уровня NUTS2 не даёт статистически значимых результатов. Таким образом, методологически не корректно делать эконометрический вывод относительно наличия β-конвергенции в БНЛ.

В ходе анализа β-конвергенции в БНЛ при расширенной выборке на уровне NUTS3 также не удалось выявить значимых результатов. Лишь для периода 2007-2014 гг. обнаружилась небольшая, но статистически значимая (p = 0.0) β-конвергенция (β = -0,047 < 0). Таким образом, скорее всего регионы БНЛ не отвечают неоклассической модели экономического роста. Следовательно, выводы о кейнсианских эффектах фискальной политики в ходе консолидации, сделанные в других исследованиях, подтверждаются.

Рис. 3.11. Рост ВВП (ППС) на душу населения (2004-2015 гг.) и ВВП на душу населения в 2004 г. в В4 в ценах 2010 г.



Источник: расчеты автора по данным Евростата

Аналогичный анализ для регионов В4 уровня NUTS2 (рисунок 3.11) даёт несколько отличную картину: наблюдается определённая конвергенция уже на уровне NUTS2, однако и в ней есть свои особенности. Среди наиболее динамично развивающихся регионов преобладают регионы Польши (например, Поморское, Люблинское или Любушское воеводства) и Словакии При этом польские регионы в большей степени соответствуют понятию «чем меньше (начальный ВВП), тем быстрее (растёт ВВП)». В целом же расчёт указанной регрессии даёт статистически значимый результат, что говорит о неоклассической траектории роста в регионах В4 даже на уровне NUTS 2

(регионы Словакии исключены из оценки регрессии, поскольку для страны отсутствуют данные по дефлятору ВВП).

Отрицательно значение коэффициента *β (-0,77)* при p=0,08 на уровне значимости 5% говорит о *β*-конвергенции регионов В4 в период после вступления в ЕС и действия ПЧД, а, следовательно, о неоклассической траектории их роста (результаты оценки регрессии см. в приложении 8).

Таким образом, во многом стандартные для многих старых стран-членов ЕС кейнсианские эффекты фискального сжатия в странах В4 смягчались, а наличие стандартных для неоклассических моделей экономического роста условий способствовало возникновению некейнсианских или квазинекейнсианских эффектов в основном по каналу ожиданий.

§ 3.2. Изменения в фискальных системах стран Бенилюкс и Вишеградской группы.

Анализ изменений и особенностей в фискальных системах БНЛ и В4 в ходе вынужденной консолидации даст возможность оценить появление специфической для конкретных стран эффектов. Кроме того, на примере В4 можно ответить на вопрос о том, влияет ли воздействие фискального регулирования на целостность субрегиональной группировки как таковой.

3.2.1. Динамика основных показателей фискальных систем Вишеградской группы

При анализе масштабов и сбалансированности налогово-бюджетных систем стран В4, исходя из данных таблицы 3.11, можно сделать ряд выводов:

1. Госрасходы в странах В4 играют меньшую роль, нежели в среднем по ЕС-15 и ЕС-28, что свидетельствует о сравнительно меньшем вмешательстве государства в экономику, а также о потенциальной свободе манёвра при проведении стимулирующей налогово-бюджетной политике в будущем. Исключение в данном списке составляет Венгрия. Отношение госрасходов к ВВП, а также динамика данного показателя находятся практически на одном уровне со средним показателем по ЕС. Динамика показателя госрасходов к

ВВП в период действия ПЧД оказывается отрицательной во всех странах В4, кроме Словакии, при этом наиболее радикальное сокращение наблюдается в Чехии. Также стоит отметить, что в 2008 г. (до введения ПЧД) госрасходы в В4 характеризовались несколько большей неоднородностью, нежели, например, в 2014 г.: разница между максимальным значением и минимальным в 2008 г. составляла 11,7 п.п., а в 2015 г. – 7,1 п.п. (7,7 п.п. в 2017 г.), при этом максимальное значение госрасходов в 2008 г. оказалось больше минимального в 1,32 раза, а в 2014 г. – в 1,17 раза.

2. Отмечается рост доходов консолидированного бюджета во всех странах В4, кроме Польши (по сравнению с 2008 г. доходы бюджета относительно ВВП несколько сократились). Наибольшие изменения относительно доходов бюджета произошли в Словакии. В целом, в рамках В4 наблюдается некоторое сближение показателей доходов к ВВП.

3. Уровни дефицита бюджета в странах В4 почти сравнялись с общеевропейскими и в 2009 г., и в ходе стабилизации бюджетов. Тем не менее показатели Чехии и Словакии несколько выделяются на фоне среднего по ЕС значения в 2009 г. Заметим, что все страны В4 вернулись к сбалансированному бюджету, что говорит о действенности наднационального регулирования.

4. Все страны В4 (кроме Венгрии) вышли из ПЧД с уровнем государственного долга выше, нежели до процедуры при том, что с точки зрения наднационального фискального регулирования контроль за дефицитами бюджета необходим именно для избегания накопления высокого госдолга. Тем не менее существующие на данный момент показатели не являются критическими (за исключением Венгрии) и оказываются значительно меньшими, нежели в среднем по ЕС.

Строго говоря, анализ масштабов и сбалансированности налогово-бюджетных систем даёт лишь ограниченное представление о главных изменениях, происходящих в налогово-бюджетных системах стран. Можно лишь констатировать, что ключевые показатели в странах В4 несколько

приблизились друг к другу. Поскольку весомую часть консолидационных мероприятий здесь составляли меры, связанные с налогами, представляется логичным также рассмотреть основные показатели, отражающие тяжесть налогообложения. Среди них можно выделить налоговое бремя (нагрузка) как отношение собираемых налогов к ВВП, налоговая нагрузка на бизнес (отношение налогов, выплачиваемых бизнесом, к прибыли), а также налоговый клин согласно методологии ОЭСР (как отношение налогов, выплачиваемых наёмным работником, к затратам на оплату труда), показывающий, насколько налоговая система искажает рынок труда.

Табл. 3.11. Основные показатели налогово-бюджетных систем В4

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Госрасходы, % ВВП										
Чехия	40,6	44,2	43,5	43,0	44,5	42,6	42,4	41,7	39,4	38,8
Венгрия	48,6	50,4	49,2	49,4	48,5	49,3	49,4	50,1	46,5	46,5
Польша	44,3	45,0	45,8	43,9	42,9	42,6	42,3	41,6	41,1	41,2
Словакия	36,9	44,1	42,1	40,8	40,6	41,4	42,0	45,2	41,5	40,4
ЕС-28	46,2	50,1	49,9	48,6	48,9	48,6	48,0	47,0	46,3	45,8
ЕС-15	46,6	50,5	50,4	49,0	49,5	49,2	48,5	47,4	46,8	46,4
Доходы консолидированного бюджета, % ВВП										
Чехия	38,7	38,7	39,3	40,3	40,5	41,4	40,3	41,1	40,2	40,4
Венгрия	44,9	45,8	44,8	44,0	46,1	46,7	46,8	48,2	44,9	44,5
Польша	40,7	37,8	38,5	39,1	39,1	38,5	38,6	38,9	38,8	39,6
Словакия	34,5	36,3	34,7	36,5	36,3	38,7	39,3	42,5	39,3	39,4
ЕС-28	43,7	43,5	43,5	44,0	44,7	45,3	45,1	44,7	44,7	44,9
ЕС-15	44,2	43,9	44,0	44,5	45,2	45,9	45,6	45,1	45,2	45,4
Баланс консолидированного бюджета, % ВВП										
Чехия	-2,0	-5,5	-4,2	-2,7	-3,9	-1,2	-2,1	-0,6	0,7	1,6
Венгрия	-3,7	-4,5	-4,5	-5,4	-2,4	-2,6	-2,6	-1,9	-1,7	-2,0
Польша	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,7	-4,1	-3,6	-2,6	-2,3	-1,7
Словакия	-2,4	-7,8	-7,5	-4,3	-4,3	-2,7	-2,7	-2,7	-2,2	-1,0
ЕС-28	-2,5	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,3	-1,6	-0,9
ЕС-15	-2,4	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-2,9	-2,4	-1,6	-0,9
Госдолг, % ВВП										
Чехия	28,3	33,6	37,4	39,8	44,5	44,9	42,2	40,0	36,8	34,6
Венгрия	71,6	77,8	80,2	80,5	78,4	77,1	76,6	76,7	76,0	73,6
Польша	46,3	49,4	53,1	54,1	53,7	55,7	50,3	51,1	54,2	50,6
Словакия	28,5	36,3	41,2	43,7	52,2	54,7	53,5	52,3	51,8	50,9
ЕС-28	60,8	73,4	78,9	81,5	83,9	85,8	86,5	84,5	83,3	81,6

Источник: Сергеев Е.А. Динамика основных показателей фискальных систем стран Вишеградской группы в посткризисный период / Е.А. Сергеев // Отношения стран Вишеградской четверки и России в новых европейских реальностях. Сборник статей участников XII международной научной конференции «Россия и Центральная Европа в новых геополитических реальностях». – Москва: Институт Европы РАН, 2018. — С. 166-178. (данные Евростата)

В целом, всем странам В4 удалось сдержать рост налогового бремени в период действия ПЧД (см. таблицу 3.12). Наибольший рост показателя отмечался в Словакии: страна несколько приблизилась к уровню других стран В4. Интересным представляется опыт Венгрии (налоговое бремя здесь значительно выше даже среднеевропейского уровня). В целом, налоговое бремя по итогам действия ПЧД в данных странах изменилось незначительно; можно констатировать некоторое сближение показателей.

Табл. 3.12. Налоговое бремя в странах В4, % ВВП

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Чехия	33,5	32,3	32,5	33,3	33,7	34,1	33,1	33,3	34,0
Венгрия	39,6	39,1	37,5	36,4	38,5	38,1	38,2	39,0	39,4
Польша	34,1	31,2	31,4	31,9	32,1	31,9	32,0	32,4	33,6
Словакия	29,0	28,9	28,1	28,6	28,3	30,2	31,2	32,3	32,7
ЕС-22[387]	36,1	35,7	35,7	36,0	36,6	37,1	37,3	37,2	37,6

Источник: Сергеев. Динамика основных... С. 174. (данные ОЭСР, расчёты автора)

Однако подобного нельзя сказать о налоговой нагрузке на бизнес (см. таблицу 3.13). Во всех странах В4 (кроме Словакии) она существенно сократилась (оставаясь несколько выше среднеевропейского уровня за исключением Польши). Увеличение налоговой нагрузки на бизнес в Словакии говорит о том, что корпоративный сектор стал одним из источников повышения доходов бюджета для выполнения наднациональных требований по консолидации. При этом остальные страны В4 пытались сократить налоговую нагрузку на бизнес, чтобы не допустить налоговой конкуренции с другими юрисдикциями.

Табл. 3.13. Налоговая нагрузка на бизнес, % прибыли

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Чехия	53,1	51,1	50,0	50,0	50,0	50,0	50,4	50,4	50,0	50,0
Венгрия	56,6	56,6	54,6	52,0	49,8	49,3	48,0	48,4	46,5	46,5
Польша	45,1	42,2	40,6	40,1	40,3	40,1	40,1	40,3	40,4	40,5
Словакия	48,5	49,4	50,0	50,2	50,2	49,8	51,8	51,7	51,6	51,6
ЕС-28	43,8	43,0	42,7	41,9	42,2	42,0	42,2	41,5	41,3	40,6

Источник: Сергеев. Динамика основных... С. 175. (данные Всемирного банка)

В целом можно констатировать, что налоговая нагрузка в странах В4 практически не изменилась. В Венгрии и Польше даже произошло её

[387] Страны ЕС, входящие в ОЭСР.

уменьшение относительно докризисного уровня. Однако если сравнивать показатели до (2009 г.) и после консолидации бюджета, то можно констатировать рост общего уровня налоговой нагрузки во всех рассматриваемых странах, который продолжился и после завершения стабилизационных мероприятий. Пожалуй, наименьший рост показателя в период 2009-2016 гг. произошёл в Венгрии (см. таблицу 3.14).

Уровень налоговой нагрузки по сравнению с 2009 г. увеличился всего на 0,28 п.п. (а коэффициент изменения налоговой нагрузки, характеризующий отношение динамики налоговой нагрузки за определённый период к величине нагрузки на начало этого периода) составил всего 0,7. Т.е. по сравнению с общим масштабом налоговой нагрузки его изменение за рассматриваемый период можно считать незначительным. В Польше и Чехии произошло среднее увеличение налоговой нагрузки (2,35 и 1,75 п.п. соответственно), а коэффициент изменение нагрузки/начальный уровень составил 7,5 и 5,4 соответственно. Наибольший рост исследуемого показателя продемонстрировала Словакия (3,86 п.п.). И это изменение, учитывая изначально не очень высокий уровень налоговой нагрузки в стране, можно считать значительным (коэффициент изменение налоговой нагрузки/начальный уровень составил 13,3). Учитывая, что Словакия входит в валютный союз, ей необходимо было проводить более последовательную и жёсткую политику стабилизации, чем остальным странам В4.

Таблица 3.14. Налоговая нагрузка в странах В4, % ВВП

	2008	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
Венгрия										
Налоги на доходы физических лиц	7,64	7,33	6,53	5,05	5,66	5,35	5,26	5,34	4,91	5,0
Налоги на прибыль организаций	2,59	2,20	1,22	1,20	1,29	1,38	1,65	1,80	2,16	1,9
Социальные взносы	13,25	12,68	11,76	12,41	12,59	12,43	12,42	12,63	13,63	12,8
Налоги на товары и услуги	14,64	15,45	16,06	15,89	16,95	16,72	16,69	17,08	16,69	16,0
Всего	**39,63**	**39,13**	**37,46**	**36,43**	**38,53**	**38,07**	**38,16**	**39,01**	**39,41**	**37,7**

Польша										
Налоги на доходы физических лиц	5,29	4,53	4,35	4,33	4,46	4,48	4,58	4,67	4,86	5,0
Налоги на прибыль организаций	2,68	2,24	1,95	2,02	2,08	1,78	1,75	1,84	1,85	1,9
Социальные взносы	11,21	11,08	10,80	11,12	11,95	12,23	12,21	12,50	12,80	12,9
Налоги на товары и услуги	13,04	11,57	12,69	12,57	11,83	11,65	11,62	11,65	10,67	11,7
Всего	**34,15**	**31,21**	**31,41**	**31,85**	**32,08**	**31,94**	**31,98**	**32,44**	**33,56**	**33,9**
Чехия										
Налоги на доходы физических лиц	3,54	3,46	3,32	3,54	3,57	3,66	3,56	3,58	3,79	4,9
Налоги на прибыль организаций	4,05	3,39	3,24	3,22	3,33	3,43	3,52	3,59	3,62	3,7
Социальные взносы	14,80	14,19	14,54	14,60	14,70	14,72	14,50	14,36	14,66	15,0
Налоги на товары и услуги	10,54	10,74	10,80	11,22	11,42	11,67	10,89	11,16	11,29	11,5
Всего	**33,45**	**32,28**	**32,48**	**33,26**	**33,68**	**34,08**	**33,09**	**33,35**	**34,03**	**34,9**
Словакия										
Налоги на доходы физических лиц	3,06	2,80	2,65	2,83	2,92	2,89	3,00	3,13	3,33	3,4
Налоги на прибыль организаций	3,05	2,46	2,46	2,41	2,36	2,86	3,29	3,71	3,79	3,2
Социальные взносы	11,64	12,37	12,07	12,09	12,33	13,28	13,42	13,80	14,11	14,5
Налоги на товары и услуги	10,41	10,40	10,06	10,46	9,89	10,38	10,64	10,89	10,70	11,0
Всего	**29,05**	**28,87**	**28,07**	**28,62**	**28,34**	**30,23**	**31,18**	**32,31**	**32,73**	**32,9**

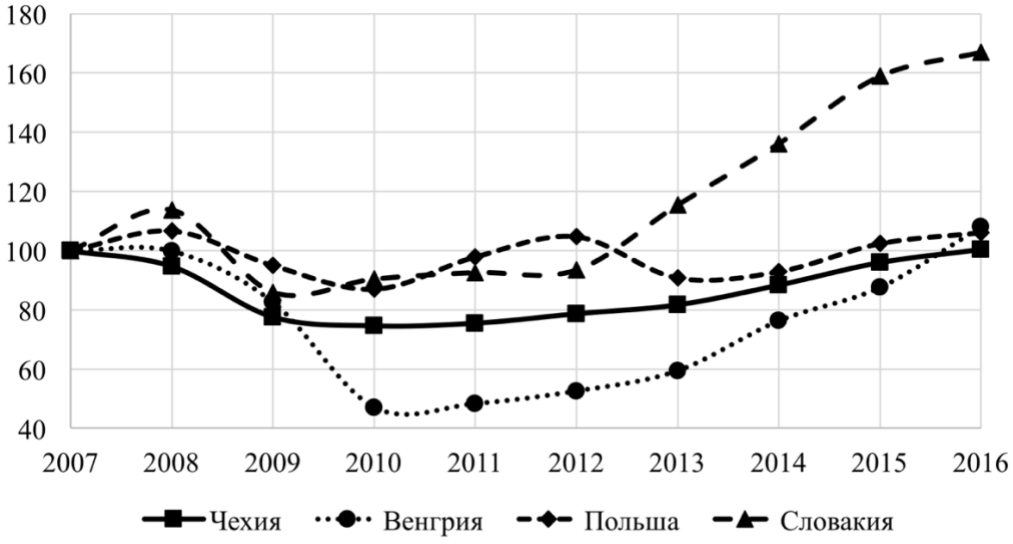
Источник: Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник МГИМО-Университета. – 2019. – № 3. (в печати). (данные ОЭСР)

При анализе динамики налоговой нагрузки по основным видам налогов необходимо отметить, что все страны В4 (кроме Венгрии) постарались избежать роста корпоративных налогов, ведь, как известно, налог на прибыль является искажающим (т.е. способен негативно повлиять на деловую активность).

Венгрия пошла на увеличение совокупности корпоративных налогов, в результате чего их собираемость достаточно серьёзно сократилась (чем объясняется значительное снижение налоговой нагрузки по налогу на прибыль). Как видно на рисунке 3.12, восстановление докризисного уровня

поступлений от всей совокупности корпоративных налогов в Венгрии произошло только в 2016 г. Также страны четвёрки (кроме Словакии) не пошли на серьёзное увеличение подоходного налога (в Польше даже произошло уменьшение поступлений от него), так как он тоже может иметь искажающие свойства. Таким образом, можно констатировать, что страны В4 с осторожностью отнеслись к задействованию инструментов прямого налогообложения, что связано с их потенциально негативным влиянием на деловую активность.

Рис. 3.12. Динамика поступления корпоративных налогов, Индекс (2007=100)



Источник: Источник: Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник МГИМО-Университета. – 2019. – № 3. (в печати). (расчеты авторов по данным ОЭСР.

Три страны (Чехия, Словакия и в большей степени Венгрия) достаточно большое внимание уделили повышению косвенных налогов. Теоретически для стран В4 и схожего уровня развития данный налог является наиболее неискажающим, т.е. практически не влияет на деловую активность, а учитывая его большую роль в структуре налоговых поступлений, этот рычаг может быть достаточно эффективным. Это утверждение вполне соответствует теоретическим постулатам, поскольку, учитывая структурные характеристики экономики, налоги на товары и услуги (наряду с налогами на

собственность) в наименьшей степени коррелируют с экономическим ростом.[388] В то же время косвенные налоги обладают свойствами регрессивности, следовательно, их рост может усугубить социально-экономическое неравенство. Косвенно это подтверждается примером Венгрии, где индекс Джини к 2016 г. (28,2) увеличился на 3,5 пункта с уровня 2009 г. (24,7), при этом наиболее значительное увеличение пришлось на 2011 г. (2,8 пункта по сравнению с 2010 г.)[389], год активных стабилизационных мероприятий. При этом в других странах такого существенного увеличения индекса Джини не отмечалось, а его значение по всем странам субрегиона достаточно низко.

Наконец, одним из основных рычагов повышения государственных доходов для стран В4 стали социальные выплаты. Их рост наблюдается во всех странах. Это можно объяснить тем, что социальные взносы обычно являются наиболее стабильными поступлениями, мало зависят от макроэкономической динамики и к тому же составляют львиную долю поступлений консолидированного бюджета. Именно поэтому Венгрия пошла на полную национализацию пенсионной системы, а Польша – на частичную.

Табл. 3.15. Налоговый клин в странах В4, % затрат на оплату труда

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Чехия	43,44	42,01	42,13	42,61	42,45	42,44	42,61	42,8	43,01	43,36
Венгрия	54,1	53,1	46,61	49,49	49,52	49,03	49,03	49,03	48,25	46,15
Польша	34,69	34,12	34,21	34,32	35,51	35,57	35,68	35,73	35,58	35,63
Словакия	38,84	37,71	37,92	38,83	39,62	41,13	41,25	41,37	41,52	41,6
ЕС-22	41,79	41,3	41,23	41,8	41,98	42,16	42,03	41,84	41,71	41,53

Источник: Сергеев. Динамика основных... С. 176. (данные ОЭСР)

В таблице 3.15. приведена динамика изменений налогового клина в странах В4. Наибольшие изменения произошли в Венгрии, где в результате мероприятий по поддержке рынка труда (прогрессивная шкала налогообложения была заменена на плоскую) данный показатель приблизился к среднеевропейскому. В Чехии и Польше значимых изменений данного показателя не произошло. В Словакии наблюдался рост налогового

[388] Central, Eastern, and Southeastern Europe. Reconciling Fiscal Consolidation and Growth. / IMF //Regional Economic Issues. – November 2015. – Washington, DC. – p. 33.

[389] Данные Евростат.

клина, что говорит о возможном негативном влиянии мер по консолидации бюджета на сбалансированность рынка труда.

Стоит отметить, что разброс налоговых показателей в странах В4 больше, чем в случае анализа общих показателей госрасходов, доходов бюджета и т.д. Значит, несмотря на кажущееся сходство фискальных систем рассматриваемых стран, в каждой из них есть своя специфика, связанная с рынком труда, спецификой налогообложения бизнеса и т.д. Тем не менее и в этом случае можно констатировать некоторое сближение численных показателей, характеризующих налоговую нагрузку в экономике.

Анализ ключевых показателей фискальных систем в странах В4 показал, что в них не произошло существенных изменений относительно доли госрасходов и доходов в ВВП после начала действия ПЧД. Наиболее существенные изменения произошли в Словакии (показатели страны приблизились к остальным странам В4). Это говорит о том, что страны В4 в целом сохранили основные черты своих социально-экономических моделей в фискальном аспекте. Несколько иную картину демонстрируют показатели, связанные с налоговым бременем. Так, страны В4 снизили налоговую нагрузку на бизнес, исключением из чего стала Словакия. Также произошло определённое изменение показателя налогового клина. В целом, можно констатировать, что, несмотря на некоторые различия в фискальных системах стран В4, произошло определённое сближение основных показателей фискальной сферы в рассматриваемых странах после действия ПЧД и осуществления консолидаций бюджета.

Кейс: Венгрия и фискальный федерализм

Децентрализация фискальных полномочий достаточно часто является элементом реформы по либерализации и повышению эффективности государственного сектора. Неудивительно, что децентрализация стала одной из характерных черт переходного периода в странах В4. В связи с воздействием фискального регулирования на страны В4 интересно

посмотреть, изменились ли основные характеристики системы фискального федерализма в странах В4.

Для рассмотрения вероятных воздействий на уровне отдельно взятой экономики возможно использование более простых методов количественного анализа.[390] Речь идёт о методике расчёта индекса фискальной децентрализации, который состоит из двух субиндексов, первый из которых – индекс автономности – рассчитывается как:

$$\text{ИА} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \text{СД}}{\sum_{i=1}^{n} \text{СР}} \quad (3.3)$$

где ИА – индекс автономности, СД – собственные доходы субнациональных бюджетов (все доходы минус межбюджетные трансферты), а СР – расходы субнациональных бюджетов. Второй – индекс важности субнациональных бюджетов – имеет вид:

$$\text{ИВ} = \frac{\sum_{i=1}^{n} \text{СР}}{\text{ОР}} \quad (3.4)$$

где ИВ – индекс важности, а ОР – общие расходы консолидированного бюджета. Итоговый индекс фискальной децентрализации представляет собой среднее геометрическое из первых двух:

$$\text{ИФД} = \sqrt{\text{ИА}*\text{ИВ}} \quad (3.5)$$

Принимая значения от 0 (абсолютная централизация) до 100 (абсолютная децентрализация), индекс показывает, к какому полюсу стремится фискальная система той или иной страны. При этом значение от 0 до 50 означает относительную централизацию, а от 50 до 100 – относительную децентрализацию.[391] В качестве источника данных по фискальной децентрализации используется база данных ОЭСР «Fiscal Decentralization Database».[392] Данные рисунка 3.13. показывают значительное

[390] Vo D. Fiscal Decentralisation in Vietnam: A Preliminary Investigation // Economics Discussion Working Papers. – 2005. – No. 05–16. – The University of Western Australia, Department of Economics – 25 p.; Aristovnik A. Fiscal Decentralization in Eastern Europe: a Twenty-Year Perspective // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2012. – No. 37. – pp. 5-22.

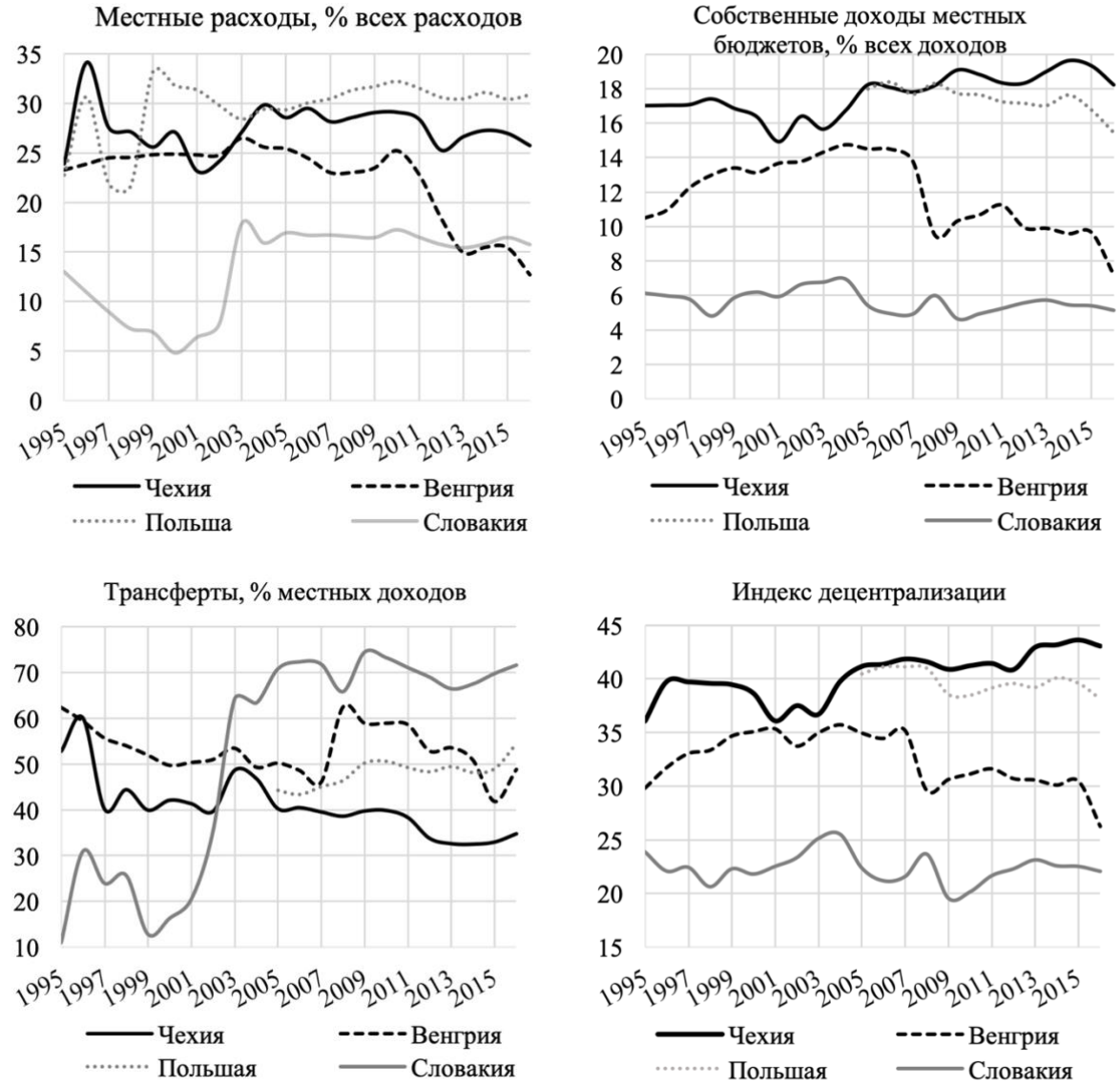
[391] Aristovnik, p. 9-10.

[392] URL: http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm (дата обращения: 01.12.2018)

падение уровня децентрализации в Венгрии в посткризисный период. При этом в остальных странах В4 такой значительной динамики не наблюдается.

Объясняется такое изменение в системе фискального федерализма в Венгрии достаточно просто. С начала реформ в 1990-х гг. для страны была характерна незаконченная система фискального федерализма: объём переданных субрегиональным властям расходных полномочий не соответствовал их возможностям по сбору доходов.[393]

Рис. 3.13. Основные показатели фискальной децентрализации в В4



Источник: Сергеев Е.А. Фискальный федерализм в странах Вишеградской группы / Е.А. Сергеев // Современная Европа. – 2018. – № 7. – С. 179-180.

[393] Barati-Sec I. Hungary: An Unfinished Decentralization? // IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. – 2012. – No. 11. – 29 p.

В результате субнациональные правительства не могли найти источник для покрытия своих расходов, что приводило к увеличению субнационального долга (см. таблицу 3.16).

Центральное же правительство вынуждено было осуществлять трансферты субнациональным территориальным единицам, что приводило к возникновению т.н. «эффекта липучки». К тому же в Венгрии отсутствовали полноценные надзорные институты, способные следить за сбалансированностью региональных и местных бюджетов и отсутствием чрезмерных расходов.

Таблица 3.16. Долг местных правительств, % ВВП

	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
Чехия	3,88	4,17	4,22	4,52	4,67	4,53	4,02	3,7	3,53
Венгрия	4,97	5,54	5,24	4,44	2,12	0,69	0,6	1,1	2,47
Польша	4,33	5,36	5,78	5,61	5,72	5,82	5,66	5,33	5,03
Словакия	3,1	3,57	3,45	3,23	3,07	3,11	3,08	2,79	2,75

Источник: Сергеев Е.А. Фискальный федерализм в странах Вишеградской группы / Е.А. Сергеев // Современная Европа. – 2018. – № 7. – С. 181.

В результате к моменту действия ПЧД центральное правительство столкнулось с усилением классического риска, связанного с неконтролируемым поведением субнациональных властей, допускающих чрезмерные расходы.[394] Поэтому необходимость консолидации бюджета, вызванная требованиями наднациональных органов, привела к сокращению расходов субнациональных правительств и откату фискальной децентрализации в целом. Таким образом, фискальное регулирование ЕС косвенно повлияло и на систему фискального федерализма в Венгрии.

3.2.2. Фискальный федерализм в Бельгии и Нидерландах в ходе консолидации

Системные характеристики налогово-бюджетных систем Бельгии и Нидерландов в ходе вынужденной стабилизации их бюджетов изменились незначительно, о чём, в частности, говорят данные рисунка 2.5. В то же время интересный кейс представляет собой соотношение и сравнение фискального федерализма в Бельгии и Нидерландах в период действия

[394] Bethlendi A. Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences / A. Bethlendi, C. Lentner // Sustainability. – 2018. – No. 10. – pp. 1-16.

фискального регулирования. Такое сравнение даст понять, как специфические особенности, характерные для отдельно взятой фискальной системы страны, трансформируются и взаимодействуют с системой фискального регулирования ЕС.

Вопрос распределения бюджетных полномочий между различными уровнями правительств скорее актуален для Бельгии, чем для Нидерландов. Из приложения 9 видно, что местные муниципальные бюджеты в Нидерландах получают сравнительно небольшое количество средств в качестве доходов. Данный показатель не превышает 10%. Провинции же формально вообще не получают доходов. С точки зрения бюджетно-административного устройства они практически не играют никакой роли. Об этом говорит размер бюджета провинциального фонда, который в 27 раз меньше, чем у фонда муниципалитетов. Даже по количеству государственных служащих центральный и местный уровни резко отличаются от провинциального – 116 тыс. и 185 тыс. служащих против 18 тыс.[395]

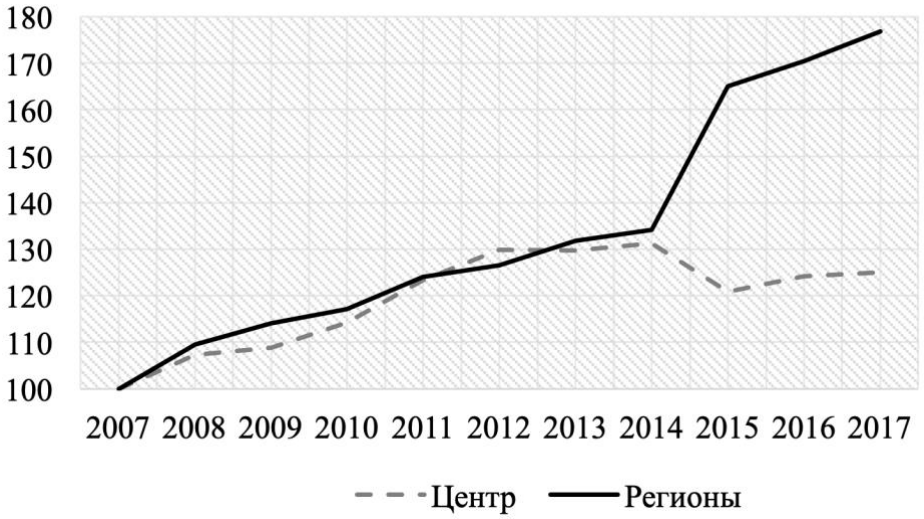
Бельгийский бюджетный и налоговый федерализм является в полном смысле федерализмом. В 2011 г. в Бельгии была начата очередная, шестая по счёту, реформа федерации, изменившая фискальную архитектуру страны. Мотивами для её проведения были в основном различные интересы региональных партий, давно стремившихся получить в ведение региона значительные доходные полномочия. Однако двигало реформу не только это, ведь она не ограничивалась бюджетными вопросами. Был, например, реформирован порядок избрания Сената. Стоит напомнить, что реформа последовала после того, как Бельгия почти два года жила без федерального правительства, потому что крупнейшие политические игроки не могли договориться.[396] Передаваемые сообществам бюджетные полномочия (существовавшие ранее сохранялись) в основном касались сферы

[395] Figee E. Local Government in the Netherlands / E. Figee. – The Hague: Drukkerij Excelsior, 2008. – p. 26.

[396] Goosens J. Belgian Federalism after the Sixth State Reform / J. Goosens, P. Cannoot // Perspectives on Federalism. – 2015. – Vol. 7. – No. 2. – p. 31.

здравоохранения. Сумма переданных средств на 2011 г. оценивалась в 4,4% ВВП.[397] В результате этой реформы расходы сообществ и регионов выросли в с 12,5% в 2010 г. до 16% ВВП в 2011 г. Социальные расходы центра уменьшились с 21,4% до 18,1%. При этом другие виды расходов центра практически не были затронуты. Самым важным результатом реформы для регионов стало предоставление им финансовой автономии. Если раньше центральное правительство в виде субсидий перечисляло регионам часть сборов от личного подоходного налога и НДС, то сейчас регионы вправе самостоятельно увеличивать или убавлять ставку налога в соответствии со своими потребностями.[398] Необходимо отметить, что финансовая реформа проводилась постепенно в период 2012-2014 гг. и была полностью завершена к 2015 г.

Рис. 3.14. Расходы центрального и регионального бюджетов Бельгии, Индекс (2007=100).



Источник: расчёты автора по данным ОЭСР

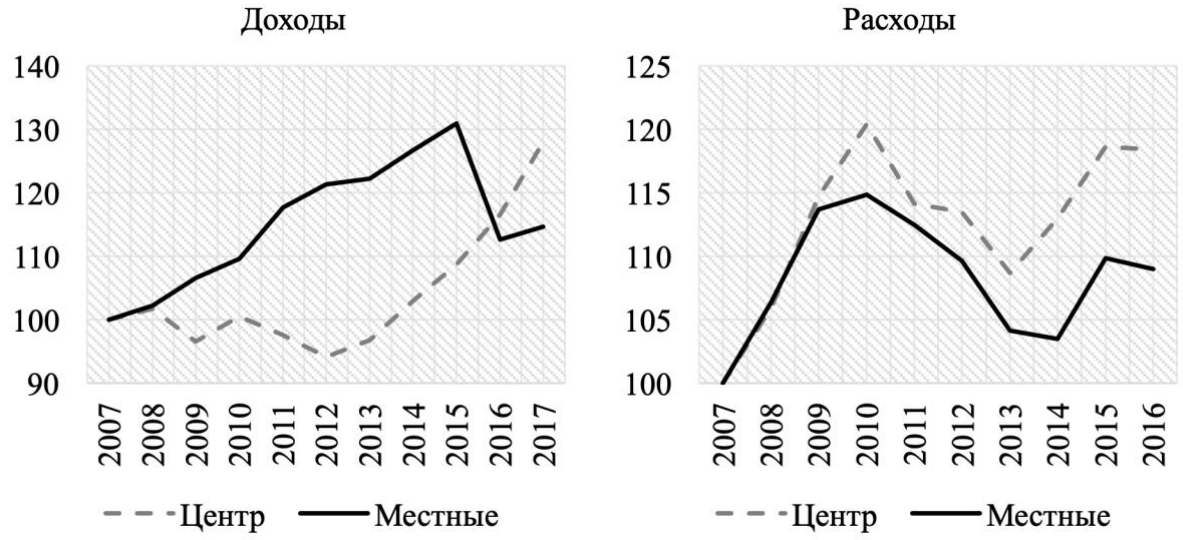
Отличающаяся структура фискального федерализма в Бельгии и Нидерландах оказала своё влияние на проведение вынужденной консолидации бюджета. В Бельгии консолидация совпала по времени с проведением в жизнь конституционной реформы. Собственно, необходимость проводить консолидацию и стала одним из факторов,

[397] Basciari. Op. cit. p. 77.
[398] Goosens. Op. cit. p. 42.

побудивших новое правительство заключить соглашение, ядром которого стала реформа полномочий. Под воздействием наднациональных требований стране пришлось сокращать расходы как на уровне центра, так и на уровне регионов (см. рисунок 3.14). Сразу же после фискального сжатия и завершения реформы произошел достаточно резкий рост расходов регионов.

В Нидерландах, в отличие от Бельгии, в силу традиционно большей значимости центра, сокращение расходов и увеличение налоговых поступлений на субнациональном уровне выражено гораздо ярче (см. рисунок 3.15). Более того, местные налоги стали одним из главных источников поступлений в бюджет в ходе консолидации в Нидерландах.

Рис. 3.15. Расходы и налоговые поступления центрального и регионального бюджетов Нидерландов, Индекс (2007=100).



Источник: расчёты автора по данным ОЭСР

Фактически можно говорить о том, что фискальное регулирование оказало влияние на реформу федерации в Бельгии и вынудило как центр, так и региональные правительства сокращать расходы. В то же время сокращение субнациональных расходов в Бельгии было далеко не таким значимым, как в Нидерландах. Это можно объяснить спецификой фискального федерализма в стране и традиционно сильным влиянием регионов.

Бельгия также известна долгой историей борьбы с высоким государственным долгом. Г. Йеннес[399] проводил исследование по данному вопросу и пришёл к выводу, что значительный рост долга после 1970-х гг. в Бельгии происходил из-за экономико-географических региональных различий в стране. Трудные отношения между этническими группами в обществе и в правительстве способствовали накоплению долга. Валлония и Брюссель меньше проигрывали от увеличения долга, а основное его бремя несла Фландрия. В итоге Валлония сопротивлялась фискальной консолидации, при этом стремясь повышать налоги, а не уменьшать расходы.

Логично предположить, что в ходе воздействия наднационального фискального регулирования на фоне увеличившихся субнациональных полномочий региональные власти в Бельгии также могли тормозить имплементацию некоторых наднациональных требований. При этом в Нидерландах, вероятно, эта имплементация была более эффективной.

Рассмотрим процесс имплементации наднациональных требований на примере Фискального пакта. В соответствии с его положениями, в законе о государственных финансах Нидерландов действительно закреплено, что в случае превышения порога дефицита, министерство финансов примет «адекватные меры по ограничению расходов и/или повышению доходов».[400] Более того, в законе оговорены возможные финансовые санкции для муниципалитетов в случае невыполнения требований центрального правительства.

В Бельгии же имплементация положений Фискального пакта затянулась. Согласно особенностям территориального устройства страны, поправки к законодательству поочерёдно принимали все существующие в Бельгии парламенты в разном порядке (начиная с Фламандского парламента в декабре 2012 г. и заканчивая Парламентом Франкоговорящего сообщества

[399] Jennes G. The political geography of the federal public debt in Belgium / G. Jennes // VIVES Discussion Paper. – 2015. – No. 48. – 98 p.

[400] Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) van 23 april 2013 [Закон о устойчивости государственных финансов] / Первая палата Генеральных штатов Нидерландов. – 23.04.2013. – Режим доступа: https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vj9bd6wf4kxz/f=y.pdf (дата обращения: 10.05.2018)

годом позже). В итоге Бельгия стала одной из последних стран, ратифицировавших Фискальный пакт и принявших соответствующие национальные нормы. Одним из стимулов к окончательному их принятию стало Решение Совета ЕС о непринятии страной эффективных мер. При этом в законодательстве до сих пор чётко не оговорены обязанности и полномочия правительства каждого уровня, что отличает бельгийский пакет документов от ситуации в Нидерландах.

Таким образом, можно говорить, что не только фискальное регулирование может воздействовать на специфику фискального федерализма, но и сам федерализм может влиять на то, как страны проводят вынужденную консолидацию бюджета и имплементацию реформ.

§ 3.3. Применимость опыта стран Бенилюкс и Вишеградской группы для России и интеграционных проектов с её участием

Рекомендации для России, сформулированные на основе рассмотренной проблематики, можно условно разделить на две группы: (1) – общетеоретические выводы, касающиеся возможных последствий сдерживающей налогово-бюджетной политики для развития национальной экономики; (2) – возможные издержки и препятствия для развития интеграции в ЕАЭС в случае создания валютного союза или попыток координации отдельных компонентов макроэкономической политики в иных конфигурациях. Учитывая некоторые структурные характеристики экономики России, а также тот факт, что она является страной с формирующимся рынком, наиболее уместно сравнение России с государствами Вишеградской группы.

3.3.1. Общетеоретические выводы для проведения вынужденной консолидации в России

Проанализированные в данном исследовании основные теоретические подходы к изучению дискреционной налогово-бюджетной политики, а также проявления отдельных компонентов этих подходов в странах В4 и БНЛ позволяют сделать ряд выводов, с помощью которых можно оценить

эффективность положительного или отрицательного фискального импульса в России.

1. Как правило, наиболее эффективным оказывается краткосрочный неперманентный фискальный импульс (это касается и расширительной, и сдерживающей фискальной политики). Перманентный положительный импульс менее эффективен и требует обязательной консолидации бюджета в последующие периоды.

2. В странах с формирующимся рынком размеры бюджетных мультипликаторов, как правило, ниже, чем в развитых экономиках, поэтому эффективность налогово-бюджетной политики в целом несколько меньше.

3. Фискальное сжатие наиболее эффективно на повышательной волне цикла и наименее эффективно на понижательной волне. Обратная ситуация характерна для положительных фискальных импульсов.

4. Расходный мультипликатор в странах с формирующимся рынком меньше, нежели налоговый мультипликатор. Это означает, что консолидация бюджета, основанная на расходах более эффективна, нежели консолидация, основой которой является увеличение налогов. Однако мультипликатор по налогам в странах с формирующимся рынком меньше соответствующего мультипликатора в развитых странах. Это даёт потенциальное пространство для манёвра, особенно с НДС и другими косвенными налогами. Их значение для бюджетов стран с формирующимся рынком в целом выше, соответственно, их изменение теоретически может быть более эффективным. Прямые налоги в странах с формирующимся рынком по-прежнему имеют искажающую природу, попытки увеличить их собираемость или повысить ставки приводят к потерям в собираемости, что наглядно продемонстрировал пример консолидации в Венгрии.

5. Консолидация бюджета необходима при значительных рисках для налогово-бюджетной системы, которые прежде всего выражаются в большом масштабе государственного долга. Ключевым мерилом успешности

консолидации остаётся сокращение госдолга после завершения фискального сжатия.

6. Консолидация бюджета практически всегда несёт с собой чисто кейнсианские последствия, выражающиеся в сокращении выпуска в ответ на фискальное сжатие. Возникновение некейнсианских эффектов зависит от большого числа факторов. Основным каналом для появления некейнсианских эффектов является канал ожиданий. Наиболее вероятно его задействование в странах, растущих в соответствии с неоклассической моделью роста, обладающей открытой экономикой, во многом опирающейся на импорт капитала.

7. Структурные характеристики экономик стран с формирующимся рынком в целом способствуют смягчению негативных последствий консолидации бюджета. Однако отдельные аспекты страновой специфики могут оказать обратное воздействие.

8. Сокращение расходов бюджета как мера консолидации меньше всего влияет на темпы прироста ВВП, однако может серьёзно повлиять на социальные аспекты экономики. Поэтому важным фактором остаётся структура расходных мер. Наиболее популярными мерами по сокращению расходов остаются заморозка зарплат и пенсий. При этом остальные социальные расходы и расходы на развитие человеческого капитала, как правило, снижаются не столь значительно.

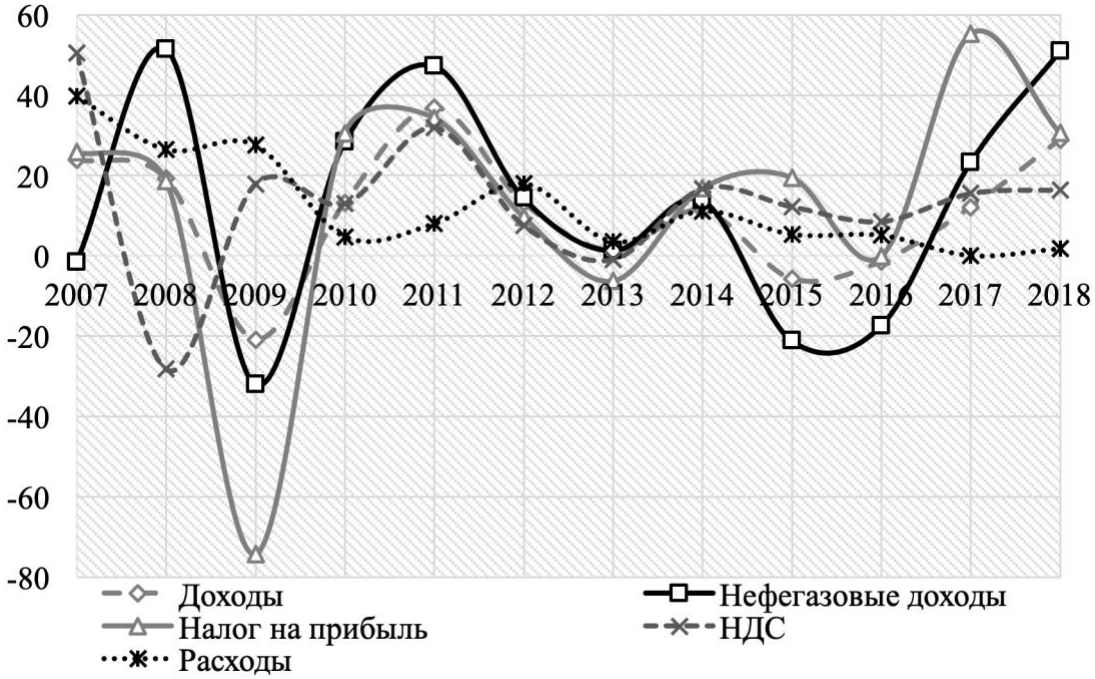
9. Мягкая денежно-кредитная политика является поддерживающим фактором для проведения эффективной консолидации. Она в состоянии купировать некоторые негативные последствия, связанные с сокращением спроса в ответ на увеличение налогов и уменьшение расходов бюджета.

Негативный шок цен на нефть, приведший к падению доходов бюджета России, вызвал необходимость ужесточения налогово-бюджетной политики в стране и проведению консолидации бюджета.[401] Эту консолидацию можно считать вынужденной, поскольку фискальный шок для экономики в первую

[401] Кудрин А.Л. Бюджетный манёвр и структурная перестройка российской экономики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов // Вопросы экономики. – 2017. – №9. – С. 5-27.

очередь связан с внешними факторами. Несмотря на ряд инфраструктурных и других крупных инициатив, очевидно, что проект бюджета на 2017-2020 гг. ориентирован на бюджетную консолидацию.

Рис. 3.16. Темпы прироста основных компонентов консолидированного бюджета России, %

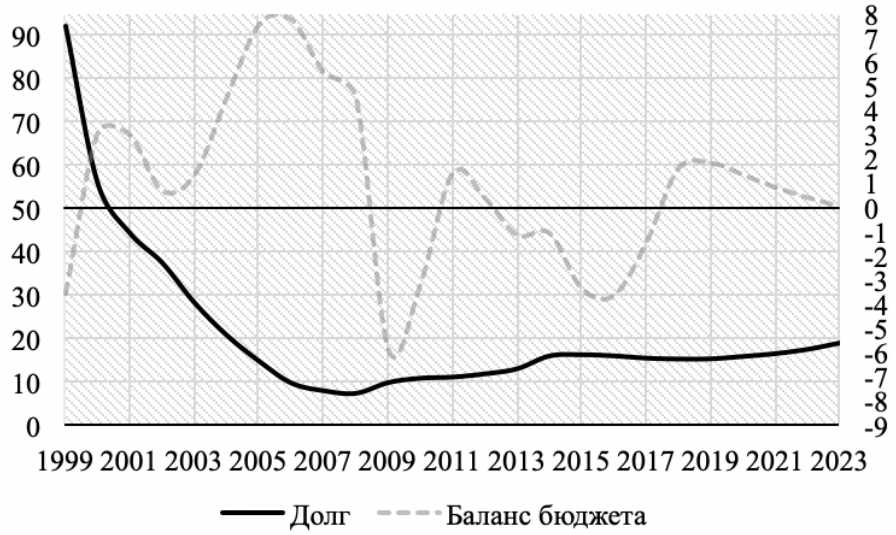


Источник: расчёты автора по данным Министерства финансов РФ

С одной стороны, необходимость консолидации в России выражена не так остро: во-первых, страны В4 рисковали потерять значительную часть нетто-трансфертов из бюджета ЕС, а для России такого риска нет; во-вторых, в России, по сравнению со странами В4, уровень госдолга не представляется чрезмерно высоким (около 15% ВВП в 2018-2019 гг. – см. рис. 3.17).

С другой стороны, необходимость консолидации бюджета в России вызвана серьёзными рисками, связанными как с флуктуациями мировых цен на нефть (а соответственно, опасностью внезапной разбалансировки бюджета), так и с иными факторами, вплоть до геополитических.

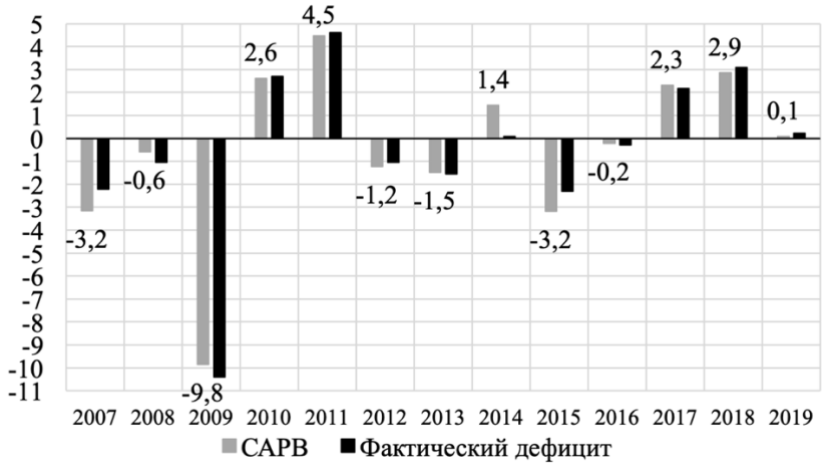
Рис. 3.17. Госдолг (левая ось) и баланс бюджета (правая ось), % ВВП



Источник: данные МВФ

После шока цен на нефть в 2014 г. наблюдается падение темпов прироста расходов бюджета и постепенный рост доходов (см. рисунок 3.14). Отмечается рост нефтегазовых поступлений, а также прирост поступлений от налога на прибыль и НДС. Дискреционность современных мер налогово-бюджетной политики выражается в изменении циклически скорректированного первичного баланса бюджета: в 2017-2018 гг. САРВ в целом улучшился на 5,2 п.п., что говорит о серьёзной консолидации бюджета в России (см. рис. 3.18). Министерство финансов оценивает стабилизационные мероприятия приблизительно в 1% ВВП ежегодно.

Рис. 3.18. Изменение САРВ (% потенциального ВВП) и фактического дефицита бюджета (% ВВП) в России, 2007-2019 гг.



Источник: расчёты автора по данным МВФ

Главной мерой консолидации в России стала заморозка номинальных расходов бюджета[402], что соотносится с основными теоретическими постулатами, рассмотренными ранее. Однако простая заморозка расходов не так эффективна, как точечные и конкретные меры в отдельных секторах.[403] Кроме того, вызывает серьёзное опасение падение социальных расходов в целом и расходов на развитие человеческого капитала в частности, например, расходов на образование (см. таблицу 3.17). Представляется, что такое снижение последних относительно ВВП может негативно отразиться на качестве человеческого капитала.

Табл. 3.17. Расходы консолидированного бюджета на образование, здравоохранение и ЖКХ, % ВВП

	2012	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
Образование	3,8	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5
Здравоохранение	3,3	3,2	3,2	3,4	3,6	3,1
ЖКХ	1,6	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3

Источник: расчёты автора по данным Федерального казначейства и Росстата

При оценке своевременности фискального сжатия в России необходимо оценить, на какой фазе цикла находится экономика. По расчётам А.В. Зубарева и П.В. Трунина[404], после 2014 г. российская экономика перешла в отрицательную зону разрыва выпуска, что можно трактовать как переход экономики на понижательную волну цикла. Впрочем, как утверждают авторы, в основном это происходит из-за перехода потенциального ВВП на более низкую траекторию роста, что не позволяет осуществлять эффективную фискальную экспансию для стимулирования экономического роста. С другой стороны, проведение активной консолидации на понижательной волне может усугубить и без того неблагоприятные последствия кризиса. В то же время, в данном случае на экономику России действует ряд более мощных факторов, сдерживающих экономический рост: мировая конъюнктура на рынке нефти и экономические санкции.

---

[402] OECD Economic Outlook Vol. 2016. Issue 2. / OECD. – Paris: OECD Publishing, 2016. – p. 225.

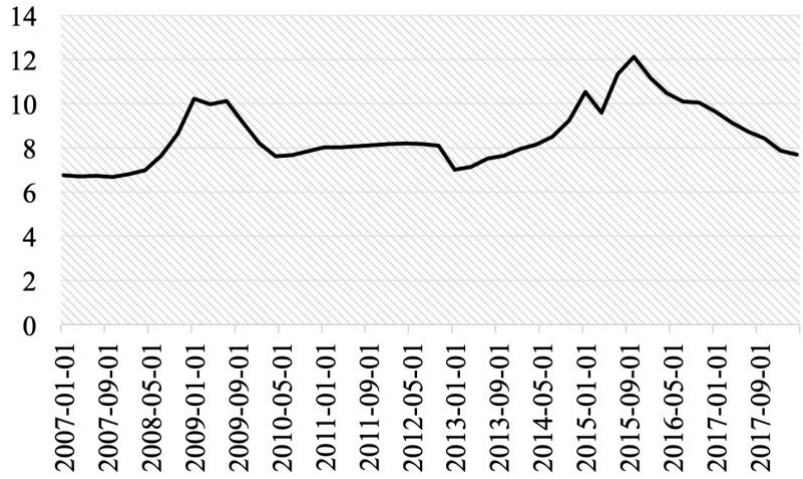
[403] IMF Country Report No. 17/197: Russian Federation / IMF. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2017. – 47 p.

[404] Зубарев А.В. Анализ динамики российской экономики с помощью «разрыва выпуска» / А.В. Зубарев, П.В. Трунин // Проблемы прогнозирования. – 2017. – № 2. – С. 10-17.

Ключевой особенностью нового бюджетного плана на 2019-2021 гг. является появление 12 национальных проектов, призванных ускорить экономическое развитие России в приоритетных сферах. Однако в глаза бросается факт сохранения профицита бюджета в планах Министерства финансов. То есть налогово-бюджетная политика останется достаточно жёсткой. Прогнозы изменения циклически скорректированного первичного дефицита бюджета практически не показывают снижения (в 2019-2020 гг. его значение по-прежнему будет около 2% потенциального ВВП).[405]

Руководство страны оценивает достижение поставленных в рамках национальных проектов целей как импульс к экономическому развитию.[406] Однако с теоретической точки зрения реализация нацпроектов не может быть фискальным стимулом в условиях сохраняющегося профицита бюджета.

Рис. 3.19. Ставки по 10-летним государственным ценным бумагам



Источник: данные FRED

Парадоксально, но в планах Минфина продолжение роста госдолга.[407] Это тем более странно, учитывая, что ключевая задача консолидации бюджета – сокращение госдолга и уменьшение премии за риск, а, следовательно, и процентных ставок. Данные рисунка 3.19 действительно демонстрируют рост процентных ставок по государственным облигациям,

[405] По данным МВФ. См.: https://www.imf.org/external/datamapper/GGCBP_G01_PGDP_PT@FM/RUS

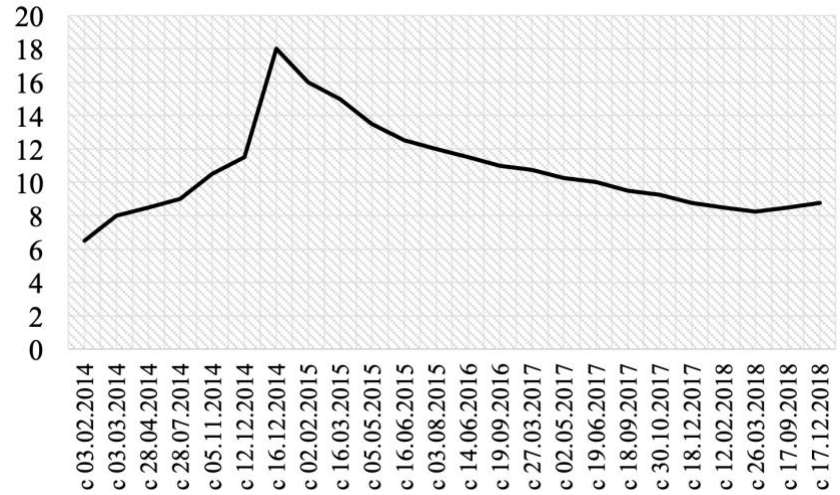
[406] Совещание с членами Правительства [Электронный ресурс] / Президент России. – 28.11.2018. – Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/59221 (дата обращения: 15.02.2019)

[407] См.: Отзыв на проект федерального бюджета на 2019-2021 гг. [Электронный ресурс] / Высшая школа экономики. – Режим доступа: https://www.hse.ru/data/2018/10/15/1155570398/Бюджет_19-21_отзыв.pdf (дата обращения: 15.02.2019)

однако специфика их роста в современной России заключается в том, что они больше реагируют на ключевую ставку ЦБ, чем на реальную опасность дефолта в стране (этим объясняется быстрый рост ставки в конце 2014-2015 гг.).

Теоретически процентная ставка должна оказывать смягчающее действие в ходе консолидации бюджета, но её высокое значение в России вряд ли может выполнять эту роль (см. рисунок 3.20).

Рис. 3.20. Процентные ставки ЦБ по кредитам «овернайт», %



Источник: ЦБ РФ

При этом денежно-кредитная политика, видимо, должна вообще иметь бóльшее значение в экономике России как стране с формирующимся рынком, где эффективность фискальной политики ниже, чем в более развитых странах. К тому же для политики России традиционно характерны некейнсианские эффекты в том смысле, что увеличение госрасходов не всегда приводит к адекватному увеличению выпуска, а иногда вообще ведёт к его снижению.[408] В то же время, в текущих экономических условиях возникновение некейнсианских эффектов маловероятно, поскольку на ключевой канал ожиданий в России влияет множество других факторов.

Теоретически плавающий валютный курс мог бы также смягчить некоторые последствия консолидации. С одной стороны, его ослабление увеличивает рублёвые поступления в бюджет, а также оказывает

[408] Бакалова. Указ. соч.

определённую поддержку экспортёрам. С другой стороны, достаточно высокая волатильность курса рубля не способствует установлению высокой степени доверия к российской экономике и несёт с собой ряд дополнительных рисков для всей экономики в случае резких колебаний курса.

Наиболее применимым к российской действительности можно считать опыт стран В4, касающийся структуры консолидационных мероприятий. И в первую очередь речь идёт о доходных составляющих бюджета, так как расходные статьи более чувствительны к внеэкономическим факторам (например, уменьшение или заморозка зарплат госслужащих может вызвать общественный протест, хотя теоретически данный инструмент консолидации относится к числу самых эффективных). Следует обратить внимание на осторожное обращение стран В4 с корпоративными и подоходными налогами. Эти налоги имеют искажающую природу, следовательно, их увеличение может отрицательно сказаться на деловой активности, а затем и на собираемости (как показывает опыт Венгрии). Учитывая, что корпоративный налог является одним из основных источников поступлений в российский бюджет наряду с совокупностью налогов на добычу и экспорт полезных ископаемых, правительству следует осторожно и взвешенно подходить к политике «бюджетного манёвра». Наименее искажающий характер имеют косвенные налоги. Их доля в структуре поступлений в бюджет России (как и в случае стран В4) достаточно велика, поэтому применение данного инструмента могло бы иметь положительный эффект. Видимо, этими мотивами руководствовалось правительство при принятии решения о повышении ставки НДС. Однако увеличение косвенных налогов способно усугубить социально-экономическое неравенство и негативно сказаться на социальной стабильности в обществе.

Среди потенциальных рисков следует отметить рост налоговой нагрузки, а также риски, связанные с наличием или отсутствием достаточной политической воли к проведению полноценных структурных мероприятий по

консолидации бюджета. Представляется, что в России (как и в ряде государств В4) может отсутствовать необходимая политическая воля для серьёзного изменения структуры доходов и расходов, в связи с чем существует опасность формального характера консолидационных мероприятий. Консолидация бюджета может благоприятствовать восстановлению общего доверия к финансовой системе страны, однако в российской практике влияние на доверие инвесторов, а также на динамику экспорта оказывают иные фундаментальные факторы, в то время как действие консолидации бюджета на эти показатели незначительно.

3.3.2. Плюсы и минусы фискальной интеграции в ЕАЭС

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) является самой «продвинутой» интеграционной группировкой на постсоветском пространстве, если исходить из принципов «старого» регионализма.[409] Согласно докладу Евразийского банка развития (ЕАБР), это интеграционное объединение является активным, а, следовательно, рассматривает для себя новые возможности углубления интеграции.[410] На данный момент можно говорить о перспективах завершения строительства в рамках ЕАЭС общего рынка. Если в ЕАЭС сложится хорошо функционирующий и полноценный внутренний рынок, то автоматически встанет вопрос об отдельных элементах налоговой гармонизации, способствующих более оптимальной работе механизмов общего рынка.[411] Следовательно, опыт ЕС в данном вопросе может быть полезен.

Между тем, в последние годы усиливаются дискуссии относительно возможной валютной интеграции в ЕАЭС.[412] Очевидно, что создание

---

[409] Подробнее о противостоянии концепций старого и нового регионализма на постсоветском пространстве см.: Афонцев С.А. Интеграционные дилеммы Единого экономического пространства // Вестник МГИМО-Университета. – 2012. – №6. – С. 117-121.

[410] Либман А.М. Региональные организации: типы и логика развития / А.М. Либман, Е.Ю. Винокуров. – СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2016. – 88 с.

[411] Алисенов А.С. Перспективы налоговой интеграции государств-членов Евразийского экономического союза / А.С. Алисенов // Финансовый журнал. – 2017. – № 5. – С. 112-120.

[412] См.: Хапилин А.Ф. Перспективы валютно-финансовой интеграции государств-членов Евразийского экономического союза / А.Ф. Хапилин, С.А. Хапилин // Финансовые исследования. – 2016. – №4(53). – С. 27-36.; Кузнецов В.С. Валютный союз – будущее ЕАЭС / В.С. Кузнецов // Вестник МГИМО-Университета. – 2015. – № 2(41). – С. 171-179.; Кнобель А.Ю. Оценка готовности стран СНГ к созданию

гипотетического валютного союза будет основано на разработках в рамках теории ОВЗ и опыте ЕС. Отсюда следует необходимость изучения и сложившихся в ЕС практик, связанных с фискальной интеграцией, поскольку налогово-бюджетная политика является одной из ключевых сфер в теориях ОВЗ второго поколения.

Интеграционные перспективы ЕАЭС в большей степени, конечно, зависят от политической воли.[413] Пока задача создания валютного союза в рамках ЕАЭС не стоит. Но и реальных экономических предпосылок для углубления валютной интеграции в ЕАЭС также пока нет. Странам-участницам этого интеграционного объединения сначала необходимо синхронизировать многие макроэкономические показатели, включая инфляцию, курсы национальных валют и др. По существующим исследованиям, лишь некоторые страны ЕАЭС (Белоруссия, Казахстан) соответствуют хотя бы половине показателей, необходимых для создания зоны единой валюты с Россией.[414] К тому же, доля внутрирегиональной торговля в ЕАЭС невелика, поэтому введение единой валюты не является критически необходимым для поддержания стабильности цен при обмене товарами и услугами и для экономии на трансакционных издержках. Более того, представляется, что для развития любой формы финансовой интеграции необходимо решить ряд комплексных и чрезвычайно важных проблем, как-то: улучшение инвестиционного климата, валютная стабильность и др.[415]

Однако возможность создания валютного союза нельзя исключать. Тем более, что определённые предпосылки для гипотетической валютной интеграции всё-таки существуют.[416] Особенно вероятным его создание

валютного союза / А.Ю. Кнобель, А.К. Миронов // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2015. – № 1(25) – С. 76-101.; Зиядуллаев Н.С. Интеграционные приоритеты и конкурентоспособность Евразийского экономического союза / Н.С. Зиядуллаев // Проблемы рыночной экономики. – 2016. – № 1. – С. 55-63.

[413] Ткаченко Ю.И. Проблемы интеграции на постсоветском пространстве в формате ЕАЭС / Ю.И. Ткаченко, Ю.В. Шарыкина // Российский внешнеэкономический вестник. – 2016. – № 10. – С. 34-49.

[414] Кнобель. Указ. соч.

[415] Подробнее см.: Пищик В.Я. Формирование общего финансового рынка государств — членов ЕАЭС / В.Я. Пищик, П.В. Алексеев // Финансовый журнал. – 2017. – № 5. – С. 102-111.

[416] Малинина Е.В. Роль формирования единого валютного пространства на территории СНГ / Е.В. Малинина // Финансы и кредит. – 2009. – № 6(342). – С. 66-69.

выглядит в случае появления реальной политической воли в России или иных странах-членах ЕАЭС.

Согласно существующим исследованиям, в 2000-е гг. некоторые страны постсоветского пространства могли бы быть заинтересованы в создании валютного союза с Россией. Укрепление курса рубля, происходившее до кризиса 2009 г., могло бы способствовать смягчению дисбалансов в госсекторе этих стран.[417] Как утверждали С.М. Дробышевский и Д.И. Полевой, особенно актуально создание такого союза было бы в условиях необязательности системы перераспределения между странами (т.е. общего бюджета валютного союза).[418] Таким образом, учитывая общий макроэкономический фон докризисного периода, создание валютной зоны с Россией могло бы поддержать экономики отдельных стран постсоветского пространства, а от самой России не потребовало бы особенных финансовых затрат в силу отсутствия общего бюджета.

Но, как показал опыт ЕС, общий макроэкономический фон имеет свойство изменяться, а отсутствие или мягкость норм контроля за отдельными элементами экономик стран-членов единой валютной зоны, накладывающаяся на изъяны в конструкции самого экономического и валютного союза, может вызвать кризис всего союза и потребовать дополнительных финансовых вливаний в пострадавшие экономики. Очевидно, что основное бремя от таких вливаний ляжет на более развитые страны союза. С другой стороны, более «слабым» экономикам придётся выполнять правила, которые устанавливает более сильный игрок. В этом смысле России, вероятно, ближе позиция ФРГ и стран ядра ЕС в целом. Учитывая, что наша страна является очевидной экономической доминантой на постсоветском пространстве, общий вес которой не сопоставим ни с одним из других государств, основные расходы от возможной разбалансировки валютного союза будет нести именно она. Поэтому, вероятно, необходимо продумать схемы контроля и мониторинга налогово-

[417] Дробышевский. Указ. соч.
[418] Там же, С. 117.

бюджетных систем государств, которые войдут в гипотетический валютный союз с Россией.

Нужно пояснить, что речь идёт именно о валютном союзе с Россией, а не о создании новой общей валютной зоны, так как валютный риск будущего союза и стран, входящих в него, всё равно неизбежно будет ассоциироваться с валютным и кредитным риском России независимо от названия будущей общей валюты. Следовательно, для стран, которые теоретически могут быть заинтересованы в создании такой зоны, важна как динамика обменного курса рубля, так и общая конкурентоспособность российской экономики. Поскольку докризисное укрепление курса рубля сменилось периодом его значительного ослабления и достаточно высокой волатильности, главные преимущества российской валюты в глазах других стран постсоветского пространства на данный момент исчезли.

Если ситуация изменится и рубль опять станет достаточно привлекательной валютой для образования валютной зоны, неизбежно встаёт вопрос о формате фискального взаимодействия между странами в случае возможной валютной интеграции. Для России как крупнейшей страны ЕАЭС возникает выбор между созданием полноценного фискального союза с ярко выраженными элементами перераспределения или создания такой синтетической конструкции фискального регулирования, которая сегодня характерна для ЕС. У обоих подходов есть как плюсы, так и минусы.

Плюсы полноценного фискального союза для России:

1. Создаются перспективы для полной интеграции экономик в рамках ЕАЭС за счёт гармонизации налоговых законодательств.

2. Асимметричные шоки будут купироваться не на национально, а на наднациональном уровне.

3. При наднациональном контроле и значительной концентрации средств в руках центра меньше вероятность злоупотребления и манипуляций с государственными финансами в отдельных странах.

4. Оптимизация расходов за счёт складывания возможной системы фискального федерализма в рамках всего союза.

5. С созданием системы перераспределения в пользу менее развитых экономик в долгосрочной перспективе складываются предпосылки для создания в них достаточно высокого платёжеспособного спроса, который может распространяться на российские товары и услуги.

Минусы полноценного фискального союза для России:

1. Бремя финансирования общего бюджета валютной зоны практически полностью ложится на Россию.

2. Учитывая разный уровень развития стран в ЕАЭС, в силу возможной системы фискального федерализма неизбежен перекос перераспределения в сторону менее развитых стран, а это может отвлечь средства из менее развитых регионов России.

3. Асимметричные шоки будут распространяться на весь союз сразу в силу эффекта перелива и из-за того, что фискальные шоки купируются на наднациональном уровне.

4. Ущерб от возможных манипуляций с средствами бюджета в отдельных странах ложится на весь союз сразу, возникает проблема «выкупа плохих долгов» (bail-out).

5. Возникает классическая проблема общего пула, а количество акторов увеличивается. «Когда группа людей имеет возможность использовать общий актив, всегда существует тенденция к вредоносному переиспользованию».[419]

Как видно, у варианта создания полноценного фискального союза в ЕАЭС много как плюсов, так и минусов. Однако плюсы носят отложенный характер и могут проявиться лишь в долгосрочной перспективе, а минусы будут очевидны сразу же после создания такого союза. Возможной альтернативой полноценному фискальному союзу служит система фискального регулирования по аналогии с ЕС. Сразу стоит отметить, что её

[419] Moesen W. An Economic Tale on the Strict Fiscal Governance in the Euro Area / W. Moesen // Federale Overheidsdienst Financiën Documentatieblad. – 2014. – No. 1. – p. 163.

оптимальное функционирование зависит от того, насколько жёстко установлены требования по мониторингу и контролю за национальными бюджетами. Если ситуация будет схожа с докризисным положением дел в ЕС, то такая система будет не очень эффективна и приведёт к необходимости стабилизации в случае гипотетического экономического потрясения.

Плюсы синтетического фискального регулирования для России:

1. Отсутствие системы перераспределения не требует значительных финансовых вливаний за счёт России.

2. Оптимально функционирующая система мониторинга и контроля сбалансированности бюджета не приводит к разбалансировке бюджетов в странах-членах и не требует финансовой помощи со стороны более стабильных экономик.

3. В случае нарушения правил сбалансированности бюджета основное бремя по исправлению ситуации ложится на саму страну.

4. Асимметричные шоки купируются на национальном уровне.

5. Не требуется значительной гармонизации законодательства, налогов-бюджетные системы каждой страны сохраняют свою изначальную специфику.

6. Нет наднациональных налогов и сборов, налоговая система остаётся независимой, гармонизируются лишь некоторые ставки и методы взимания налогов для оптимального функционирования внутреннего рынка.

7. Система фискального федерализма в рамках всего союза не складывается, следовательно, нет системы перераспределения в пользу менее развитых стран.

Минусы синтетического фискального регулирования для России:

1. Для нормального функционирования системы фискального регулирования правила должны быть одинаковыми для всех, поэтому России также придётся проводить сбалансированную налогово-бюджетную политику, не прибегая к расширительным импульсам для стимулирования экономического роста.

2. В случае резкой разбалансировки фискальной системы одной из стран, риски всё равно распространяются на всё объединение.

Таким образом, у обеих систем возможного фискального взаимодействия в гипотетическом фискальном союзе ЕАЭС есть как плюсы, так и минусы. Возможно, для России всё же меньше минусов в варианте фискального регулирования, поскольку оно не требует таких финансовых затрат, как функционирование полноценного союза. С другой стороны, в случае создания системы фискального регулирования по аналогии с ЕС сложность для России как крупной экономики в том, чтобы последовательно проводить линию бюджетной дисциплины. Причём наднациональные требования в данной сфере должны быть даже более жёсткими, чем в современном ЕС. Франция и Германия не смогли жёстко следовать линии поддержания стабильного бюджета и инициировали реформу Пакта стабильности и роста в 2005 г., что стало одной из причин грядущих экономических кризисов в ЕС. Как крупные страны они не смогли устоять перед возможностью временно поменять правила игры. Основное отличие указанных подходов в том, что создание полноценного фискального союза возможно лишь в отдалённой перспективе по мере сближения уровня развития стран ЕАЭС. Тогда такой союз действительно может стать вполне эффективным средством для развития интеграции. Создание системы фискального регулирования возможно в более близкой временной перспективе и в широком смысле не требует сближения уровня развития разных стран. С другой стороны, более-менее схожего уровня развития требует валютный союз, следовательно, создание любых механизмов фискальной координации в ЕАЭС – вопрос долгосрочной перспективы.

Более реальным и интересным представляется реализация опыта ЕС в сфере налоговой гармонизации. Учитывая строительство общего рынка, в ЕАЭС, гармонизация некоторых видов налогов, которые сопутствуют обмену товаров и услуг, могла бы быть выгодна. Речь прежде всего идёт о гармонизации НДС и иных косвенных налогов (прежде всего акцизов).

Сегодня в ЕАЭС действуют особые правила взимания НДС и акцизов для экспортируемых и импортируемых товаров.[420] При экспорте действует нулевая ставка НДС, а при импорте – ставка страны импортёра. Пока это единственное реальное проявление регулирования НДС в ЕАЭС. В то же время почти во всех странах ЕАЭС максимальные ставки НДС находятся на уровне 20% (кроме Казахстана, где эта ставка составляет 12%), поэтому определённые предпосылки для более глубокой интеграции в данной сфере существуют. С другой стороны, учитывая важность косвенных налогов для стран с формирующимся рынком, любые формы гармонизации здесь могут серьёзно изменить систему налоговых поступлений и восприниматься правительством той или иной страны негативно.

В то же время при любой попытке распространения интеграции на фискальную сферу всё равно возникает необходимость создания системы контроля, а роль Комиссии ЕАЭС автоматически увеличивается. Учитывая болезненное отношение стран постсоветского пространства к суверенитету, решительные шаги по углублённой налоговой гармонизации в ЕАЭС маловероятны.

Выводы к главе 3

1. В странах Бенилюкс и Вишеградской группы действовали различные структурные факторы, влиявшие на эффективность консолидационных мероприятий.

2. Для Нидерландов и Бельгии характерны выраженные кейнсианские эффекты консолидации бюджета, хотя они несколько смягчались за счёт открытости их экономик и ряда других факторов. В странах Вишеградской группы можно выявить наличие отдельных некейнсианских или квазинекейнсианских эффектов, действовавших в основном по каналу ожидания.

3. Эффективность вынужденной консолидации можно считать ограниченной, поскольку она не привела к сокращению государственного

[420] См.: Чернобровкина Е.Б. Гармонизация налогового законодательства в рамках ЕАЭС / Е.Б. Чернобровкина // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – 2017. – № 8. – С. 202-209.

долга во всех рассматриваемых странах. Воздействие фискального регулирования, вызвавшего консолидацию, можно считать несвоевременным, поскольку оно совпало с понижательной волной цикла, а, следовательно, усугубило последствия фискального сжатия.

4. Консолидация имела специфические для каждой отдельно взятой страны эффекты. При этом в отдельных странах отмечается изменение структурных характеристик их социально-экономических моделей: реформы пенсионной системы в Польше и Венгрии, резкое увеличение налоговой нагрузки в Словакии, откат фискального федерализма в Венгрии, пенсионная реформа в Нидерландах и трудности с имплементацией наднациональных рекомендаций в Бельгии.

5. Использование опыта БНЛ и В4 в России может иметь два измерения: возможные рекомендации для национальной налогово-бюджетной политики при проведении консолидации и возможные рекомендации в случае углубления интеграции в ЕАЭС. Анализ фискальных консолидаций в странах В4 показывает ограниченную применимость их опыта в российских условиях, хотя ряд положений (например, значительная опора на изменение косвенного налогообложения или проведение формальных мероприятий, направленных на стабилизацию бюджета) могли бы быть задействованы. При этом важно учитывать отсутствие в России некоторых внешних по отношению к фискальной политике условий, способных поддержать экономическую активность в ходе консолидации (речь прежде всего идёт о жёсткой кредитной политике ЦБ РФ и излишней волатильности валютного курса). Фискальная интеграция в ЕАЭС маловероятна. Однако в случае её развития перед Россией неизбежно встанет выбор между созданием полноценного фискального союза с ярко выраженными элементами перераспределения или применением опыта ЕС и созданием синтетической конструкции фискального регулирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейский союз представляет собой оригинальную конфигурацию соотношения национальных и наднациональных суверенитетов и полномочий в экономической области. Наиболее ярким проявлением фрагментарности сложившейся конструкции является ЭВС и особенно его фискальный компонент. В ЕС сложилась уникальная синтетическая по своей природе система фискального регулирования, отвечающая незавершённой конструкции ЭВС, но одновременно способная оказать влияние на функционирование хозяйства стран-участниц.

Настоящее диссертационное исследования ставило целью выявить и проследить основные особенности воздействия наднационального фискального регулирования в ЕС на экономики отдельных государств (на примере стран Бенилюкс и Вишеградской группы). Достижение этой цели предполагало решение ряда задач.

В качестве одной из приоритетных задач ставилась необходимость определения и концептуализации самого понятия фискального регулирования. Фискальное регулирование определяется нами как практика наднационального воздействия на национальную фискальную систему страны-члена, выражающаяся в наднациональном надзоре, контроле и принуждении к исполнению национальными правительствами определённых количественных критериев в фискальной сфере. При этом сложившаяся в ЕС конструкция фискального регулирования отличается от таких конвенциональных понятий как фискальные правила и фискальный союз. В рамках фискального регулирования ЕС действительно есть фискальные правила, однако такое регулирование в отличие от классических бюджетных ограничений включает также и наднациональную систему принуждения к исполнению этих правил. Не является существующее в ЕС устройство и полноценным фискальным союзом, поскольку последний предполагает масштабную систему перераспределения и механизм разделения рисков, что в ЕС не наблюдается. Задача текущей формы фискального регулирования –

обеспечение оптимального функционирования валютного союза за счёт недопущения разбалансировки фискальных систем входящих в еврозону государств и недопущения проведения национальными правительствами экспансионистской налогово-бюджетной политики.

Если исходить из того, что наднациональная система фискального регулирования должна складываться из тех же компонентов, что и национальная, то регулирующие механизмы и инструменты ЕС должны распространяться как на бюджетную (проблема сбалансированности и вопрос легитимности роста бюджетных расходов), так и на налоговую сферы. Анализ нормативно-правовых актов и институциональных основ фискального регулирования в ЕС показал, что нынешнюю ступень фискального регулирования характеризует значительная степень интеграции с точки зрения механизмов контроля и обеспечения (превентивными или корректирующими средствами) сбалансированности национальных бюджетов наднациональными институтами, а налоговый компонент интеграции выражен гораздо слабее и представлен отдельными направлениями гармонизации косвенных налогов и незначительной координацией в области прямых налогов. То есть для каждого компонента фискального регулирования характерна разная степень институционализации и жёсткости регуляторного воздействия. Подобная конфигурация вызвана тем, что каждый из элементов имеет разное значение для функционирования валютного союза и ЕС в целом. Опираясь на то, что фискальное регулирование состоит из бюджетного (фискальные правила и механизм принуждения к их исполнению) и налогового (элементы налоговой гармонизации) компонентов, можно утверждать, что бюджетный компонент отличается самой высокой степенью институционализации и жёсткости воздействия на национальные экономики, поскольку подобная жёсткость необходима для оптимального функционирования зоны единой валюты. Глубина гармонизации налогов, как уже упоминалось, в целом ниже, поскольку имеет меньшее значение для работы ЭВС, и отличается в

зависимости от вида налогообложения. Так, интеграция в сфере косвенных налогов несколько глубже, учитывая их значение для функционирования единого внутреннего рынка. Прямое налогообложение практически не гармонизировано, поскольку прямые налоги являются принципиальной частью социально-экономической модели, сложившейся в стране, и национальные правительства весьма болезненно реагируют на изменения в их структуре.

Важно отметить, что фискальное регулирование в его бюджетном (т.е. наиболее жёстком) компоненте занимает особое место в системе наднационального экономического управления в ЕС, одновременно претендуя на значительную роль в национальных экономиках. Будучи жёсткой координацией с точки зрения методов наднационального управления, существующая система фискального регулирования на страновом уровне фактически превращается в механизм косвенного экономического управления национальной экономикой. В этом во многом заключается синтетическая природа фискального регулирования ЕС. С одной стороны, учитывая объективные трудности передачи фискального суверенитета с национального на наднациональный уровень, фискальное регулирование представляет собой сочетание форм мягкой и жёсткой координации с точки зрения наднациональных методов управления в ЕС. С другой стороны, на национальном уровне фискальное регулирование превращается в один из инструментов управления экономикой, поскольку бюджетирование, сдерживающая дискреционная политика и другие формы, в которых наднациональное фискальное регулирование проявляется на национальном уровне, для национальной экономики являются видами косвенного экономического управления.

В настоящем исследовании установлено, что реальное, прямое и по-настоящему осязаемое влияние на национальные экономики в ЕС оказывает именно бюджетный компонент фискального регулирования. Его принципиальным элементом можно считать Пакт стабильности и роста,

который требует от стран-участниц соблюдения бюджетной дисциплины и предусматривает специальный режим принуждения к исполнению этих предписаний. Дополнительными элементами в данной системе являются механизм Европейского семестра, с помощью которого наднациональные органы осуществляют мониторинг национальных бюджетов, Фискальный пакт, имплементирующий требования по структурному дефициту в национальные законодательства, и отдельные элементы процедуры макроэкономических дисбалансов. Для исследования возможного воздействия указанных мер и процедур фискального регулирования на национальные экономики автором был разработан собственный синтетический теоретико-методологический алгоритм.

Превышение страной фискальных критериев с определённой степенью автоматизма приводит к задействованию наднациональных процедур (прежде всего корректирующей руки ПСР), требующих от этой страны сократить чрезмерный дефицит бюджета, что с точки зрения национальной экономики означает проведение консолидации бюджета (то есть непосредственное макроэкономическое влияние будет оказывать предпринимаемое правительством фискальное сжатие). Принципиально важно, что это наднациональное воздействие может не учитывать ряд характеристик конкретной экономики в определённый момент времени.

Для определения периода и масштаба проводимой консолидации предлагается использовать комбинацию двух наиболее распространённых теоретических подходов – нарративного и количественного (последний выражен изменением циклически скорректированного первичного баланса бюджета и/или структурного дефицита).

Исходя из господствующих сегодня постулатов нового неоклассического синтеза, можно говорить о том, что в среднесрочном и долгосрочном периоде последствия консолидации бюджета можно считать однозначными и в целом позитивными для национальной экономики, поскольку теоретически «правильная» и эффективная консолидация должна

приводить к сокращению госдолга. Для краткосрочного периода такого единодушия не существует. Как правило, большая часть консолидаций приводит к падению совокупного выпуска в краткосрочном периоде (т.е. к возникновению кейнсианских эффектов), тем не менее существуют ряд теоретических и эмпирических исследований, постулирующих возможность возникновения т.н. некейнсианских эффектов (т.е. увеличение выпуска в ответ на фискальное сжатие). В настоящем исследовании установлено, что последствия вынужденной консолидации могут отличаться не только в каждой конкретной экономике, но и в каждый отдельный момент времени. Следовательно, методологически корректно допускать возникновение как кейнсианских, так и некейнсианских эффектов в ответ на фискальное сжатие. К тому же, помимо чисто макроэкономических последствий, возможно и возникновение т.н. специфических для каждой страны эффектов.

Учитывая, что последствия подобной вынужденной консолидации бюджета могут быть достаточно серьёзными, необходимо определить, насколько эффективными могут быть основные наднациональные меры фискального регулирования, а также какие они имеют особенности. Анализ основных инструментов ПСР и других механизмов показал, что самой высокой и непосредственной степенью воздействия на экономики обладает процедура чрезмерного дефицита бюджета (ПЧД). Однако глубина и автоматический характер воздействия этой процедуры и других компонентов фискального регулирования отличается в зависимости от ряда факторов, в числе которых положение страны относительно ПСР (вхождение или невхождение в зону евро), вес страны в общей иерархии ЕС, тяжесть показателей дефицита бюджета и госдолга.

Исследование показало наличие двух каналов влияния наднационального регулирования в рамках ПСР на национальные экономики: санкционный и репутационный. В санкционный канал можно включить корректирующую и превентивную «руки» ПСР, а также отдельные положения статьи 126 ДФЕС. На корректирующем этапе главным

требованием к национальному государству становится сокращение чрезмерного дефицита, невыполнение которого грозит санкциями. Ключевую роль здесь играют Комиссия ЕС, разрабатывающая страновые рекомендации, и Совет ЕС, предписывающий выполнение этих рекомендаций. На превентивном этапе самым важным для страны является соблюдение расходных критериев в рамках своих среднесрочных целей (здесь также возможны финансовые санкции). Одним из главных достижений Комиссии ЕС по недопущению дискреционности национальной налогово-бюджетной политики является принятие аналогичных правил даже на национальном уровне. После завершения основных мер стабилизации национальных фискальных систем в целях ликвидации последствий долгового кризиса в ЕС можно отметить определённый дрейф фискального регулирования в ЕС от корректирующих к превентивным мероприятиям. Наконец, для стран, не входящих в зону евро, санкционный механизм имеет свою специфику. В случае невыполнения наднациональных требований эти страны рискуют потерять выплаты из структурных фондов ЕС.

Репутационный канал влияния заключается в том, что все рекомендации и предписания наднациональные органы делают публично. Особенно высока здесь роль Комиссии ЕС. В условиях открытости экономик ЕС, свободы движения капитала и других факторов значение словесных интервенций возрастает.

Для выявления процесса имплементации и реализации наднациональных требований в национальных экономиках в диссертации проведено исследование неконвенциональных объектов в лице субрегиональных объединений Бенилюкс (включает развитые старые члены ЕС с малой открытой экономикой) и Вишеградской группы (состоит из относительно менее развитых новых участников ЕС). Установлено, что эффекты от наднационального воздействия разнятся в зависимости не только от принадлежности к определённой группе или от времени вступления в ЕС и уровня развития, но и от отдельных страновых характеристик. Более того, в

одном и том же случае это воздействие может привести как к сближению показателей в рамках субрегиональной группировки (отдельные фискальные показатели стран В4), так и к расхождению этих показателей (динамика индекса фискальной децентрализации в Венгрии).

Учитывая, что рассматриваемые страны осуществили весьма масштабные консолидации бюджета, можно констатировать достаточно высокую степень эффективности наднационального воздействия. При этом для стран БНЛ основными каналами проникновения наднационального регулирования были санкционный (в рамках членства в зоне евро и риска финансовых санкций) и репутационный. Для стран В4 главным был санкционный механизм, выражавшийся в риске потери поступлений из структурных фондов ЕС. Таким образом, не будучи членами ЭВС (кроме Словакии), страны В4 оказались под достаточно серьёзным наднациональным воздействием, поскольку финансовые средства, получаемые государства в рамках, например, политики сплочения ЕС, являются значительной частью их ВВП.

Страны В4, а также Бельгия и Нидерланды осуществили вынужденные консолидации национальных бюджетов, однако по-разному «имплементировали» требования по сокращению дефицита бюджета в свою национальную налогово-бюджетную политику. Во-первых, значительно отличался объём консолидационного пакета. Во-вторых, разнились его структура и основные инструменты повышения налогов и/или сокращения расходов. При этом кейс Польши доказывает, что наднациональное регулирование продолжает действовать даже если страна находится на пути исправления ситуации: изменение макроэкономической конъюнктуры привело к деградации показателей, что вынудило страну переходить ко второй волне стабилизации.

В целом можно считать проявление фискального регулирования в странах БНЛ и В4 не совсем своевременным, так как его действие попало на понижательную волну цикла, а эффективность проведённых консолидаций –

ограниченной, поскольку она не привела к существенному сокращению госдолга во всех странах спустя три года после фискального сжатия. Более того, в отдельных странах (Словакия) госдолг продолжил расти, а в других (Венгрия) снизился в основном в силу действия эффекта монетизации.

Нельзя сказать, что проведение фискальной стабилизации в В4 и странах Бенилюкс было критически неизбежным. С другой стороны, в странах В4 и в Бельгии воздействие рынка на процентную ставку было существенным, что свидетельствует о потенциальной необходимости консолидации. Тем не менее нельзя утверждать, что потребность проводить консолидацию была одинаково ярко выражена во всех рассматриваемых странах, однако наднациональное воздействие вынудило их переходить к стабилизации. В итоге фискальное сжатие привело к изменению ряда системных характеристик рассматриваемых экономик (например, пенсионные реформы в Венгрии и Польше).

В целом, оценить воздействие наднационального регулирования на национальные экономики достаточно сложно, поскольку далеко не все меры и инструменты экономической политики в данном вопросе зависят от наднациональных требований. Так, Комиссия и Совет ЕС предписывают ежегодные объёмы сокращения дефицита, но не обязывают страны применять для этого те или иные средства. В связи с этим для анализа таких воздействий был модифицирован алгоритм МВФ по оценке приблизительного значения мультипликатора. Непосредственно расчёт значения мультипликатора в задачи исследования не входил, однако использование этого подхода позволяло оценить воздействие ряда внутренних и внешних экономических характеристик на ход и последствия вынужденной консолидации. Анализ экономик стран В4 и БНЛ показал, что структурные факторы в В4 предполагали более мягкие последствия консолидации, в БНЛ – более жёсткие, которые, однако, могли смягчаться, в первую очередь, за счёт большой степени открытости их экономик. Дальнейший анализ подтверждает эти выводы. В Бельгии и Нидерландах

макроэкономические последствия фискального сжатия можно считать кейнсианскими, о чём говорят и характеристики основных экономических показателей, и действие структурных и сопутствующих факторов. В странах В4 возможно наличие некейнсианских эффектов, однако скорее их можно считать квазинекейнсианскими. Последнее выражается в том, что фискальное сжатие здесь действительно могло улучшить ожидания экономических агентов по каналам доверия (за счёт сокращения госдолга и премии за риск), однако влияние этого механизма трудно отделимо от других факторов. Кроме того, установлено, что экономическое развитие в В4 (в отличие от стран Бенилюкс) определяется скорее неоклассической траекторией и моделью роста. Поэтому, вероятно, быстрое восстановление темпов прироста ВВП в В4, вызванное, в частности, ростом экспорта и притока иностранных инвестиций, связано также с быстрым изменением среды и выходом из краткосрочной перспективы в ситуацию с более стабильными государственными финансами. В то же время нельзя утверждать, что произошла окончательная стабилизация: обращают на себя внимание существенный рост госдолга в Словакии, по-прежнему высокий госдолг в Венгрии, а также риски превышения Маастрихтских порогов долга Польшей.

Новым элементом в анализе воздействия мер фискального регулирования на национальные экономики можно считать учёт возможности возникновения специфических страновых эффектов. Установлено, что такие эффекты имели место во всех рассматриваемых странах, причём они могли проявляться в «необычных» сферах и «необычных» формах. Так, обращают на себя внимание изменение системы фискального федерализма в Венгрии в ответ на фискальное сжатие, страновые особенности пенсионной реформы в Венгрии и Польше, кейс польской «двойной» консолидации, существенный прирост госдолга в Словакии (вопреки основной задаче консолидации по сокращению госдолга), некоторое изменения структуры доходов и расходов бюджета в Чехии.

Наконец, интересный эмпирический материал даёт сравнительный анализ вынужденных консолидаций бюджета в Нидерландах и Бельгии. В первую очередь можно говорить о том, как страновые особенности (прежде всего, устройство федерализма в Бельгии) влияют на имплементацию наднациональных рекомендаций в национальную налогово-бюджетную политику (вопрос сокращения субнациональных расходов, пенсионные реформы в Бельгии и Нидерландах, имплементация положений Фискального пакта и др.). Таким образом, в исследовании установлено, что воздействие фискального регулирования ЕС на экономики стран-участниц имеет не только (а зачастую не столько) макроэкономические последствия, но и специфические страновые проявления, влияющие на ключевые характеристики социально-экономических моделей государств-членов.

Следовательно, воздействие фискального регулирования может оказываться достаточно чувствительным для национальной экономики, даже если оно не привело к существенному сокращению выпуска. И это, вероятно, самый важный вывод, который позволяет извлечь анализ опыта стран Бенилюкс и Вишеградской группы. И этот опыт необходимо учитывать при разработке планов углубления интеграции в ЕАЭС. В целом, использование опыта БНЛ и В4 в России имеет два аспекта: возможные рекомендации для налогово-бюджетной политики в России и возможные рекомендации для интеграции в ЕАЭС. Фискальные консолидации в странах В4 показывают, что ряд положений могли бы быть задействованы в России (например, значительная опора на изменение косвенного налогообложения или проведение формальных мероприятий, направленных на стабилизацию бюджета), хотя общая применимость опыта этих стран существенно ограничена. В России, например, нет многих внешних условий, способных поддержать экономическую активность в ходе консолидации, сильно отличаются и факторы, движущие консолидацией. Тем не менее на основе опыта стран В4 можно сформулировать ряд практических рекомендаций: наиболее эффективной должна быть краткосрочная консолидация бюджета,

основанная на сокращении определённых (а не всех) видов расходов, а также на некотором изменении косвенных налогов; манипуляции с прямыми налогами лучше не предпринимать. Если говорить о фискальной интеграции в ЕАЭС, то она, так же как и в ЕС, может стать логичным продолжением валютного союза. Однако пока предпосылок для создания последнего нет. В случае гипотетического развития валютной и фискальной интеграции в России перед страной неизбежно встанет выбор между созданием полноценного фискального союза с ярко выраженными элементами перераспределения или применением опыта ЕС и созданием синтетической конструкции фискального регулирования. У обеих альтернатив есть серьёзные выгоды и издержки, представляется, что выбор между ними будет зависеть от того, насколько Россия будет готова создавать в ЕАЭС масштабный механизм перераспределения. Если такой готовности не будет, то система, походящая на нынешний вариант фискального регулирования в ЕС, просто необходима для избежания «излишней» процикличности налогово-бюджетной политики стран-членов.

Стоит отметить, что в настоящем диссертационном исследовании было детально рассмотрено влияние лишь некоторых элементов системы фискального регулирования ЕС. В основном речь шла о воздействии на национальные экономики корректирующих механизмов, т.е. о тех мерах, которые действуют не постоянно, а применяются к каждой стране ad hoc для исправления ситуации с чрезмерным дефицитом. Однако в связи с дрейфом наднационального регулирования в сторону превентивных инструментов, областью для дальнейшего исследования можно считать как раз воздействие постоянных ограничений на дискреционную политику стран-членов. Такое исследование потребует отличающихся методов, поскольку не позволит выявить «дискреционную» или «активную» компоненту наднационального регулирования. Речь будет идти о необходимости оценки воздействия автоматического бюджетного правила на экономический рост. Сегодня такие оценки существуют и проводятся с помощью методов эконометрического

моделирования. Результаты настоящего исследования позволяют утверждать, что к выбору математической модели для такого анализа нужно подходить достаточно осторожно и при этом учитывать отдельные страновые особенности, а также то, что из-за разных системных характеристик стран разного уровня развития в них могут возникать эффекты разных типов. Следовательно, вероятно, стоит сосредоточиться на анализе именно страновых данных. Таким образом, данное исследование даёт основание для дальнейшего анализа страновых особенностей жёстких и мягких форм фискальной координации ЕС.

В итоге настоящая диссертация выделяет следующие особенности воздействия фискального регулирования ЕС на экономики отдельных стран-участниц:

1. Оно может оказываться на страны всех уровней развития, однако степень его воздействия отличается;

2. Оно оказывается по разным каналам с разной степенью эффективности;

3. Ключевыми каналами оказываются санкционный и репутационный, при этом наиболее эффективен санкционный механизм;

4. Фискальное регулирование выражается в навязывании наднациональными органами (а) недопущения дискреционности национальной налогово-бюджетной политики, (б) необходимости консолидации бюджета в ответ на чрезмерные значения дефицита/госдолга;

5. После осуществления основных мероприятий по фискальному сжатию в странах-членах фискальное регулирование переходит от форм прямого воздействия к превентивным, основанным на действии наднациональных и национальных расходных правил;

6. Степень воздействия фискального регулирования отличается в зависимости от веса страны, её положения относительно ПСР, зависимости от платежей из структурных фондов ЕС и иных факторов;

7. В ходе воздействия норм фискального регулирования отмечается высокая роль Комиссии ЕС, которая занимается квазинормотворчеством, вынося решения ad hoc, при этом Совет ЕС может принять или отклонить рекомендации целиком или в редких случаях внести в них изменения;

8. Фискальное регулирование в ЕС не учитывает фазу делового цикла, в которой находится страна, а также иные структурные и сопутствующие характеристики экономик;

9. Воздействие фискального регулирования по-разному проявляется в странах-членах в зависимости от большого набора структурных и сопутствующих условий, характерных для конкретной национальной экономики в конкретный момент времени;

10. Воздействие фискального регулирования может проявляться в сферах, которые им непосредственно не регулируются (например, пенсионные системы или элементы фискального федерализма стран).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Источники

Нормативные акты ЕС и стран-участниц

1. Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Poland [Electronic resource] / European Commission. – 29.05.2013. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2013_poland_en_0.pdf Application date: 10.02.2019)

2. Assessment of the 2014 national reform programme and convergence programme for Poland [Electronic resource] / European Commission. – 02.06.2014. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/swd2014_poland_en_0.pdf (Application date: 10.02.2019)

3. Commission Opinion on the existence of an excessive deficit in Belgium [Electronic resource] // European Commission. – 11.11.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-05/2009-11-11_be_104-5_en.pdf (Application date: 24.10.2018)

4. Communication from the Commission to the Council. Assessment of the action taken by Poland in response to the Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit [Electronic resource] / European Commission. – 03.02.2010. - http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2010-02-03_pl_communication_on_action_taken_en.pdf (Application date: 12.01.2018)

5. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2018 [Electronic resource] // European Commission. – 22.11.2017. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690_en_0.pdf (Application date: 02.02.2019)

6. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2019: For a stronger Europe in the face of global uncertainty [Electronic resource] // European Commission. – 21.11.2018. – p. 13. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0770&from=EN (Application date: 02.02.2019)

7. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank Making the Best Use of the Flexibility of Within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact [Electronic resource] / European Commission. – 13.01.2015. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=EN (Application date: 12.02.2019)

8. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank on the review of the flexibility under the Stability and Growth Pact [Electronic resource] / European Commission. – 23.05.2018. – mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_335_en.pdf (Application date: 12.02.2019)

9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup. Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances [Electronic resource] / European Commission. – 10.04.2013. - https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0199&from=EN (Application date: 14.01.2019)

10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup. 2017 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 [Electronic resource] / European Commission. – 22.02.2017. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-reports-comm-en.pdf (Application date: 14.01.2019)

11. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup. 2018 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 [Electronic resource] / European Commission, - 07.03.2018. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-communication_en.pdf (Application date: 14.01.2019)

12. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee of 23 May 2001 on tax policy in the European Union - Priorities for the years ahead [COM(2001) 260 final - Not published in the Official Journal] //

EUR-Lex. – 10.10.2001. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0260 (Application date: 15.06.2018)

13. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 19 December 2003 on dividend taxation of individuals in the Internal Market [COM(2003) 810 final - Not published in the Official Journal] // EUR-Lex. – 19.12.2003. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52003DC0810 (Application date: 13.06.2018)

14. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 // Official Journal C 326. – 26.10.2012. – pp. 0001 – 0390.

15. Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity [Electronuc resource] / EUR-Lex. – 31.10.2003. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0096&from=en (Application date: 12.05.2018)

16. Council Decision abrogating Decision 2010/283/EU on the existence of an excessive deficit in Belgium [Electronic resource] // European Commission. – 17.06.2014. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-12_council/2014-06-17_be_126-12_council_con_en.pdf (Application date: 24.10.2018)

17. Council Decision of 10 December 2013 establishing that no effective action has been taken by Poland in response to the Council Recommendation of 21 June 2013 [Electronic resource] / European Commission. – 14.12.2013. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-8_council/2013-12-10_pl_126-8_council_en.pdf (Application date: 24.12.2018)

18. Council Decision of 19 January 2010 on the existence of an excessive deficit in the Netherlands (2010/287/EU) // Official Journal of the European Union. – 2009. – № 125. – pp. 42-43.

19. Council Decision of 21 June 2013 giving notice to Belgium to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit // Official Journal of the European Union. – 11.07.2013. – No. L190. – pp. 88-89. – Mode pf access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-9_council/2013-06-21_be_126-9_council_en.pdf (Application date: 20.08.2018)

20. Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Poland and delivering a Council opinion on the updated Convergence Programme of Poland, 2011-2014 [Electronic resource] / Eur-Lex. – 23.07.2011. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011H0723(02)&from=EN (Application date: 12.02.2019)

21. Council Recommendation to Belgium with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic Resource] // European Commission. – 02.12.2009. – Mode of access:]http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-12-02_be_126-7_council_en.pdf (Application date:17.07.2018)

22. Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic resource] / Council of the European Union. – 06.07.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-07-07_pl_104-7_council_en.pdf (Application date: 12.01.19)

23. Council Recommendation to the Netherlands with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic resource] // European Commission. – 30.11.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-12-02_nl_126-7_council_en.pdf (Application date: 24.10.2018)

24. Recommendation for a Council Recommendation to Belgium with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic Resource] // European Commission. – 11.11.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_commission/2009-11-11_be_104-7_commission_en.pdf (Application date:17.07.2018)

25. Recommendation for a Council Recommendation to Poland with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic resource] / European Commission. – 24.06.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_commission/2009-06-24_pl_104-7_commission_en.pdf (Application date: 12.01.2019)

26. Recommendation for a Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Poland [Electronic resource] / European Commission. – 29.05.2013. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_commission/2013-05-29_pl_126-7_commission_en.pdf (Application date: 12.01.2019)

27. Recommendation for a Council Recommendation on Poland's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's convergence programme for 2012-2016 [Electronic resource] / EUR-Lex. – 29.05.2013. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0371&from=EN (Application date: 01.02.2019)

28. 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 [Electronic resource] / EUR-Lex. – 23.11.2013. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1174&from=EN (Application date: 22.08.2018)

29. Regulation (EU) No. 1175/2011 of the European Parliament and 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 [Electronic resource] / EUR-Lex. – 23.11.2011. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF (Application date: 12.05.2018)

30. Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and the Council of of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances [Electronic resource] / EUR-Lex. – 23.11.2013. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:en:PDF (Application date: 22.08.2018)

31. Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of member states in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0472 (Application date: 03.05.2018)

32. Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 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 [Electronic resource] // EUR-Lex. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0473 (Application date: 03.05.2018)

33. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and European Economic and Social Committee. Alert Mechanism Report 2019 (prepared in accordance with Articles 3 and 4 of Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances) COM/2018/758 final [Electronic

resource] / EUR-Lex. – 21.11.2018. – Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0758&from=EN (Application date: 14.01.2019)

34. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union [Electronic resource] // European Council. – Mode of access: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf (Application date: 03.04.2018)

35. Wet inzake houdbare financiën van de collectieve sector (Wet houdbare overheidsfinanciën) van 23 april 2013 [Закон о устойчивости государственных финансов] / Первая палата Генеральных штатов Нидерландов. – 23.04.2013. – Режим доступа: https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzzc/vj9bd6wf4kxz/f=y.pdf (дата обращения: 10.05.2016)

Статистические данные

36. AMECO Database // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm

37. European System of National Accounts / European Union. – Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2013. – 652 p.

38. Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED). URL: https://fred.stlouisfed.org

39. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

40. IMF Data. URL: https://www.imf.org/en/Data

41. OECD Fiscal Decentralisation Database. URL: http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm

42. OECD Stats. URL: https://stats.oecd.org

43. OECD (2019), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (Accessed on 31 March 2019)

44. OECD (2019), Tax wedge (indicator). doi: 10.1787/cea9eba3-en (Accessed on 08 February 2019)

45. World Bank Open data. URL: https://data.worldbank.org

46. Министерство финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/

47. Центральный банк Российской Федерации. URL: https://www.cbr.ru

Литература

Монографии и сборники научных трудов на русском языке

48. Абель Э. Макроэкономика. 5-е изд. / Э. Абель, Б. Бернанке. – Спб.: Питер, 2010. – 768 с.

49. Вишеградская четвёрка в Европейском союзе: дилеммы конвергенции / [отв. ред. Л.Н. Шишелина]. – М.: Ин-т Европы РАН, 2017. – 138 с.

50. Дробышевский С.М. Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ / С.М. Дробышевский, Д.И. Полевой. – М.: ИЭПП, 2007. – 152 с.

51. Дрыночкин А.В. Восточная Европа как элемент системы глобальных рынков. – М.: Олита, 2004. – 237 с.

52. Европейский союз в глобальном экономическом управлении / Отв. ред. М.В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 255 с.

53. Захаров А.С. Налоговое право ЕС: актуальные проблемы функционирования единой системы / А.С. Захаров. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 658 с.

54. Киреев А.П. Международная экономика. В 2-х ч. Ч. 2. Международная макроэкономика: открытая экономика и макроэкономическое прогнозирование / А.П. Киреев. – М.: Международные отношения, 2001. – 488 с.

55. Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / Отв. ред. – Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – 204 с.

56. Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы: монография / [Л.С. Ревенко, В.В. Перская, А.В. Холопов и др.] ; под общ. ред. и предисл. Л.С. Ревенко. – М.: МГИМО-Университет, 2019. – 750 с.

57. Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе / Е.А. Сидорова. – М.: ИМЭМО РАН, 2012. – 129 с.

58. Стрежнева М.В. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональный и политический аспекты / М.В. Стрежнева, И.Л. Прохоренко. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – 155 с.

59. Холопов А.В. Макроэкономическая политика в условиях глобализации: монография / А.В. Холопов. – М.: Деловая литература, 2007. – 256 с.

60. Центральная и Восточная Европа: последствия долгового кризиса в еврозоне / Отв. ред. Н.В. Куликова. –М.: ИЭ РАН, 2014. – 300 с.

Статьи и главы в периодических изданиях на русском языке

61. Агудова Л.Н. Взаимосвязь межгосударственного регулирования и наднационального управления / Л.Н. Агудова, З.М. Ларичева // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2002. – №1. – С. 20-27.

62. Алисенов А.С. Перспективы налоговой интеграции государств-членов Евразийского экономического союза / А.С. Алисенов // Финансовый журнал. – 2017. – № 5. – С. 112-120.

63. Афонцев С.А. Интеграционные дилеммы Единого экономического пространства // Вестник МГИМО-Университета. – 2012. – №6. – С. 117-121.

64. Бажан А.И. Влияние евроинтеграции на экономику стран Вишеградской группы / А.И. Бажан // Отношения Вишеградской четверки и Европейского Союза с Россией: сб. ст. участников XI междунар. науч. конф. Россия и Центральная Европа в новых геополитических реальностях, Москва, 1–2 декабря 2016 г. / [ред. Л. Н. Шишелина]. – М.: ИЕ РАН, 2017. – С. 119-126.

65. Бажан А.И. Европейский центральный банк в условиях финансового кризиса / А.И. Бажан, К.Н. Гусев // Современная Европа. – 2016. – № 3(69). – С. 93-103.

66. Бордяшов Е.С. Перспективы реализации новой стратегии развития Европейского союза – «Европа-2020» / Е.С Бордяшов // Вестник МГИМО-Университета. – 2012. – № 3. – С. 108-112.

67. Буторина О.В. Европейский союз после кризиса: упадок или возрождение / О.В. Буторина // Вестник МГИМО. – 2013. – № 4(31). – С. 71-81.

68. Буторина О.В. К проблеме асимметрии в валютно-финансовой системе еврозоны / О.В. Буторина // Деньги и кредит. – 2014. – № 2. – С. 59-64.

69. Буторина О.В. Причины и последствия кризиса в зоне евро / О.В. Буторина // Вопросы экономики. – 2012. – №12. – С. 98-115.

70. Воронов В.В. Конвергенция регионов Европейского союза: особенности и оценка / В.В. Воронов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – No 6 (36). – С. 85–99.

71. Габарта А.А. Особенности внешнеторговой и инвестиционной политики Польши / А.А. Габарта // Современная Европа. – 2016. – № 6(72). – С. 97-106.

72. Габарта А.А. Финансовые проблемы европейской интеграции / А.А. Габарта, Е.А. Сидорова // Перспективы экономической глобализации: монография / под. ред. А.С. Булатова. – М.: КНОРУС, 2019. – С. 497-498.

73. Глинкина С.П. Евроинтеграционная модель постсоциалистической трансформации стран Центрально-восточной Европы и их экономическая динамика / С.П. Глинкина, Н.В. Куликова // Российский экономический журнал. – 2016. – № 4. – С. 32-54.

74. Глинкина С.П. О модели капитализма в Центрально-восточной Европе / С.П. Глинкина, Н.В. Куликова // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2018. – № 3. – С. 9-24.

75. Глущенко К.П. Мифы о бета-конвергенции / К.П. Глущенко // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – №4. – С. 26-44.

76. Дрыночкин А.В. Бенилюкс и Вишеградская группа: опыт сопоставления / А.В. Дрыночкин, Е.А. Сергеев // Современная Европа. – 2016. – №6. – С. 53-62.

77. Дрыночкин А.В. Проблемы экономической оценки трансформационного развития Вишеградских стран / А.В. Дрыночкин // Современная Европа. – 2015. – № 6 (66). – С. 50-59.

78. Дрыночкин А.В. Страны Вишеградской группы в Евросоюзе: экономический анализ / А.В. Дрыночкин // Вишеградская Европа: откуда и куда? Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии / под. ред. Л.Н. Шишелиной. – М.: Весь Мир, 2010. – С. 385-439.

79. Дубянский А.Н. Теория оптимальных валютных зон и европейская валюта / А.Н. Дубянский // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2014. – Серия 5. – № 2. – С. 57-69.

80. Захаров А.Н. Внешнеэкономические связи Польши на современном этапе / А.Н. Захаров, А.А. Габарта // Российский внешнеэкономический вестник. – 2017. – №6. – С. 15-24.

81. Зиядуллаев Н.С. Интеграционные приоритеты и конкурентоспособность Евразийского экономического союза / Н.С. Зиядуллаев // Проблемы рыночной экономики. – 2016. – № 1. – С. 55-63.

82. Зубарев А.В. Анализ динамики российской экономики с помощью «разрыва выпуска» / А.В. Зубарев, П.В. Трунин // Проблемы прогнозирования. – 2017. – № 2. – С. 10-17.

83. Зуев В.Н. Механизм принятия решений в ЕС – универсальный инструмент примирения интересов / В.Н. Зуев // Вестник международных организаций. – 2008. – № 3. – С. 12-23.

84. Ибрахим М. Аспекты фискальной политики государства / М. Ибрахим // Вестник университета. – 2016. – № 7-8. – С. 142-145.

85. Игнатьев В.С. Факторы фискальной мотивации поведения органов власти субъектов Российский Федерации / В.С. Игнатьев // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 8. – С. 187-192.

86. Кавешников Н.Ю. Европейский союз после Лиссабонского договора Н.Ю. Кавешников // Европейский союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О.Ю.Ю Потемкиной (ответственный редактор), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. – М.: Весь мир, 2012. – С. 11-34.

87. Кавешников Н.Ю. Методы управления в Европейском союзе / Н.Ю. Кавешников // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – №8. – С. 49-60.

88. Колодко Гж.В. Факторы и последствия расширения еврозоны / Гж.В. Колодко, М. Постула // Вопросы экономики. – 2018. – №7. – С. 1-20.

89. Комиссарова Ж.Н. Процедура чрезмерного дефицита бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник РУДН. Серия Экономика. – 2018. – №2. – С. 246-257.

90. Комиссарова Ж.Н. Фискальное регулирование ЕС и консолидация бюджета в странах Вишеградской группы / Ж.Н. Комиссарова, Е.А. Сергеев // Вестник МГИМО-Университета. – 2019. – № 3. (в печати).

91. Кнобель А.Ю. Оценка готовности стран СНГ к созданию валютного союза / А.Ю. Кнобель, А.К. Миронов // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2015. – № 1(25) – С. 76-101.

92. Кондратенко М.Н. Проблема соотношения административных и экономических методов государственного регулирования региональной хозяйственной системы в перестроечный период / М.Н. Кондратенко, А.М. Исупов // Вестник СамГУ. – 2006. – №3(53). – С. 92-99.

93. Кондратов Д.И. Денежно-кредитная политика в странах Европы / Д.И. Кондратов // Экономический журнал ВШЭ. – 2011. – № 2. – С. 202-236.

94. Красавина Л.Н. Концепция регионального экономического и валютного союза: отличие от теории оптимальных валютных зон / Л.Н. Красавина // Деньги и кредит. – 2015. – № 7. – С. 33-40.

95. Кудрин А.Л. Бюджетная политика как источник экономического роста / А.Л. Кудрин, А.Ю. Кнобель // Вопросы экономики. – 2017. – №10. – С. 5-26.

96. Кудрин А.Л. Бюджетный манёвр и структурная перестройка российской экономики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов // Вопросы экономики. – 2017. – №9. – С. 5-27.

97. Кузнецов В.С. Валютный союз – будущее ЕАЭС / В.С. Кузнецов // Вестник МГИМО-Университета. – 2015. – № 2(41). – С. 171-179.

98. Малинина Е.В. Роль формирования единого валютного пространства на территории СНГ / Е.В. Малинина // Финансы и кредит. – 2009. – № 6(342). – С. 66-69.

99. Моисеев С.Р. Новая макроэкономическая теория открытой экономики / С.Р. Моисеев // Деньги и кредит. – 2016. – № 1. – С. 18-25.

100. Плюйко А.Ю. Экономическое управление в Европейском союзе: теория и практика / А.Ю. Плюйко, А.Н. Цибулина // Вестник РУДН. Серия: Экономика. – 2018. – Том 26. – №2. – С. 224-234.

101. Пищик В.Я. Императивы и реалии реформирования Европейского экономического и валютного союза / В.Я. Пищик, П.В. Алексеев // Современная Европа. – 2017. – № 6. – С. 119-131.

102. Пищик В.Я. Формирование общего финансового рынка государств — членов ЕАЭС / В.Я. Пищик, П.В. Алексеев // Финансовый журнал. – 2017. – № 5. – С. 102-111.

103. Пищик В.Я. Формирование союза капитала в зоне евро: проекция на ЕАЭС с участием России / В.Я. Пищик // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – № 2. – С. 60-66.

104. Пономарева К.А. Общая консолидированная база корпоративного налога как один из вариантов гармонизации прямых налогов в Европейском Союзе / К.А. Пономарева // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 1(62). – С. 205-212.

105. Рамазанов С.А. Особенности координации фискальной и денежно-кредитной политики в условиях Европейского экономического и валютного союза / С.А. Рамазанов, В.А. Одиноков // Финансы и кредит. – 2014. – № 13. – С. 47-55.

106. Сергеев Е.А. Динамика основных показателей фискальных систем стран Вишеградской группы в посткризисный период / Е.А. Сергеев // Отношения стран Вишеградской четверки и России в новых европейских реальностях. Сборник статей участников XII международной научной конференции «Россия и Центральная Европа в новых геополитических реальностях». – Москва: Институт Европы РАН, 2018. — С. 166-178.

107. Сергеев Е.А. Сравнительный анализ фискальной политики Бельгии и Нидерландов в посткризисный период [Электронный ресурс] / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. – 2017. – № 4. – С. 10. – Режим доступа: http://www.mirec.ru/2017-04/a-comparative-analysis-of-fiscal-policies-in-belgium-and-the-netherlands-after-the-crisis (дата обращения: 05.01.18)

108. Сергеев Е.А. Фискальное регулирование в интеграционных объединениях: общая характеристика [Электронный ресурс] / Е.А. Сергеев // Мировое и национальное хозяйство. – 2017. – №1. – С. 8. – Режим доступа: http://mirec.ru/2017-01/fiscal-regulation-in-integration-groupings-general-features (дата обращения: 06.06.2017)

109. Сергеев Е.А. Фискальный федерализм в странах Вишеградской группы / Е.А. Сергеев // Современная Европа. – 2018. – № 7. – С. 172-183.

110. Сидорова Е.А. Пакт стабильности и роста и бюджет Европейского союза: что впереди? / Е.А. Сидорова // Экономические стратегии. – 2010. – №6. – С. 104-109.

111. Стрежнева М.В. Практика наднациональности в Евросоюзе / М.В. Стрежнева // Международные процессы. – 2010. – Т. 8. – № 3. – С. 57–69.

112. Сульженко В.С. Глобальное регулирование национальных финансово-бюджетных систем / В.С. Сульженко // Финансы и кредит. – 2013. – № 13. – С. 56-62.

113. Сухарев А.Н. Бюджетный дефицит и бюджетный профицит: вопросы методологии / А.Н. Сухарев // Деньги и кредит. – 2014. – №1. – С. 10-16.

114. Ткаченко Ю.И. Проблемы интеграции на постсоветском пространстве в формате ЕАЭС / Ю.И. Ткаченко, Ю.В. Шарыкина // Российский внешнеэкономический вестник. – 2016. – № 10. – С. 34-49.

115. Хапилин А.Ф. Перспективы валютно-финансовой интеграции государств-членов Евразийского экономического союза / А.Ф. Хапилин, С.А. Хапилин // Финансовые исследования. – 2016. – №4(53). – С. 27-36.

116. Худякова Л.С. Реформа регулирования финансового сектора в Европейском союзе / Л.С. Худякова, Е.А. Сидорова // Деньги и кредит. – 2014. – №4 — С. 28-34.

117. Цибулина А.Н. Банковский и фискальный союзы в ЕС: что важнее? / А.Н. Цибулина // Вестник МГИМО. – 2014. – №4. – С. 155-161.

118. Цибулина А.Н. Система регулирования частных финансов в ЕС / А.Н. Цибулина // Европейский союз в глобальном экономическом управлении / Отв. ред. М.В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – С. 66-78.

119. Цибулина А.Н. Экономический и валютный союз, март-май 2018 / А.Н. Цибулина // Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 92. Март-май 2018 / Отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Институт Европы РАН, 2018. – С. 23-27.

120. Цибулина А.Н. Экономический и валютный союз, октябрь-декабрь 2017 / А.Н. Цибулина // Европейский союз: факты и комментарии. Выпуск 92. Октябрь-декабрь 2017 / Отв. ред. Ю.А. Борко. – М.: Институт Европы РАН, 2018. – С. 22-26.

121. Чернобровкина Е.Б. Гармонизация налогового законодательства в рамках ЕАЭС / Е.Б. Чернобровкина // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – 2017. – № 8. – С. 202-209.

122. Швандар К.В. «Голландская болезнь»: применение бюджетного правила и роль структурных реформ / К.В. Швандар, В. Ю. Черкасов, Т. Ф. Бурова // Финансовый журнал. – 2017. – №5. – С. 20-32.

123. Шванадар К.В. Фискальная консолидация: мировой опыт / К.В. Швандар, Анисимова А.А. // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. – № 27. – С. 51-62.

124. Швейцер В.Я. Компоненты «экономического чуда» / В.Я. Швейцер, А.С. Костюченко // Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / Под. ред. В.Я. Швейцера. – М.: Издательство «Весь мир», 2009. – С. 482-491.

125. Шеремет Е.И. Долговой кризис: особенности 2012 г. / Е.И. Шеремет // Вестник РУДН. Серия: Экономика. – 2012. – №5. – С. 36-50.

Диссертационные исследования на русском языке

126. Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в ЕС: теория и практика: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Людмила Олеговна Бабынина. – М.: Институт Европы РАН, 2010. – 235 с.

127. Данилова И.В. Совершенствование фискального регулирования в трансформируемой экономической системе: институциональные аспекты: автореф. дис. … д. экон. наук: 08.00.01 / Данилова Ирина Валентиновна. – М.: Академия труда и социальных отношений, 2005. – 51 с.

128. Леонова О.А. Особенности имплементации права ЕС о прямом налогообложении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Леонова Ольга Александровна. – М.: МГИМО МИД РФ, 2016. - 219 с.

129. Остапенко В.М. Стабилизационная макроэкономическая политика: теоретические подходы и направления реализации: дис. кан. экон. наук: 08.00.01 / Остапенко Всеволод Михайлович. – Санкт-Петербург: СПбГУ, 2015. – 242 с.

130. Пасько Ю.С. Роль региональной финансовой системы Европейского союза в преодолении последствий глобального финансово-экономического кризиса: дис. ... канд. эк. наук, 08.00.14 / Пасько Юлия Сергеевна. – М.: ГУУ, 2015. – 195 с.

131. Ранчинская Ю.С. Особенности и тенденции налоговой гармонизации: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.14, 08.00.01 / Юлия Сергеевна Ранчинская. – М.: РУДН, 2012. – 26 с.

132. Синицына М.Л. Налоговый федерализм в Европейском Союзе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Синицына Мария Леонидовна. – М.: МГИМО МИД РФ, 2013. – 210 с.

133. Умерова Д.Р. Эволюция фискального регулирования в современной экономике: автореф. дис. … канд. экон. наук: 08.00.01 / Умерова Диляра Рустамовна. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2008. – 25 с.

134. Цибулина А.Н. Расширение Европейского валютного союза: автореф. канд. дис. экон. наук: 08.00.14 / А.Н. Цибулина. – М.: Институт Европы РАН, 2011. – 21 с.

Монографии и сборники научных трудов на иностранных языках

135. Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth / OECD. – ed. by J. Kim, S. Dougherty. – Paris: OECD, 2018. – 254 p.

136. Jovanović M.N. The Economics of European Integration: Limits and Prospects / M.N. Jovanović – Cheltenham, Northhampton: Edward Edgar Publishing, 2005. – 944 p.

137. Krugman P. International Economics: Theory and Policy / P. Krugman, M. Obstfeld, M. Melitz. – 9th edition. – Boston: Pearson, 2012. – 701 p.

138. Langdana F. Macroeconomic Policy: Demystifying Monetary and Fiscal Policy / F. Langdana. – NY: Springer, 2009. – 286 p.

139. Mulas-Granados C. Economics, Politics and Budgets. The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe / C. Mulas-Granados. – New York: Palgrave MacMillan, 2006. – 316 p.

140. Terra B. European Tax Law / B. Terra, P. Wattèl. – The Hague: Kluwer Law International, 2005. – 756 p.

141. Wallace H. Policy-Making in the European Union. Fourth Edition. / H. Wallace, W. Wallace. – NY: Oxford University Press, 2000. – 648 p.

Статьи и главы в периодических изданиях на иностранных языках

142. Afonso A. Monetary Developments and Expansionary Fiscal Consolidations: Evidence from the EMU / A. Afonso, L. Martins // International Journal of Finance & Economics. – 2016. – Vol. 21. – No. 3. – pp. 247-265.

143. Alesina A. Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries / A. Alesina, R. Perotti // Economic Policy. – 1995. – No. 21. – pp. 207-248.

144. Alesina A. Introduction / A. Alesina // Fiscal Policy after the Financial Crisis / [ed. by A. Alesina, F. Giavazzi]. – Chicago: University of Chicago Press, 2013. – pp. 1-18.

145. Alesina A. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending / A. Alesina, A. Ardagna // Tax Policy and the Economy. – 2010. – No. 24. – pp. 35-68.

146. Alesina A. Tales of Fiscal Adjustment / A. Alesina, S. Ardagna // Economic Policy. – 1998. – No. 13(27). – pp. 489-585.

147. Alesina A. The Design of Fiscal Adjustments / A. Alesina, S. Ardagna // Tax Policy and the Economy. – 2013. – No. 27 (1). – pp. 19-68.

148. Alesina A. The Welfare State and Competitiveness / A. Alesina, R. Perotti // American Economic Review. – 1997. – No. 87(5). – pp. 921-939.

149. Allsopp Ch. Fiscal Policy and European Integration / Ch. Allsop // The European Union and National Macroeconomic Policy / [ed. by J. Forder, A. Menon]. – NY: Routledge, 2005. – pp. 138-153.

150. Analysis of Policies for Restoring Sound Belgian Public Finances / P. Basciari et al. // NBB Economic Review. – June 2015. – pp. 73-94.

151. Aristovnik A. Fiscal Decentralization in Eastern Europe: a Twenty-Year Perspective // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2012. – No. 37. – pp. 5-22.

152. Ardagna S. Fiscal Stabilizations: When do they Work and Why / S. Ardagna // European Economic Review. – 2004. – No. 48 (5). – pp. 1047-1074.

153. Bagaria N. Fiscal Consolidation During a Depression / N. Bagaria, D. Holland, J. van Reenen // National Institute Economic Review. – 2012. – Vol. 221. – No. 1. – pp. 38-50.

154. Balcerzak A. Non-Keynesian Effects of Fiscal Consolidations in Central Europe in the Years 2000–2013 / A. Balcerzak, E. Rogalska// Entrepreneurship, Business and Economics. – Vol. 2. – Eurasian Studies in Business and Economics 3/2 / ed. by M.H. Bilgin, H. Danis. – Basel: Springer, 2016. – pp. 271-282.

155. Barati-Sec I. Hungary: An Unfinished Decentralization? // IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. – 2012. – No. 11. – 29 p.

156. Barrel R. Fiscal multipliers and prospects for consolidation / R. Barrel, D. Holland, I. Hurst // OECD Journal: Economic Studies. – 2012. – Vol. 2012/1. – pp. 71-102.

157. Beetsma R. The Interaction Between Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union: a Review of Literature / R. Beetsma, X. Debrun // Monetary Policy, Fiscal Policies and Labor Markets: Macroeconomic Policymaking in the EMU. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004. – p. 91-133.

158. Bethlendi A. Subnational Fiscal Consolidation: The Hungarian Path from Crisis to Fiscal Sustainability in Light of International Experiences / A. Bethlendi, C. Lentner // Sustainability. – 2018. – No. 10. – pp. 1-16.

159. Blanchard O. Comment / O. Blanchard // NBER Macroeconomics Annual. – 1990. – No. 5. – pp. 111-116.

160. Bilan Y. Migration in Post-Transition Economies: Immigration Surplus to Visegrad Group Countries / Y. Bilan, B. Strielkowski // International Journal of Trade and Global Markets – 2016 – Vol. 9 – No. 2 – pp. 182-196.

161. Blizkovsky P. Stakeholders of economic governance: European perspective / P. Blizkovsky // Age of Globalization. – 2013. – No. 3. – pp. 44-62.

162. Boeckx J. Monetary and Fiscal Policies in the Euro Area: Independent but Nevertheless Connected / J. Boeckx, M. Deroose // NBB Economic Review. – September 2016. – pp. 7-25.

163. Botero, J. The Regulation of Labor / J. Botero, S. Djankov, R. Porta, F. C. Lopez-De-Silanes // The Quarterly Journal of Economics. – 2004. – Vol. 119. – No. 4. – pp.1339–1382.

164. Brzinski J.B. Changing Forms of Federalism and Party Electoral Strategies: Belgium and the European Union / J.B. Brzinski // Federalism and Compounded Representation in Western Europe. – 1999. – Vol. 29. – No. 1. – pp. 45-70.

165. Christiano L. When Is the Government Spending Multiplier Large? / L. Christiano, M. Eichenbaum, S. Rebelo // Journal of Political Economy. – 2011. – No. 119 (1)7 – pp. 78 – 121.

166. Dandoy R. The New Belgian Senate. A (dis)continued Evolution of Federalsm in Belgium / R. Dandoy, J. Dodeigne, M. Reuchamps, A. Vandeleene // Representation. – 2015. – Vol. 51. – No. 3. – pp. 327-339.

167. De Cos P. H. Fiscal Consolidations and Economic Growth / P. H. de Cos, E. Moral-Benito // Fiscal Studies. – 2013. – Vol. 34. – No. 4. – pp. 491-515.

168. De Geus A. The Dutch fiscal consolidation package in a comparative perspective / A. de Geus, D.-J. Kraan // OECD Journal on Budgeting. – 2012. – No. 12/1 – pp. 1-14

169. DeLong B. Fiscal Policy in a Depressed Economy / B. DeLong, L.H. Summers // Brookings Papers on Economic Activity. –2012. – Vol. 43. – Issue 1. – pp. 233-297

170. De Streel A. EU Fiscal Governance and the Effectiveness of Its Reform / A. De Streel // Constitutionalization of European Budgetary Constraints: Comparative and Interdisciplinary Perspectives. – Oxford: Hart, 2014. – pp. 86-104.

171. Drozdowicz-Bieć M. Reasons Why Poland Avoided the 2007-2009 Recession / M. Drozdowicz-Bieć // Instytut Rozwoju Gospodarczego (SGH). Prace i Materiały. – Vol. 86:2. – pp. 39-66.

172. Eggertson G. Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap: A Fisher-Minsky-Koo Approach / G. Eggertson, P. Krugman // The Quarterly Journal of Economics. – 2012. – No. 127(3). – pp. 1469-1513.

173. Eller M. Limited Fiscal Space in CESEE: The Issue, Underlying Economic Conditions, Related Implications and Policy Options / M. Eller, P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grünwald // Limited Fiscal Space in CESEE: Needs and Options for Post-Crisis Reform / ed. by P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grünwald. – Vienna: Österreichische Nationalbank, 2011. – p. 7-24.

174. Feldstein M. Government deficits and aggregate demand / M. Feldstein // Journal of Monetary Economics. – 1982. – No. 3. – pp. 1-20.

175. Fleming J.M. On Exchange Rate Unification / J.M. Fleming // The Economic Journal. – 1971. – Vol. 81. – pp. 467-488.

176. Gadatsch N. Towards a Fiscal Union? A Quantitative Assessment for Germany in EMU / N. Gadatsch, J. Hollmayr, N. Stähler // Macroeconomic effects of fiscal policy: a DSGE approach. – Kiel: Otto Beisheim School of Management, 2014. – pp. 47-63.

177. Giavazzi F. Can Severe Fiscal Contraction Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries / F. Giavazzi, M. Pagano // NBER Macroeconomic Annual. – 1990. – No. 5. – pp. 75-111.

178. Goosens J. Belgian Federalism after the Sixth State Reform / J. Goosens, P. Cannoot // Perspectives on Federalism. – 2015. – Vol. 7. – No. 2. – pp. 30-55.

179. Gros D. Europe's Two Priorities for the G20 / D. Gros // What G20 Leaders Must do to Stabilise Our Economy and Fix the Financial System. / [ed. by B. Eicgengreen, R. Baldwin]. – London: Centre for Economic Policy Research, 2008. – p. 33-36.

180. Guidice G. Non-Keynesian Fiscal Adjustment? A Close Look at Expansionary Fiscal Consolidations in the EU / G. Guidice, A. Turrini, J. I. Veld // Open Economic Review – 2007. – No. 18. – pp. 613-630.

181. Guajardo J. Expansionary Austerity: International Evidence / J. Guajardo, D. Leigh, A. Pescatori // Journal of the European Economic Association. – 2014. – Vol. 12. – No. 7. – pp. 949-968.

182. Hall R.E. By How Much Does GDP Rise If the Government Buys More Output / R.E. Hall // Brookings Papers on Economic Activity. – 2009. – No. 40. – pp. 183-249.

183. Hallerberg M. Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macro-Economic Policy / M. Hallerberg // Handbook of European Union Politics. – London: SAGE Publications, 2006. – pp. 359-372.

184. Is fiscal policy coordination desirable for a monetary union? An assessment from the perspective of a small open economy / [R. Cabral et al.] // Investigación Económica. – 2015. – Vol. 74. – No. 294. – pp. 3-72.

185. Jędrzejowicz T. Fiscal Space in CESEE Countries: Lessons from the Crisis with a Special Focus on Poland / T. Jędrzejowicz // Limited Fiscal Space in CESEE: Needs and Options for Post-Crisis Reform. / ed. by P. Mooslechner, D. Ritzberger-Grünwald. – Vienna: Österreichische Nationalbank, 2011. – p. 78-88.

186. Kataryniuk I. Fiscal consolidation after the Great Recession: the role of composition / I. Kataryniuk, J. Vallés // Oxford Economic Papers. – 2018. – Vol. 70. – Issue 2. – pp. 563–585.

187. Kenen P. The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View / P. Kennen // Monetary problem of the international economy / R. Mundell, A. Swoboda (eds.). – Chicago: University of Chicago Press, 1969. – pp. 41-60.

188. Kickert W. The politics of fiscal consolidation in the Netherlands: mainly compromising but hesitant attempts at targeted priority-setting / W. Kickert // International Review of Administrative Sciences. – 2015. – No.81(3). – pp. 541-561.

189. Kirsanova T. Should the ECB Coordinate EMU Fiscal Policies? / T. Kirsanova, C. Machado, A.P. Ribeiro // International Journal of Central Banking. – 2018. – Vol. 14(2). – pp. 237-280.

190. Lambertini L. Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU [Electronic resource] / L. Lambertini, J. Tavares // Contributions to Macroeconomics. – 2005. – Vol. 5. – No. 1. – Mode of access: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.365.9353&rep=rep1&type=pdf (Application date: 02.01.2018)

191. Lambertini L. Independent or coordinated? Monetary and Fiscal Policy in the EMU / L. Lambertini, R. Rovelli // Monetary Policy, Fiscal Policies and Labour Markets. – NY: Cambridge University Press, 2004. – pp. 134-156.

192. Libor G. Economic and political Impliations of the Poland's Accession to the European Fiscal Union / G. Libor, J. Galuszka. I. Galuszka // Rivista Internazionale di Scienze Sociali. – 2013. – Vol. 121. – No. 2. – pp. 211-232.

193. Maesschalck J. Policy Failure and Corruption in Belgium: Is Federalism to Blame? / J. Maesschalck, S. Van de Walle // West European Politics. – 2006. – Vol. 29. – No. 5. – pp. 999-1017.

194. Marelli E. Specialisation and Convergence of European Regions // The European Journal of Comparative Economics. – 2007. – Vol. 4. – No. 2. – pp. 149-178.

195. Matolsy G. The Interaction Between Fiscal and Monetary Policy in Hungary over the Past Decade and a Half / G. Matolsy, D. Palotai// Financial and Economic Review. – 2016. – Vol. 15. – Issue 2. – p. 5-32.

196. Matos C. The Shifting Welfare State in Hungary and Latvia / C. Matos // American Journal of Economics and Sociology. – 2013. – No. 72(4). – pp. 851-891.

197. McKinnon R. Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II / R. McKinnon // Journal of Common Market Studies. – 2004. – Vol. 42. – pp. 689-715.

198. Mirdala R., Effects of Fiscal Policy Shocks in CE3 Countries (TVAR Approach) / R. Mirdala, M. Kaminík // Economics and Management. – 2017. – Vol. 20. – No. 2. – pp. 46-64.

199. Moesen W. An Economic Tale on the Strict Fiscal Governance in the Euro Area / W. Moesen // Federale Overheidsdienst Financiën Documentatieblad. – 2014. – No. 1. – pp. 157-176.

200. Molnár M. Fiscal Consolidation: What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? / M. Molnár // OECD Journal: Economic Studies. – 2012. – No. 1. – pp. 123-149.

201. Mundell R. A Theory of Optimum Currency Areas / R. Mundell // American Economic Review. – 1961. – Vol. 51. – pp. 509-517.

202. Nautet M. Is Government Spending the Key to Successful Consolidation? / M. Nautet, R. Schoonackers P. Stinglhamber L. Van Meensel // NBB Economic Review. – June 2014. – pp. 29-44.

203. Perotti R. Fiscal Policy in Good Times and Bad / R. Perotti // Quarterly Journal of Economics. – 1999. – No. 144 (4) – pp. 1399-1436.

204. Peters B. Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian Exceptionalism / B. Peters // The Politics of Belgium: Institutions and Policy Under Bipolar and Centrifugal Federalsim. – ed. by M. Brans, L. De Winter, W. Swenden – Oxon: Routledge, 2009. – pp. 217-231.

205. Reichardt A. Poland and the global economic crisis: observations and reflections in the public sector / A. Reichardt // Journal of Finance and Management in Public Services. – 2011. – 10(1). – pp. 38-48.

206. Sala-i-Martin, X. The Classical Approach to Convergence Analysis // The Economic Journal. – 1996. – Vol. 106. – No. 437. – pp. 1019-1036.

207. Schalck Ch. Coordination of Fiscal Policies: a Necessary Step Toward a Fiscal Union / Ch.Schalck // CESifo Forum. – 2012. – No. 1. – pp. 24-27.

208. Schick A. The Performing State: Reflection on an Idea. Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not / A. Schick // OECD Journal on Budgeting. – Volume 3. – No. 2. – 2003. – pp. 71-103.

209. Sutherland A. Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy? / A. Sutherland // Journal of Public Economics. – 1997. – No. 65(2). – pp. 147-162.

210. Tamborini R. The New Fiscal Rules for the EMU. Threats from Heterogeneity and Interdependence / R. Tamborini // The European Journal of Comparative Economics. – 2013. – Vol. 10. – No. 3 – pp. 425-436.

211. Terpan F. Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law / F. Terpan // European Law Journal. – 2015. – No. 21(1). – pp. 68-96.

212. Tyrowicz J., (In) Efficiency of matching: the case of a post-transition economy / J. Tyrowicz, T. Jeruzalski // Economic Change and Restructuring. – 2013. – Vol. 46. – No. 2. – pp. 255-275.

213. Von Hagen J. Fiscal and Monetary Policy Coordination in EMU / J. von Hagen, S. Mundschenk // International Journal of Finance and Economics. – 2003. – Vol. 8. – Issue 4. – pp. 279-295.

214. Von Hagen J. Fiscal Arrangements in a Monetary Union – Some Evidence from the US / J. von Hagen // Fiscal Policy, Taxes and Financial System in an Increasingly Integrated Europe / [ed. by D.E. Fair, Ch. de Boissieu]. – Deventer: Kluwer, 1992. – pp. 337-360.

215. Von Hagen J. Fiscal Consolidations: Quality, Economic Conditions and Success / J. von Hagen, R.R. Strauch // Public Choice. – Vol. 109. – No. 3/4. – pp. 327-346.

216. Wallace H. The Overview: The European Union Politics and Policy-Making / H. Wallace, W. Wallace // Handbook of European Union Politics. – London: SAGE Publications, 2006. – pp. 339-358.

217. Yang W. Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustment: A Tale of two Approaches / W. Yang, J. Fidrmuc, S. Ghosh // Journal of International Money and Finance. – 2015. – Vol. 57. – p. 31-60.

Диссертационные исследования на английском языке:

218. Békés B. Direct Taxation in the European Union: possibilities and limitations in the national legislation. Thesis of the doctoral dissertation / Balázs Békés. – Budapest, 2013. – 18 p.

219. Molteni F. Four Essays on Fiscal Policy After the Global Financial Crisis. Economies and Finances. Thesis of a Doctoral Dissertation / Frencesco Molteni. – Paris: Université Panthéon-Sorbonne, 2013. – 130 p.

Доклады и препринты

220. Бакалова И. К. Некейнсианские эффекты фискальной политики: Россия, 1995–2011: препринт WP12/2012/04 / И. К. Бакалова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом «Высшей школы экономики», 2012. – 31 с.

221. Либман А.М. Региональные организации: типы и логика развития / А.М. Либман, Е.Ю. Винокуров. – СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2016. – 88 с.

222. A new action-based dataset of fiscal consolidation / P. Devries et al. // IMF Working Paper. – 2011. – No. 11/128. – 90 p.

223. Alberola E. Assessing fiscal policy through the lens of the financial and the commodity price cycles / E. Alberola, R. Sousa // BIS Working Papers. – 2017. – No. 638. – 24 p.

224. Annual Report on Exchange Rate Arrangements and exchange Restrictions / IMF. – Washington, DS: IMF, 2018. – 76 p.

225. Auerbach, A. J. Fiscal Stimulus and Fiscal Sustainability / A. Auerbach, Y. Gorodnichenko. // NBER Working Papers. – 2017. – No. 23789. – 48 p.

226. Ayuso-i-Casals J. National Expenditure Rules: Why, Who and When / J. Ayuso-i-Casals // European Economy. – 2012. – No. 473. – 64 p.

227. Barrios S. EU Financial Consolidations After Financial Crisis / S. Barios, S. Langedijk, L. Pech // European Economy. – 2010. – No. 418 – 45 p.

228. Batini N. A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers / N. Batini, L. Eyraud, A.Weber // IMF Working Paper. – 2014. – No. 14/93. – 34 p.

229. Bedogni F. EU Fiscal Rules and International Expenditure Rules / F. Bedogni, K. Meaney // Irish Government Economic & Evaluation Service Staff Paper. – 2017. – 38 p.

230. Bordo M.D. A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History / M.D. Bordo, A. Markiewicz, L. Jonung // NBER Working Paper. – 2011. – No. 17380. – 33 p.

231. Burgert M. Composition Matters: Fiscal Consolidation and Economic Growth in the Czech Republic (2010-2013) / M. Burgert, R. Hruzova. M. Lisicky, A. Monks // Economic Brief. – 2016. – No. 012. – 10 p.

232. Burret H. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States / H. Burret // German Council of Economic Experts Working Paper. – 2013. – No. 08. – 51 p.

233. Buys T. Fiscal Consolidation and Inequality: A Descriptive Analysis / T. Buys // Fiscal Policy after the Crisis. European Economy Discussion Papers. – 2016. – No. 035. – pp. 105-118.

234. Central, Eastern, and Southeastern Europe. Reconciling Fiscal Consolidation and Growth. / IMF //Regional Economic Issues. – November 2015. – Washington, DC. – 70 p.

235. Claessens S. Paths to Eurobonds / S. Claessens, A. Mody, S. Vallée // IMF Working Paper. – 2012. – No. 12/172. – 39 p.

236. Collington S. Economic Policy Coordination in EMU: Institutional and Political Requirements / S. Collington // Program for the Study of Germany and Europe. Working Paper. – 2001. – No. 01.5. – Paper presented at The Centre for European Studies, Harvard University.

237. Cook D. Fiscal Policy in a Currency Union at the Zero Lower Bound / D. Cook, M.B. Deveraux // ADBI Working Paper. – 2017. – No. 801. – Tokyo: Asian Development Bank Institute. – 37 p.

238. Corporate Tax Harmonization in the EU / L. Bettendorf et al. // Economic Policy. – July 2010. – p. 530-590.

239. Corsetti G. What Determines Government Spending Multipliers / G. Corsetti, G. Müller, A. Meier // IMF Working Paper. – 2012. – No. 12/150. – 46 p.

240. Cugnasca A. Fiscal multipliers during consolidation: evidence from the European Union / A. Cugnasca, Ph. Rother // ECB Working Paper. – 2015. – No. 1863. – European Central Bank (ECB), Frankfurt a. M. – 32 p.

241. Dambrowski M. Fiscal and Monetary Determinants of the Eurozone Crisis and its Resolution / M. Dambrowski // CASE Network Studies&Analyses. – 2012. – No. 443. – 39 p.

242. Dawson M. New Governance in the EU after the Euro Crisis: Retired or Re-born? / M. Dawson // Academy of European Law Working Papers. – 2015. – No. 1. – 20 p.

243. De la Parra S. The Two Pack on Economic Governance: an Initial Analysis / S. De la Parra. – Brussels: European Trade Union Institute Printshop, 2013. – 29 p.

244. Dembiermont C. A new database on general government debt / C. Dembiermont, M. Scatigna, R. Szemere, B. Tissot // BIS Quarterly Review. – September 2015. – 19 p.

245. Eichengreen B. Is Europe an Optimum Currency Area? / B. Eichengreen // NBER Working Paper. – 1991. – No. 3579. – 28 p.

246. Employment Flexibility Index 2018. EU and OECD countries / Lithuanian Free Market Institute, 2017. – 28 p.

247. Eyraud L. Fiscal Politics in the Euro Area / L. Eyraud, V. Gaspar, T. Poghosyan // IMF Working Paper. – 2017. – No. 17/18. – 44 p.

248. Experience with large fiscal adjustments / G.C. Tsiboudis et al. // IMF Occasional Paper. – 2007. – No. 246. – 51 p.

249. Fasois C.L. The Effects of the European Semester on Belgium's Pension Reforms and Tax-Shift away from labour: an Empirical Study // Paper presented at the European Consortium for Political Research Standing Group/External SGEU Conference in Trento, Italy, 15-18 June, 2016. – Mode of access: https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/69f7c496-6804-457b-a3dc-475efea06e13.pdf (Application date: 12.06.2018)

250. Figee E. Local Government in the Netherlands / E. Figee. – The Hague: Drukkerij Excelsior, 2008. – 62 p.

251. Financial Stability Report. May 2017 / Magyar Nemzeti Bank. – Budapest: MNB, 2017. – 96 p.

252. Fiscal Consolidations: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements / OECD // OECD Economic Outlook. – 2010. – No. 2. – pp. 219-265.

253. Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures / OECD // OECD Journal on Budgeting. – 2011. – Vol. 11/2. – p. 15-67.

254. Fitz Gerald J. Fiscal Policy in the Monetary Union: the Case of Ireland / J. Fitz Gerard // Quarterly Economic Commentary. – Dublin: ESPRI, 2001. – 17 p.

255. Hallerberg M. Fiscal Institutions, Fiscal Policy and Sovereign Risk Premia / M. Hallerberg, G. Wolff // Deutsche Bank Discussion Paper. Series 1: Economic Studies. – 2006. – No. 35. – 35 p.

256. Heimberger P. Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area? / P. Heimberger // Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche Working Paper. – 2016. - No. 130. – 22 p.

257. Hölscher J., The Impact of Fiscal Rules on Sustainable Development of the Visegrad Group Countries / J. Hölscher, M. Postula, A. Alińska, J. Klepacki // BAFES – Bournemouth Accounting, Finance & Economic Series. – 2018. – No. 17. – 29 p.

258. IMF Country Report No. 17/197: Russian Federation / IMF. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2017. – 47 p.

259. Jennes G. The political geography of the federal public debt in Belgium / G. Jennes // VIVES Discussion Paper. – 2015. – No. 48. – 98 p.

260. Kleis M. The Long-Run Effect of Fiscal Consolidation on Economic Growth: Evidence from Quantative Case Studies / M. Kleis, M.-D. Moessinger // Smart Public Intangibles Working Paper Series. – 2016. – No. 6. – 33 p.

261. Kumar M. Fiscal Adjustments: Determinants and Macroeconomic Consequences / M. Kumar, D. Leigh, A. Plekhanov // IMF Working Paper. – 2007. – No. 07/178. – 38 p.

262. Maastricht debt: methodological principles, compilation and development in Germany / Deutsche Bundesbank // Deutsche Bundesbank Monthly Report. – April 2018. – p. 57-78.

263. Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries / OECD. – OECD Publishing, 2010. – 296 p.

264. Mortensen J. Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union. From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact / J. Mortensen // CEPS Working Document. – 2013. – No. 381. – 20 p.

265. Mourre G. Adjusting the Budget Balance for the Business Cycle: the EU Methodology / G. Mourre, C. Astarita, S. Princen // European Economy. – 2014. – No. 536. – 32 p.

266. Nakata T. Gradualism and liquidity traps / T. Nakata, S. Schmidt // ECB Working Paper. – 2016. – No. 1976. – 29 p.

267. OECD Best Practices for Performance Budgeting 2018 [Electronic resource] / OECD. – 2017. – 43 p. – Mode of access: https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf (Application date: 10.10.2019)

268. OECD Economic Outlook Vol. 2016. Issue 2. / OECD. – Paris: OECD Publishing, 2016. – 331 p.

269. OECD Economic Surveys: Belgium 2015 / OECD – OECD Publishing, 2015. – 106 p.

270. Public Finance Consolidation in V4 Plus Ukraine. Compendium of Country-Specific Analyses / [ed. By P. Goliaš]. – Bratislava: INEKO – Institute for economic and social reforms, 2015. – 41 p.

271. Public Finances in EMU / European Commission // European Economy. – 2007. – No. 3. – 449 p.

272. Rannenberg A. The macroeconomic effects of the Euro Area's fiscal consolidation 2011-2013: A Simulation-based approach / A. Rannenberg, C. Schoder, J. Strasky // Central Bank of Ireland Research Technical Paper. – 2015. – No. 3. – 35 p.

273. Reforming Fiscal Governance in the European Union / [M. Andrle et al.] // IMF Staff Discussion Paper. – 2015. – No. 15/09. – 28 p.

274. Restoring Public Finance: 2012 Update / OECD. – Paris: OECD Publishing, 2012. – 270 p.

275. Rzoncá A., Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States / A. Rzoncá, P. Ciżkowicz // European Central Bank Working Paper Series. – 2005. – No. 519. – 34 p.

276. Saxegaard M. Safe Debt and Uncertainty in Emerging Markets: An Application to South Africa // IMF Working Paper. – 2014. – No. 231. – 26 p.

277. Sow M. Fiscal Decentralization and Fiscal Policy Performance / M. Sow, I.F. Razafimahefa // IMF Working Paper. – 2017. – No. 64. – 29 p.

278. Rowthorn, K. Globalization and Economic Convergence: An Assessment / K. Rowthorn, R. Kozul-Wright // UNCTAD Discussion Paper. – 1998. – No. 131. – 39 p.

279. The Assessment of Fiscal Effort // ECB Monthly Bulletin. – October 2014. – pp. 69-82.

280. The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus [Electronic resource] / OECD // OECD Economic Outlook. – Paris: OECD, 2009. – p. 108. – Mode of access: https://www.oecd.org/economy/outlook/42421337.pdf (Application date: 12.01.2019)

281. The Fiscal Governance Frameworks of the United States and the European Union: Comparing 'Apples and Pears' / K. Hagelstam et al. // European Parliament. – May 2017. – 20 p.

282. The Global Competitiveness Report 2018 / World Economic Forum. – Geneva: WEF, 2018. – 656 p.

283. The Structural Balance as an Indicator of the Underlying Fiscal Position // ECB Monthly Bulletin. – February 2014. – pp. 85-88.

284. Towards a Fiscal Union for the Euro Area: Technical Background Notes / IMF. – September 2013. – 43 p.

285. Unal U. The Unemployment Effects of Fiscal Policy in Netherlands // MPRA Paper. – 2015. – No. 81433. – 16 p.

286. Van den Bosch X. The European Semester in Belgium: A State of Play / X. van den Bosch // EGMONT Royal Institute for International Relations European Policy Brief. –2014. – № 32. – 16 p.

287. Vetter S. Do All Roads Lead to Fiscal Union? / S. Vetter // EU Monitor. Deutsche Bank Research. – 11 April 2013. – 16 p.

288. Vierke H. The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules / H. Vierke, M. Masselink // European Economy Economic Brief. – European Commission. – 2017. – No. 27. – 13 p.

289. Viţă V. Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy [Electronic resource] / V. Viţă. – Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2018. – 63 p.

290. Vo D. Fiscal Decentralisation in Vietnam: A Preliminary Investigation // Economics Discussion Working Papers. – 2005. – No. 05–16. – The University of Western Australia, Department of Economics – 25 p.

291. Von Hagen J. What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU / J. von Hagen, G. Wollf // Deutsche Bundesbank Discussion Paper. Series 1: Studies of the Economic Research Centre. – 2004. – No. 38. – 30 p.

292. What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences / S. Guichard et al. // OECD Economics Department Working Paper. – 2007. – No. 553. – 37 p.

293. Williams J. Monetary Policy at the Zero Lower Bound: Putting Theory into Practice. – Hitchins Center on Fiscal and Monetary Policy at Brookings, 2014. – 16 p.

294. Young A. Heterogeneous Convergence / A. Young, D. Levy, M. Higgins // Emory Law and Economics Research Paper. – 2007. – No. 07-2. – 8 p.

295. Zuleeg F. Economic policy coordination in the euro area under the European Semester / F. Zuleeg // European Parliament In-Depth Analysis. – November 2015. – 20 p.

Периодические издания

296. Германия и Франция договорились о бюджете еврозоны [Электронный ресурс] / Deutsche Welle. – 16.11.2018. – Режим доступа: https://www.dw.com/ru/германия-и-франция-договорились-о-бюджете-еврозоны/a-46335903 (дата обращения: 12.02.2019)

297. Макрон сообщил, что саммит ЕС достиг важных экономических договоренностей [Электронный ресурс] / ТАСС. – 14.12.2018. – Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/5915761 (дата обращения: 12.01.2019); Еврогруппа не поддержала идею создания бюджета еврозоны [Электронный ресурс] / ТАСС. – 19.11.2018. – Режим доступа: https://tass.ru/ekonomika/5810575 (дата обращения: 12.02.2019)

298. Hungary, Ireland Oppose EU-wide Tax Harmonization Efforts // Reuters. – 04.01.2018. – Mode of access: https://www.reuters.com/article/us-hungary-ireland-taxation/hungary-ireland-oppose-eu-wide-tax-harmonization-efforts-idUSKBN1ET1ZY (Application date: 12.06.2018)

299. Münchau W. Better no fiscal union than a flawed one [Electronic resource] / Financial Times. – 18.10.2015. – Mode of access: https://next.ft.com/content/93882f06-7421-11e5-bdb1-e6e4767162cc (Application date: 04.05.2018)

300. Peel Q. Trichet Seeks Single EU Finance Ministry [Electronic resource] // Financial Times. – 03.06.2011. – Mode of access: https://www.ft.com/content/e0bd4e7a-8d15-11e0-815d-00144feab49a (Application date; 12.02.2019)

Электронные ресурсы

301. Отзыв на проект федерального бюджета на 2019-2021 гг. [Электронный ресурс] / Высшая школа экономики. – Режим доступа: https://www.hse.ru/data/2018/10/15/1155570398/Бюджет_19-21_отзыв.pdf (дата обращения: 15.02.2019)

302. Совещание с членами Правительства [Электронный ресурс] / Президент России. – 28.11.2018. – Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/59221 (дата обращения: 15.02.2019)

303. 2011 European Semester: Country Specific Recommendations [Electronic resource] / European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/publications/2011-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en (Application date: 14.08.2018)

304. Archive: Structure of government debt - data 2011-2012 [Electronic resource] / Eurostat. Statistics Explained. – 14.01.2016. – Mode of access; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Structure_of_government_debt_-_data_2011-2012 (Application date: 24.01.2019)

305. Background information on ERM II and euro membership criteria [Electronic resource] // European Commission MEMO. – Brussels. – 02.05.2005. – Mode of access: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-147_en.pdf (Application date: 12.10.2017)

306. European Central Bank Monthly Bulletin: March 2011 [Electronic resource] / European Central Bank – Frankfurt-am-Main: ECB, 2011. – Mode of access: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201103en_pp99-119en.pdf (Application date: 03.02.2018)

307. European Semester Winter Package: assessing Member States' progress on economic and social priorities [Electronuc resource] / European Commission. – 27.02.2019. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1389_en.htm (Application date: 12.03.2019)

308. Excessive deficit procedures: overview [Electronic resource] / European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en (Application date: 18.01.2019)

309. Juncker J-C. Completing Europe's Economic and Monetary Union [Electronic resource] / [J-C. Juncker and others] // European Commission. – 22.06.2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (Application date: 12.05.2018)

310. Maystadt: Consensus Quietly Growing for Eurozone Budget [Electronic resource] / F. Simon // EurActive. 15.03.2016. – Mode of access: http://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/le-budget-de-la-zone-euro-une-bonne-idee-qui-stagne/ (Application date: 04.05.2018)

311. Papantoniou Y. Sustaining the Unsustainable Eurozone [Electronic resource] / Y. Papantoniou // Project-Syndicate. 25.03.2015. – Mode of access: https://www.project-syndicate.org/commentary/eurozone-economies-fiscal-transfers-by-yannos-papantoniou-2015-03 (Application date: 04.05.2018)

312. Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax // European Commission. – 14.02.2013. – Mode of access: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/com_2013_71_en.pdf (Application date: 12.06.2018)

313. Proposal on the Architecture of a Eurozone Budget Within the Framework of the European Union [Electronic resource] / European Council. – 16.11.2018. – Mode of access: https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf (Application date: 12.02.2019)

314. Recent Developments in fiscal governance in the EU: Lessons from the crisis: from the Six- Pack to the Fiscal Compact [Electronic resource] // European Commission. Mode of access: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/d2-am-eu-h.-feddersen-eu.pdf (Application date: 19.01.2019)

315. Reflection Paper on the Deepening of Economic and Monetary Union [Electronic resource] / European Commission. – 31.05.2017. – Mode of access:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf (Application date: 12.02.2019)

316. Re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) [Electronic resource] / European Commission. – Taxation and Customs Union. – Tax Consultations. – 2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/relaunch_ccctb_en.htm (Application date: 06.05.2018)

317. Rubio E. Eurozone Budget [Electronic resource] / E. Rubio // Notre Europe, Jacques Delors Institute. 15.11.2012. – Mode of access: http://www.institutdelors.eu/media/eurozonebudget-rubio-ne-jdi-nov12.pdf?pdf=ok (Application date: 04.05.2018)

318. Song H. Can we detect the presence of non-Keynesian effect? [Electronic resource] / H. Song, H.-S. Park. – Mode of access: www.akes.or.kr/eng/papers(2011)/7.full.pdf (Application date: 08.11.2017)

319. Structural Budget Balances in EU Member States [Electronic resource] / European Parliament. – 04.12.2018. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/587388/IPOL_BRI(2017)587388_EN.pdf (Application date: 12.12.2018)

320. The corrective arm [Electronic resource] // European Commission – Economic and Financial Affairs – 17.11.2015 – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm (Application date: 03.05.2018)

321. The corrective arm: the excessive deficit procedure [Electronic resource] // EUR-Lex. – 22.02.2016. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l25020 (Application date: 14.05.2018)

322. The economic and social effects of Polish membership in the European Union. Memo in relation to the eleventh anniversary of Polish accession to the EU [Electronic resource] / Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland. – Mode of access: https://www.msz.gov.pl/resource/b452a2f7-6d1b-4f2b-87fa-8d2c95870b7d:JCR (Application date: 13.02.2019)

323. Transition Economies: an IMF Perspective on Progress and Prospects [Electronic resource] / IMF – 03.11.2000. – Mode of access: https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/110300.htm#I (Application date: 12.01.2016)

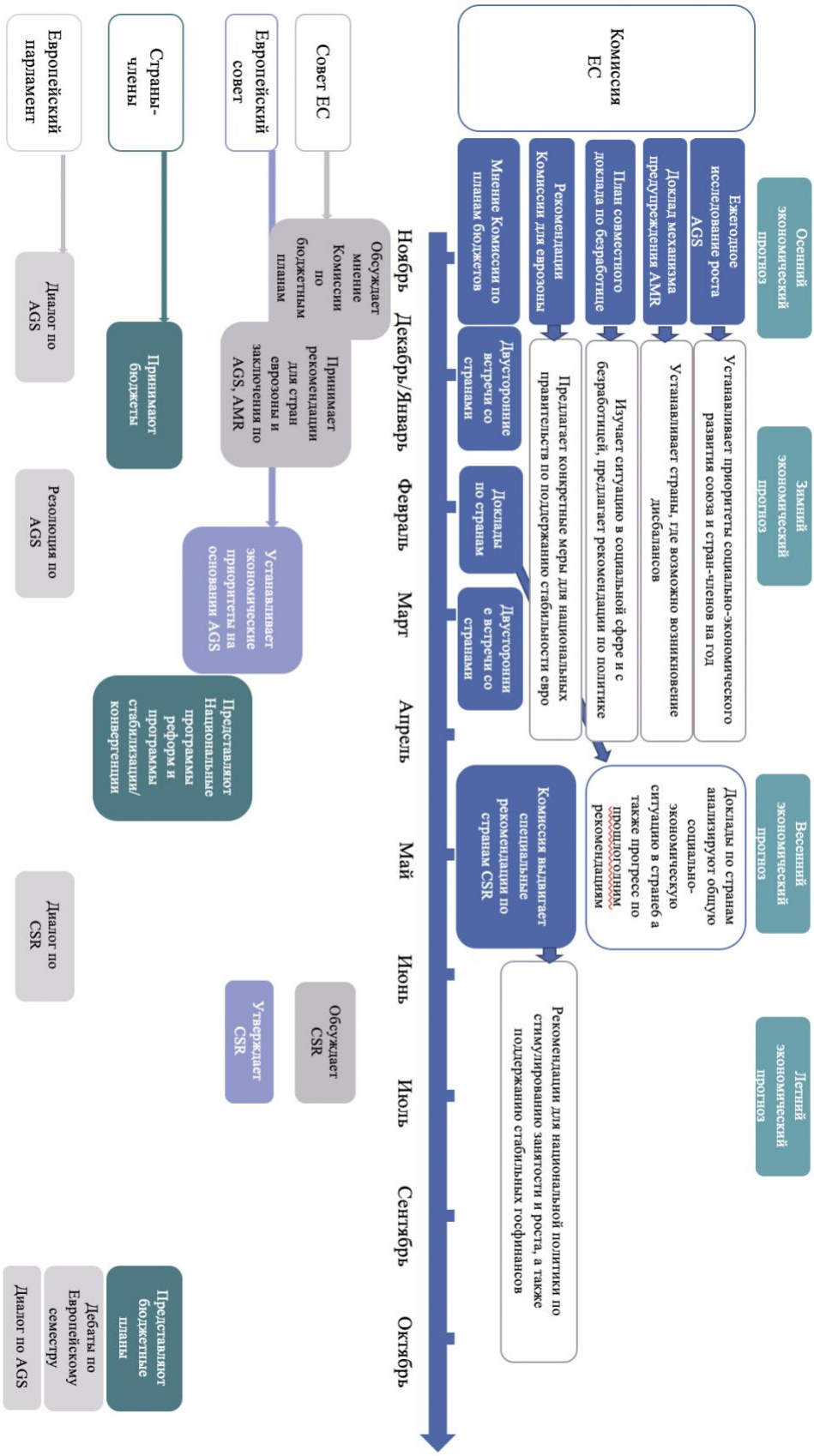
324. Two-Pack' enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area [Electronic resource] // European Commission

Press Releases Databases. – 27.05.2013 – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm (Application date: 03.05.2018)

325. The corrective arm [Electronic resource] // European Commission – Economic and Financial Affairs – 17.11.2015 – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm (Application date: 03.05.2018)

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Европейский семестр



Источник: составлено по данным Европейской комиссии. Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-timeline_en.pdf (Application date: 13.02.2019)

Приложение 2. Основные компоненты фискального регулирования в ЕС

	Страны	Меры и количеств. критерии	Санкции	Вид решения	Участники процедуры
БЮДЖЕТНЫЙ КОМПОНЕНТ					
Статья 126 ДФЕС и Протокол 12	все страны-участницы ЕС	3% дефицит 60% госдолг	обнародование дополнительной информации; изменение политики ЕИБ; беспроцентный депозит; штраф	Рекомендации, Решения Совета	*Комиссия* (рекомендация); *Совет ЕС* (решение квалифицированным большинством); *Суд ЕС* (может не привлекаться)
Регламент 479/2009	все страны-члены	сроки и правила для предоставления статистической информации в Комиссию, а также Комиссией	-	-	государства-члены, Комиссия (Евростат)
ПСР:					
превентивная рука					
Регламент 1466/97 с поправками 1175/2011	страны-члены зоны евро и страны МОК-2	МТО (программа стабилизации); 1% структурный дефицит (допустимы отклонения от 3% критерия); Европейский семестр	дальнейшие рекомендации; предупреждение Комиссии согласно статье 121; меры согласно регламентам 1176/2011 и 1174/2011	рекомендации Комиссии и Совета	*Комиссия* (мониторинг, рекомендации); *Совет ЕС* (рекомендации, отклонение повторной рекомендации Комиссии простым большинством); *Европейский парламент* (консультации, заслушивает председателя Совета ЕС и Еврокомиссии, председателя Европейского совета или главу Еврогруппы)
	остальные страны-участницы ЕС	МТО (программа конвергенции); нет (допустимы отклонения от 3% критерия); Европейский семестр		рекомендации Совета	
Регламент 1173/2011 (для превентивной стадии)	страны-члены зоны евро	в соответствии с обязательствами по регламенту 1466/97 с поправками 1175/2011	депозит 0,2% ВВП	рекомендации Совета	*Комиссия* (рекомендации), *Совет ЕС* (решение, перевёрнутое квалифицированное большинство)
корректирующая рука					
Регламент 1467/97 с поправками 1177/2011	все страны-участницы ЕС; только страны-члены зоны евро, когда речь о п. 9 и 11	ПЧД, сокращение дефицита на 0,5% в год; сроки для выполнения (3	штраф 0,2% ВВП; меры в соответствии с статьёй 126 (п. 11) ДФЕС	рекомендация Комиссии, предложение Комиссии, решение Совета (о наличии ЧД,	*Комиссия* (рекомендация, предложение), *ЭКОФИН* (мнение), *Совет ЕС*

	статьи 126 ДФЕС (предупреждение Совета и санкции)	или 6 месяцев)		об отсутствии эффективных действий, о вынесении предупреждения, о введении санкций, об упразднении ЧД)	(рекомендация, решение, предупреждение) *Европейский парламент* (информируется)
Регламент 1173/2011 (для корректирующей стадии)	страны-члены зоны евро	в соответствии с статьёй 126 ДФЕС, регламентом 1467/97 с поправками 1177/2011	беспроцентный депозит 0,2% ВВП; штраф 0,2% ВВП	рекомендации Комиссии, решение Совета ЕС	*Комисссия* (рекомендация), *Совет ЕС* (решение, перевёрнутое квалифицированное большинство)
Корректировка макроэкономических дисбалансов					
Регламент 1174/2011	страны-члены зоны евро	ПЧМД, ежегодно обновляемая система индикаторов (scoreboard)	депозит 0,1% ВВП; ежегодный штраф 0,1% ВВП	Рекомендации Комиссии; Решения Совета	*Комиссия* (анализ, рекомендации, мониторинг) *Еврогруппа* (решения о санкциях перевернутым большинством) *Европейский парламент* (информируется) *Европейский совет* (информируется) *Европейский стабилизационный механизм* (поступают средства)
Регламент 1176/2011	все страны-участницы ЕС	ПМД, ПЧМД, ежегодно обновляемая система индикаторов (scoreboard)	приостановка выплат из фондов ЕС	Рекомендации Комиссии, Совета; Решения Совета	*Комиссия* (анализ, рекомендации) *Совет ЕС* (рекомендации, решение о несоответствии перевернутым большинством) *Европейский парламент* (информируется) *ЭКОСОК* (информируется) *Еврогруппа* (информируется) *Европейский совет по системным рискам* (информируется, принимает меры, которые считает нужными)
Европейский семестр					
Статья 136 и 121 ДФЕС	все страны-члены зоны евро	надзор за бюджетной дисциплиной и	-	-	Совет ЕС (Еврогруппа); квалифицированн

		выработка ориентиров			ое большинство
Регламент 472/2013	страны-члены зоны евро, испытывающие бюджетные трудности + страны еврозоны, получающие помощь	предоставление дополнительной информации о бюджете Комиссии	нет	Рекомендации Комиссии и Совета ЕС	Комиссия ЕС (рассматривает информацию от стран-членов, даёт рекомендации, обращается к Совету ЕС); ЕЦБ (участвует в миссиях ЕК); Совет ЕС (рекомендации после обращения Комиссии)
Регламент 473/2013	страны-члены зоны евро, находящиеся под ПЧД	предоставление планов бюджетов для рассмотрения ЕК к 15 октября	нет	рекомендации Комиссии по изменению бюджетных планов необязательны, но публичны	Европейская комиссия (рекомендации по изменению бюджетных планов); национальные независимые мониторинговые органы
ИНЫЕ ДОКУМЕНТЫ:					
Фискальный пакт	страны-члены зоны евро (в полной мере); остальные страны ЕС (кроме Великобритании, Чехии и Хорватии)	0,5% структурный дефицит; 1,0% структурный дефицит (если государственный существенно ниже 60% ВВП); 60% ВВП госдолг	≤0,1% ВВП штраф	Решение Суда (в случае, если страна-подписант не имплементировала положения Пакта в национальное законодательство)	Комиссия страны-подписанты Суд ЕС (решение о санкциях)
НАЛОГОВЫЙ КОМПОНЕНТ					
Косвенное налогообложение					
Директива 2006/112/ЕС (с уточнениями Директива 2009/132/ЕС)	все страны-участницы ЕС	общий режима НДС, не менее 15% Исключения из общего режима (Директива 2009/132/ЕС)	нет*[421]	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 86/560/ЕЕС	все страны-участницы ЕС	режим возврата НДС нерезидентам ЕЭС (ЕС)	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 2008/9/ЕС	все страны-участницы ЕС	режим возврата НДС гражданам иной страны ЕС	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 2007/74/ЕС	все страны-участницы ЕС	исключения из режима НДС и акцизов для товаров,	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС

[421] Здесь и далее: * санкции (судебные) возможны в рамках иска о принудительном исполнении права

		импортируемых из третьих стран			
Директива 2009/55/ЕС	все страны-участницы ЕС	освобождение от налога на личное имущество, привозимое из стран-членов при переезде на постоянное жительство	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 83/182/ЕЕС	все страны-участницы ЕЭС (ЕС)	освобождение от налогообложения транспортных средств, временно ввезённых из одного государства ЕС в дургое	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 2003/96/ЕС	все страны-участницы ЕС	налогообложение энергетических товаров и электроэнергии, минимальные ставки	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 1999/62/ЕС	все страны-участницы ЕС	налогообложение грузовых перевозок за пользование инфраструктурой, минимальные ставки	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 2008/7/ЕС	все страны-члены ЕС	запрет на взимание косвенных налогов от привлечения капитала и налогов на капитал (с исключениями)	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 1999/62/ЕС	все страны-члены ЕС	обложение налогами, сборами и др. грузоперевозок	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 92/83/ЕЕС	все страны-члены ЕС	режима налогообложения алкогольной продукции	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 92/84/ЕЕС	все страны-члены ЕС	минимальные ставки НДС для алкогольной продукции и пониженные ставки	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива	все страны-	общий режим и	нет*	решение Суда	Комиссия

2011/64/EU	члены ЕС	минимальные ставки акциза на табак		после обращения Комиссии	Суд ЕС Совет ЕС
Директива 95/60/ЕС	все страны-члены ЕС	фискальная маркировка лёгкого дизельного топлива и керосина	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 2008/118/ЕС	все страны-члены ЕС	общий режим взимания акцизов	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Решение Совета 93/329/ЕЕС	все страны-члены ЕС	налогообложение товаров для реэкспорта и др. на основе Стамбульской конвенции о временном ввозе	-	-	-
Прямое налогообложение					
Конвенция 90/436/ЕЕС	все страны-участницы ЕС	избежание двойного налогообложения	нет*	необязательно к исполнению	национальные налоговые органы; совещательная комиссия (председатель + два представителя наиональных органов + независимые члены)
Директива 2017/1852 (в продолжение Конвенции 90/436/ЕЕС)	все страны-участницы ЕС	система разрешения противоречий между странами-членами по налоговым соглашениям (в основном в вопросах двойного и множественного налогообложения)	нет*	государства-члены обязаны разрешать спорные вопросы по двойному налогообложению, истекающие из налоговых соглашений и касающихся положения граждан и компаний	Совещательная комиссия из 3 независимых сленов и представителей национальных налоговых властей
Директива 2011/96/EU с поправками (Директива 2014/86/EU)	все страны-участницы ЕС	исключение из налогообложения прибыли, выплачиваемой дочерними компаниями материнским компаниям-резидентам иного государства-члена	нет*	обязательно к исполнению (имплементация в национальное право)	Комиссия ЕС (страны-члены отправляют в Комиссию документы национального права, содержащие данную норму)

Директива 2003/49/ЕС (с поправками Директива 2004/66/ЕС; Директива 2004/76/ЕС; Директива 2006/98/ЕС)	все страны-участницы ЕС	процентные платежи и роялти облагаются налогом только в одной стране (стране резидентства компании)	нет*	решение Суда после обращения Комиссии	Комиссия Суд ЕС Совет ЕС
Директива 2016/1164 (с поправками Директива 2017/952)	все страны-члены ЕС	избежание налогообложения	нет*	обязательно к исполнению всеми странами	Комиссия ЕС Суд ЕС Совет ЕС

Источник: составлено автором по данным Европейской комиссии.

Приложение 3. Рекомендации Королевству Бельгия по сокращению чрезмерного дефицита бюджета от 11.11.2009:

«Власти Бельгии должны привести дефицит бюджета расширенного правительства до уровня ниже 3% ВВП надёжными и долгосрочными способами, принимая необходимые меры в среднесрочной перспективе. Специально для реализации этой цели бельгийское правительство должно:

а) имплементировать меры по сокращению дефицита в 2010 г., как это запланировано в проекте бюджета на 2010 г., и усилить запланированную корректировку бюджета на 2011 и 2012 гг.;

б) обеспечить ежегодную структурную консолидацию бюджета в среднем на ¾% ВВП в течение 2010-2012 гг., что также должно вновь привести к сокращению валового государственного долга, что в целом отвечает задачам достижения целевого показателя удовлетворительными темпами путём восстановления нормального уровня первичного профицита бюджета;

в) определить необходимые меры для достижения корректировки чрезмерного дефицита к 2012 г., принимая во внимание циклические условия, и ускорить сокращение дефицита, если экономическое или бюджетное положение будет благоприятнее, чем ожидалось ранее.

Вдобавок власти Бельгии должны использовать любую возможность, выходящую за рамки структурной консолидации, для ускорения сокращения соотношения валового государственного долга к ВВП до порогового значения».

Источник: Recommendation for a Council Recommendation to Belgium with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit [Electronic Resource] // European Commission. – 11.11.2009. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_commission/2009-11-11_be_104-7_commission_en.pdf (Application date:17.07.2018)

Приложение 4. Решение Совета ЕС о вынесении предупреждения Бельгии от 11.07.2013:

«1. Бельгия должна положить конец ситуации чрезмерного дефицита к 2013 г.

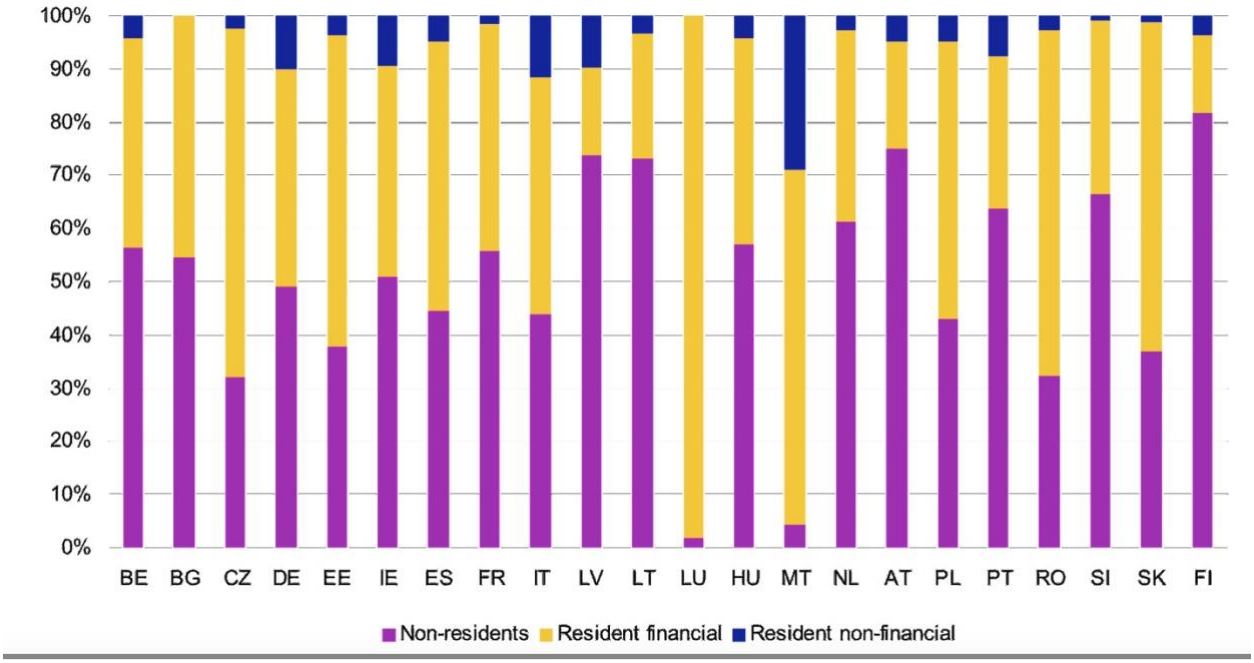
2. Бельгия должна сократить дефицит до 2,7% ВВП в 2013 г. Это оптимальное улучшение соответствует улучшению структурного баланса в 1% ВВП в 2013 г., основываясь на данных весеннего прогноза Комиссии на 2013 г.

3. Бельгия должна принять и полностью имплементировать все консолидационные мероприятия, заявленные в бюджете на 2013 г., а также принять дополнительные меры структурного характера для достижения рекомендованного структурного импульса к 2013 г.

4. Бельгия должна быть готова принять дополнительные меры, если риски для бюджетных планов оправдаются. Меры консолидации бюджета должны обеспечить длительное улучшение структурного баланса консолидированного бюджета, не мешая росту экономики».

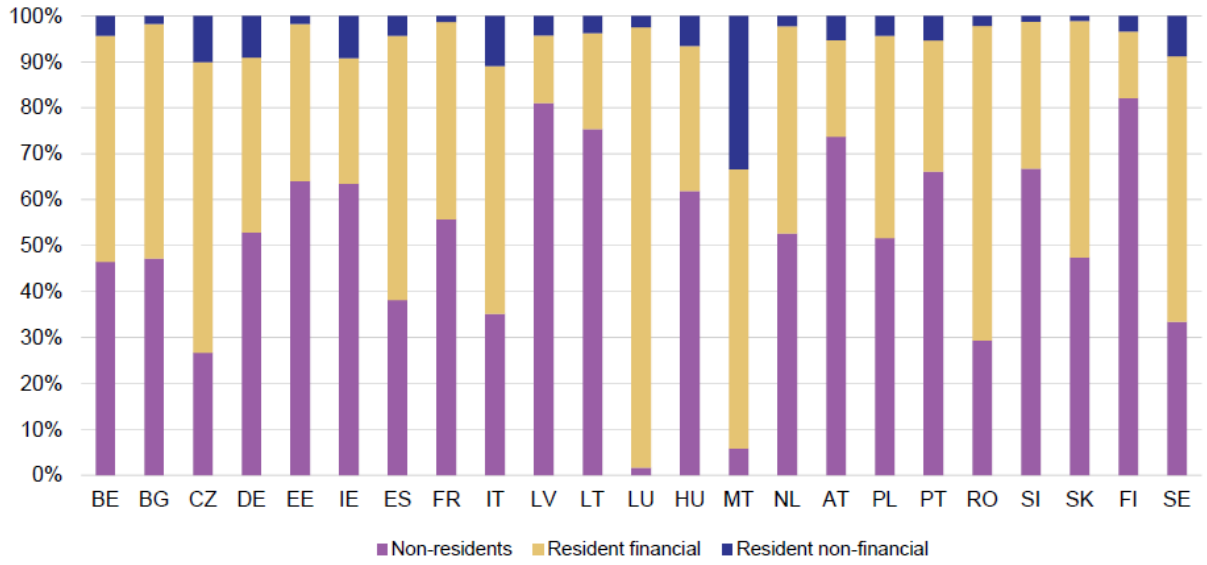
Источник: Council Decision of 21 June 2013 giving notice to Belgium to take measures for the deficit reduction judged necessary in order to remedy the situation of excessive deficit // Official Journal of the European Union. – 11.07.2013. – No. L190. – pp. 88-89. – Mode pf access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-9_council/2013-06-21_be_126-9_council_en.pdf (Application date: 20.08.2018)

Приложение 5. Структура держателей валового госдолга, % (2010).



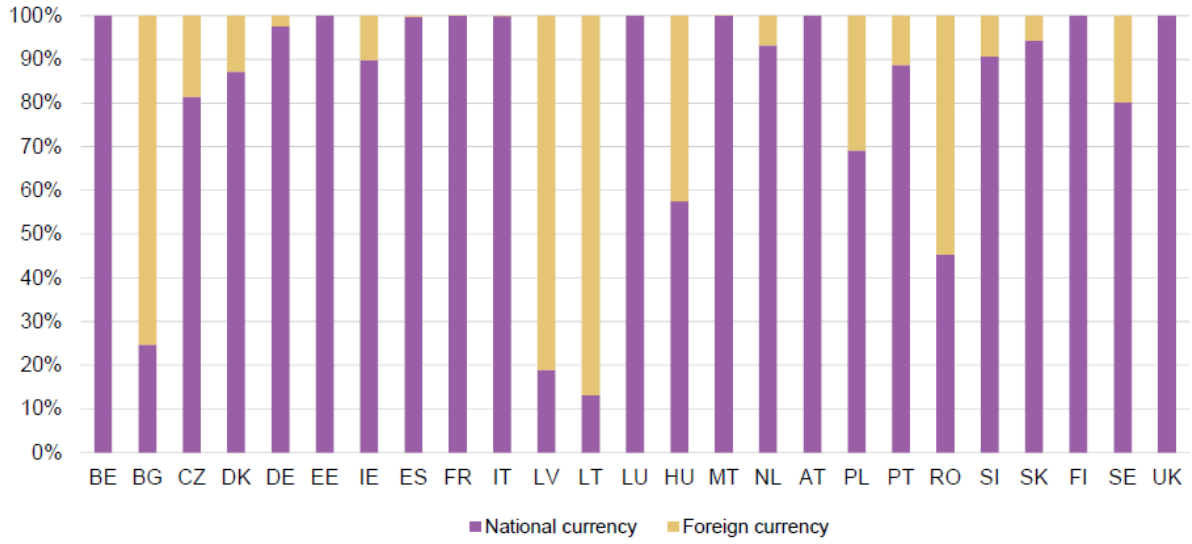
Источник: Stanislav Eminescu I. Structure of government debt in Europe in 2010 [Electronic resource] // Eurostat. Statistics in focus. – 2011. – No. 68. – p. 3. – Mode of access: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5580012/KS-SF-11-068-EN.PDF/b6702d03-bed8-416a-9879-732564dcb08e (Application date: 12.01.2019)

Приложение 6. Структура держателей валового госдолга, % (2012).



Источник: Archive: Structure of government debt - data 2011-2012 [Electronic resource] / Eurostat. Statistics Explained. – 14.01.2016. – Mode of access; https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Structure_of_government_debt_-_data_2011-2012 (Application date: 24.01.2019)

Приложение 7. Валютная структура валового госдолга, % (2012).



Источник: Там же.

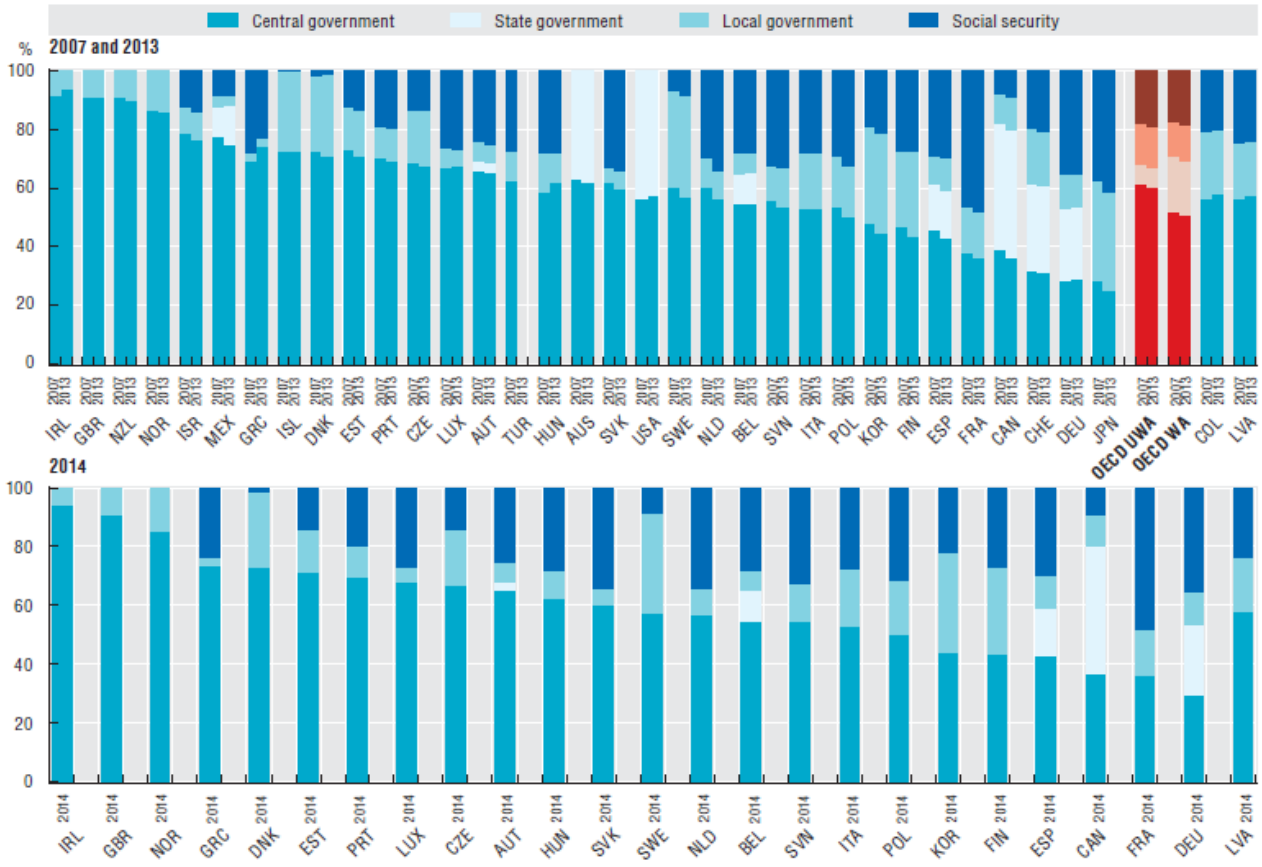
Приложение 8. Результаты оценки регрессии на начальный уровень методом наименьших квадратов для B4 (без Словакии)

	Коэффициент	Ст. ошибка	t-статистика	P-значение
const	9,76137	0,113959	85,66	2,41e-40 ***
lnGDPPPS20042014	−0,773768	0,442468	−1,749	0,0896 *

Среднее зав. перемен	9,591206	Ст. откл. зав. перемен	0,361368
Сумма кв. остатков	4,063392	Ст. ошибка модели	0,350903
R-квадрат	0,084811	Испр. R-квадрат	0,057078
F(1, 33)	3,058139	P-значение (F)	0,089631
Лог. правдоподобие	−11,97958	Крит. Акаике	27,95915
Крит. Шварца	31,06985	Крит. Хеннана-Куинна	29,03296

Источник: расчёты автора по данным Евростата

Приложение 9. Распределение бюджетных доходов по уровням правительств, 2007 г., 2008 г, и 2014 г., доли.



Источник: Government at a Glance / Organisation for Economic Co-operation and Development. – Paris: OECD Publishing, 2015. – p. 69.