

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**Е.А. СИДОРОВА**

**ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ  
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

Москва  
ИМЭМО РАН  
2012

УДК 336.14(4)  
ББК 65.261.3(4)  
Сид 347

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

Рецензент доктор экономических наук, профессор *Е.С. Хесин*  
Ответственный редактор  
кандидат экономических наук *Л.С. Худякова*

Сид 347

Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе – М.:  
ИМЭМО РАН, 2012 – 129 с.  
ISBN 978-5-9535-0343-3

В монографии рассматривается наднациональная бюджетная политика в Европейском союзе. Проанализирована также бюджетная политика двух ведущих стран ЕС – ФРГ и Великобритании. Показано значение Пакта стабильности и роста для бюджетной политики. Дана оценка антикризисным мерам бюджетной политики в ЕС. Отслежены посткризисные изменения европейской бюджетной политики. Выявлено постепенное возрастание роли наднациональной бюджетной политики и усиление фискального регулирования со стороны ЕС.

Издание предназначено для исследователей, преподавателей, аспирантов, а также читателей, интересующихся налогово-бюджетными проблемами Европейского союза и европейским опытом фискальной политики.

E. Sidorova. The features of the European Union budget policy.

The monograph is aimed at characteristics of the European Union supranational fiscal policy. Budget policy of two biggest European countries – Germany and the United Kingdom – is also outlined. The Stability and Growth Pact is depicted as a framework for budget formation. The fiscal anti-crisis measures of the EU are weighted. The post-recession turns in European budget policy are monitored. The gradual growth of the European supranational policy influence and strengthening of the economy fiscal regulation were found out.

The book may be of use for scholars, lecturers, post-graduates and readers, who is interested in taxes and fiscal problems of the EU and European budget policy trends.

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

ISBN 978-5-9535-0343-3

© ИМЭМО РАН, 2012  
© Сидорова Е.А., 2012

## Содержание

<b>Введение</b> .....	<b>5</b>
<b>Глава 1. Основные направления бюджетной политики в Европейском Союзе</b> .....	<b>9</b>
§ 1.1 Бюджетная политика и Общий бюджет ЕС.....	10
§ 1.2 Доходная и расходная части бюджета ЕС: структура и эволюция.....	19
§ 1.3 Изменения в Общем бюджете ЕС после расширения в 2004-2007 гг. ...	38
<b>Глава 2. Бюджетная политика в ведущих странах ЕС (на примере Великобритании и Германии)</b> .....	<b>51</b>
§ 2.1 Особенности бюджетной политики Великобритании.....	53
§ 2.2 Специфика бюджетной политики ФРГ .....	67
<b>Глава 3. Мировой финансово-экономический кризис и его влияние на бюджетную политику в ЕС</b> .....	<b>82</b>
§ 3.1 Бюджетная политика ЕС в борьбе с кризисом.....	82
§ 3.2 Антикризисная составляющая бюджетной политики ФРГ и Великобритании .....	89
§ 3.3 Пакт стабильности и роста как отражение проблем в европейской бюджетной политике до и после кризиса.....	100
<b>Заключение</b> .....	<b>112</b>
<b>Список сокращений</b> .....	<b>116</b>
<b>Библиография</b> .....	<b>118</b>



## Введение

В современных условиях бюджетная политика служит важнейшим экономическим рычагом воздействия государства на хозяйственные процессы. Наряду с денежно-кредитной, бюджетная политика представляет собой ключевое средство государственного влияния на развитие экономики, обусловленного необходимостью повысить ее конкурентоспособность.

Актуальность углубленного исследования сферы бюджетной политики (использования государственных расходов и налогообложения для стимулирования экономического развития) подтверждена мировым финансово-экономическим кризисом 2008-2009 гг., а потом и долговым кризисом в Европейском Союзе (ЕС).

Бюджетная политика рассматривается в настоящей работе как меры правительства по изменению структуры государственных расходов, системы налогообложения и регулирования соотношения доходов и расходов государственного бюджета, направленные на обеспечение полной занятости, равновесия платежного баланса и экономического роста при производстве неинфляционного ВВП.

Бюджетная политика в Европейском союзе состоит из двух неравных частей. С одной стороны, общая европейская бюджетная политика в лице Общего бюджета ЕС, а с другой – совокупность национальных бюджетных политик стран ЕС.

После создания Экономического и валютного союза (ЭВС) и перехода ряда (с 2009 г. – шестнадцати, с 2011 г. – семнадцати) стран ЕС к единой валюте (евро, введенной в наличный оборот с 2002 г.) денежно-кредитная политика стран-участниц приобрела наднациональный характер. При этом бюджетная политика по-прежнему является прерогативой национальных государств.

Основные задачи бюджетной политики заключаются в обеспечении максимальной занятости населения, производства и покупательной способности населения. В настоящее время добавились еще две цели – рациональное использование природных ресурсов и защита окружающей среды.

В наднациональном смысле идея формирования единой бюджетной политики на уровне Европейского экономического сообщества впервые прозвучала еще в 1971 г. в весьма амбициозном «Плане Вернера». Этот проект, автором которого был премьер-министр Люксембурга Пьер Вернер, предусматривал, наряду с валютной интеграцией, создание единой бюджетной системы с 1980 г. в странах Европейского экономического сообщества (ЕЭС). План не был реализован.

Важность наднациональной бюджетной политики и ее приоритетность были выделены и в Докладе Макдугалла (1977 г.). Доклад примечателен подробным анализом 8 стран – пяти федераций (ФРГ, США, Канады, Австралии, Швейцарии) и трех унитарных государств – Великобритании, Франции, Италии. В нем был тщательно исследован феномен бюджетного федерализма и его влияние на европейскую интеграцию. Сделан вывод: «крайне маловероятно, что даже в очень долгосрочной перспективе Сообщество будет также интегрировано в сфере госфинансов, как и федерации». Тем не менее, авторы считали возможным создание «Федерации в Европе», где средний уровень федеральных госрасходов составит 20-25% их ВВП.<sup>1</sup>

С бóльшим успехом бюджетные вопросы поднимались уже в Пакете Делора-1 (1989 г.). При этом многое из изложенного в Пакете Делора было позаимствовано из плана Вернера. В Докладе Делора, наряду с общеизвестным провозглашением свобо-

---

<sup>1</sup> Report of the study group on the role of Public Finance in European Integration. Vol. I: General Report. Brussels, April 1977. P. 11, 13.

ды передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов, выделена координация макроэкономической политики, включая «обязательные правила для бюджетных политик».<sup>2</sup>

В начале XXI века страны Западной Европы столкнулись с новыми проблемами, связанными с отставанием их темпов экономического роста от США, высокой нормой безработицы. Долговой кризис показал неконкурентоспособность концепции построения «европейского социализма». В настоящее время ЕС находится в состоянии масштабной трансформации, претендуя на то, чтобы закрепиться в качестве одного из мощных кластеров развитой экономики, несмотря на мировой финансово-экономический кризис, долговой кризис, обострение конкуренции со стороны крупных развивающихся стран.

Во многом достижение данной цели зависит от успеха выработки общей экономической модели Европы, в том числе ее бюджетной политики, в частности, поддержки структурных реформ в социальной сфере входящих в ЕС стран. Успех преобразований в других областях зависит от эффективности реформирования бюджетной политики. Значение данной сферы определяется ее решающей ролью в построении социально-экономической модели стран ЕС. Общая бюджетная политика, а также цели, структура и размер Общего бюджета выступают как результирующие процесса интеграции в ЕС.

Наиболее важный аспект трансформации национальной бюджетной политики связан с перераспределительным бюджетным механизмом и невозможностью сохранить нынешний вариант социально-рыночной модели экономики, ставший неконкурентоспособным в условиях глобализации. Цель трансформации – модернизация существующего социального рыночного хозяйства (СРХ) при сохранении основных элементов социальной защиты и создания новых рабочих мест.

Выбор для исследования в книге бюджетной политики Великобритании и ФРГ обусловлен существованием двух школ – англосаксонской и германской. Первая отрицает возможность существования любых предпочтений, которые не сводятся к предпочтениям индивидуумов. Вторая, СРХ, напротив, «признает в качестве фундаментальной основы экономической науки категорию «коллективные потребности», такую же легитимную, как и потребность индивидуальная».<sup>3</sup> Наиболее ярко это проявляется в бюджетной политике.

Исследование охватывает период с конца 1970-х гг. по настоящее время, поскольку именно на этот период приходится бурное развитие евроинтеграции, объединение Германии, формирование экономической политики нового типа в Великобритании.

Германия, выбранная в качестве одного из объектов исследования, является ключевой экономикой Евросоюза. Наиболее важный аспект трансформации бюджетной политики Германии связан с перераспределительным механизмом, а также невозможностью сохранять нынешний вариант социального рыночного хозяйства путем систематического увеличения налогов и социальных взносов. Его механизмы показывают свою неэффективность с момента объединения Германии, поскольку принципы СРХ были подорваны социально-экономическим выравниванием.

В последние два десятилетия идут активные дискуссии о необходимости радикального реформирования существующей экономической системы, принявшие форму острейшей политической борьбы. Данный аспект придает особую актуальность изучению германского опыта для совершенствования бюджетной политики России, превращения ее в действенный инструмент регулирования экономики.

Бюджетная политика Великобритании отличается большей гибкостью по сравнению с политикой стран континентальной Европы. Это обусловлено историческим развитием страны и изменениями в мировой экономике. Интерес представляет тот факт, что

---

<sup>2</sup> Report on Economic and Monetary Union in the European Community / Committee for the study of Economic and Monetary Union. Jacques Delors (Chairman). 1989. P. 16.

<sup>3</sup> Гринберг Р.С. Контуры глобального мира: обозначая будущее / вводная глава к книге Колодко Г.В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? М.: Магистр, 2011. С. 11.

инструменты и цели ее политики имеют специфику в сравнении с другими партнерами по ЕС. Великобритания следовала своим путем в евроинтеграции, так и не примкнув к пространству единой валюты, а в 2012 г. отказавшись в очередной раз участвовать в общеевропейском интеграционном процессе. Хотя при этом вопросами бюджетной дисциплины в стране озабочены ничуть не меньше, чем в остальном ЕС.

Великобритания имеет большую свободу в реализации бюджетной и денежно-кредитной политики для преодоления циклического спада начала XXI века и мирового экономического кризиса, начавшегося в 2008 г. по сравнению со странами-членами зоны евро, чьи действия должны были соответствовать критериям Пакта стабильности и роста (ПСР). Приоритет в стране отдан стимулированию экономического роста и социально-экономической самостоятельности населения. Сведены к минимуму ограничения для бизнеса, порой за счет меньшей, по сравнению с моделью социального рыночного хозяйства, социальной защищенностью и более легкой налоговой нагрузкой.

Отсутствие ограничителей при формировании бюджета на национальном уровне, т.е. допустимых норм отклонения расходной части государственного бюджета от его доходной составляющей оборачивается постоянным дефицитом бюджета и чрезмерным ростом государственного долга. Для решения этих проблем и был создан в 1997 г. Пакт стабильности и роста – механизм наднационального бюджетного регулирования в ЕС.

Экономика большинства стран Европейского Союза (ЕС) страдает от отсутствия должной бюджетной дисциплины на протяжении последних 35 лет. Ограничители, предусмотренные для госбюджетов Пактом, во многих случаях не соблюдались, а отчетность в ряде стран сознательно искажалась. Для двух крупнейших экономик еврозоны, Германии и Франции, ПСР быстро превратился в серьезную проблему и даже приобрел второе название «Пакт об упрямстве».<sup>4</sup> Фактически ПСР не исполнялся, когда этого требовали обстоятельства.

Тем не менее, ПСР играет важную роль в антикризисных программах как ЕС, так и в отдельных странах. ПСР и его преемник – Фискальный пакт рассматриваются в книге отдельным параграфом.

Перед европейскими странами стоит серьезная проблема – на повестке дня выход экономики из кризиса, причём Общий бюджет здесь играет важную роль. Наличие эффективной бюджетной политики особенно важно в настоящее время, когда Союз переживает системный кризис. Бюджет ЕС должен рассматриваться как «общий инструмент достижения общих целей»,<sup>5</sup> ключевой из которых является Лиссабонская стратегия (Европа 2020).

В апреле 2011 года Д. Стросс-Кан на посту директора-распорядителя МВФ высказался о бюджетной политике как о важнейшем инструменте посткризисного восстановления экономики: «Вы спросите о бюджетной политике? Согласно старой парадигме, она, определенно, была нелюбимым ребенком в семье направлений экономической политики. Ее роль была сведена лишь к встроенным стабилизаторам – позволяя бюджетным дефицитам колебаться в соответствии с циклическим развитием экономики – и дискреционной политике, к которой относились с большим подозрением. На самом деле, бюджетная политика в кризис подобна проснувшейся Спящей красавице. Настал ее черед, когда монетарная политика перестала быть эффективной, а финансовые системы поставлены на колени. Забытый инструмент стал очень востребованным, спасая

---

<sup>4</sup> Кругман П., Веллс Р., Олни М. Основы экономикс. СПб и др.: Питер, 2011. С. 752.

<sup>5</sup> Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee, the Committee of the regions and the national parliaments. The EU Budget Review. Brussels, 2010. P. 28.

экономику от свободного падения. Роль бюджетной политики требует глубокого переосмысления».<sup>6</sup>

Начало долгового кризиса в ЕС привлекло еще больше внимания к бюджетной политике. В общеевропейском контексте вновь зазвучала идея создания фискального союза, в странах ЕС широко обсуждается Фискальный пакт как ограничитель национальной бюджетной политики и механизм приведения государственных финансов к стабильному состоянию.

Вопросы совершенствования бюджетной политики находятся в центре внимания и российского правительства, учитывающего как мировой опыт, так и особенности национальной экономической системы. В этой связи изучение как положительного, так и отрицательного опыта проведения бюджетной политики в развитых странах ЕС имеет не только теоретическое, но и практическое значение для совершенствования бюджетной политики в России.

---

<sup>6</sup> *Strauss-Kahn D.* “Global Challenges, Global Solutions”. Wash., 2011. April 4. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2011/040411.htm>

## Глава 1. Основные направления бюджетной политики в Европейском Союзе

Рост вмешательства государства в экономику, особенно в условиях финансово-экономического и долгового кризиса, неизбежен. Государство аккумулирует необходимые для своего функционирования ресурсы, составляющие значительную часть ВВП. Важнейшим видом ресурсов являются финансовые средства, поэтому ключевым компонентом общественного сектора национальной экономики выступают государственные финансы, прежде всего, бюджет, его доходы и расходы.<sup>7</sup>

Как экономическая категория бюджет представляет собой совокупность экономических отношений, складывающихся в связи с образованием, распределением и последующим использованием денежных фондов, предназначенных для осуществления функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. В материальном смысле бюджет можно рассматривать как фонд финансовых ресурсов, создаваемых для покрытия государственных расходов. «Государственный бюджет – центральное звено финансовой системы государства ...важнейший инструмент достижения финансовой политики государства».<sup>8</sup>

Бюджетная политика подразумевает воздействие государства на уровень деловой активности посредством изменения государственных расходов и налогообложения; она влияет на уровень национального дохода и направлена против неблагоприятных изменений экономической конъюнктуры, связанных, в частности, с безработицей. Иногда в качестве синонима бюджетно-налоговой политики применяется термин фискальная политика.<sup>9</sup>

В настоящем исследовании бюджетная политика понимается как определяемый на законодательной основе процесс аккумулирования и расходования финансовых средств, обеспечивающих исполнение государством возложенных на него функций.<sup>10</sup>

Бюджетная политика представляет собой ключевой инструмент макроэкономической политики, имеющей целью поддержать стабильный рост, противодействовать кризисам и инфляции, а также обеспечить высокую степень занятости человеческих ресурсов. Бюджет служит материальной основой осуществления государством своих функций, в особенности социального характера.<sup>11</sup> Все больше средств перераспределяется через бюджет и социальные фонды. Побочные эффекты глобализации вынуждают страны прибегать к протекционизму, что негативно отражается на их стремлении перераспределять ресурсы на наднациональном уровне.

С одной стороны, вопросы, относящиеся к Общей бюджетной политике, чрезмерно политизированы, с другой – неотделимы от европейской интеграции. «Политически Общий бюджет ЕС является уникальным совместным проектом большого количества

<sup>7</sup> См. подробнее: *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. М., 2000. С. 24.

<sup>8</sup> Финансовое право: учебник / Бельский К.С., Горбунова О.Н., Грачёва Е.Ю. и др.; отв. ред. Запольский С.В.; Рос. Акад. правосудия. М., 2011. С. 140-141.

<sup>9</sup> Курс экономической теории: Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики. Под ред. А.В. Сидоровича. М., 2001. С. 271. Курс экономической теории. Киров: «АСА», 2009. С. 556.

<sup>10</sup> Даже в XVIII в., когда государственный бюджет перераспределял несравненно меньшую долю национального дохода, британский парламент своей главной задачей считал контроль над доходами и расходами суверена. Великобритания, осуществившая промышленный переворот и ставшая первой мастерской мира, не в последнюю очередь, обязана этим своему парламенту. Благодаря ему, британская нация (в отличие от российской, о которой писал К. Маркс) не была обессилена «фискальными требованиями». – *Маркс К.* Наброски ответа на письмо В.И. Засулич / *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 19. С. 408.

<sup>11</sup> См.: *Осадчая И.М.* Государство и экономика: теория и практика, а также Государство, распределение доходов и экономический рост: прямые и обратные связи. В кн.: Государство и бизнес: институциональные аспекты. Отв. ред. И.М. Осадчая. М., 2006. С. 5, 129.

стран, которые решили объединить [частично] свои ресурсы для решения общих задач», расходы Общего бюджета можно расценить как «инвестиции в будущее континента». <sup>12</sup> Бюджет ЕС, однако, до сих пор остается экономическим инструментом низкой эффективности.

Наибольшую актуальность для бюджетной политики Союза представляет следующая ключевая проблема: Общий бюджет должен находить компромисс между часто несовместимыми национальными интересами и парадигмами, а также «меж институциональной борьбой за власть [наднациональных структур ЕС]». <sup>13</sup>

## § 1.1 Бюджетная политика и Общий бюджет ЕС

Бюджетная политика в качестве действий государства по определению ключевых задач и количественных показателей формирования доходной и расходной частей бюджета, управления государственным долгом трансформировалась в настоящее время в один из важнейших инструментов экономической политики. Государство занимается обеспечением здравоохранения, образования, науки, культуры, социальной сферы, что придает экономике социальную ориентированность.

В доходной части бюджетная политика определяет темпы роста доходов, пропорцию между различными видами доходов (от налогообложения, займов, прочие). Важной частью бюджетной политики является налоговая политика, поскольку именно налоги представляют собой основную долю доходов бюджета и оказывают влияние на социально-экономическое развитие. <sup>14</sup> Ведь суть налога – перемещение денежных средств в доход государства.

В расходной части, бюджетная политика определяет и регулирует темпы роста расходов, как в общем, так и по отдельным статьям; определение приоритетов, а также степень обеспечения финансирования отдельных социально-экономических программ. В целом расходы обязаны обеспечивать реализацию социально-экономических задач государства. <sup>15</sup>

Основные направления бюджетной политики включают формирование доходной части бюджета, исполнение бюджетных обязательств, управление показателями дефицита бюджета и государственного долга. Исходя из этих направлений, можно оценить и эффективность бюджетной политики. Кроме того, поскольку бюджетная политика и общее состояние экономики тесно взаимосвязаны, макроэкономические показатели также могут применяться как критерии эффективности проводимой бюджетной политики.

К основным критериям эффективности бюджетной политики принадлежат: показатели собираемости бюджетных доходов (налогов) и исполнения бюджетных обязательств; соотношение роста доходов и расходов; величина дефицита государственного бюджета и государственного долга; динамика ВВП; норма безработицы; доля ресурсов, выделяемых на поддержку (в том числе в форме снижения налогов на доходы) реального сектора экономики. <sup>16</sup>

Общий бюджет имеет не только Европейский Союз, но и другие интеграционные объединения. <sup>17</sup> Общий бюджет ЕС выделяется среди них своими принципами форми-

<sup>12</sup> *Dowgiewlewiez M.* Slashing the EU's budget won't fix the crisis // *Europe's world*. 2011. Spring. P. 46.

<sup>13</sup> *Dăianu D.* Which Way Goes Capitalism? In *Search of Adequate Policies in a Dramatically Changing World*. – Budapest, New York, 2009. P. 184.

<sup>14</sup> В ряде стран (например, в Великобритании, России) важным источником поступлений в бюджет являются неналоговые доходы. Так, в России в 2009 г. вывозные таможенные пошлины составили свыше четверти всех доходов.

<sup>15</sup> Курс экономической теории. Под ред. А.В. Сидоровича. С. 624.

<sup>16</sup> *Селезнёв А.З.* Бюджетная система Российской Федерации. М., 2007. С. 162.

<sup>17</sup> Общий бюджет есть, например, у Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), у Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС); у Союзного государства России и Беларуси.

рования, структурой, размерами. Основная функция Общего бюджета – перераспределение финансовых средств между отдельными государствами, что приводит к структурным изменениям в экономике и социальной сфере отдельных стран.<sup>18</sup>

Структура Общего бюджета показывает удивительную устойчивость как к внутренним (расширение), так и внешним (мировой финансово-экономический кризис) проблемам, несмотря на явные противоречия между единым рынком, единой валютой и различными экономическими и бюджетно-налоговыми политиками.

Существование Общего бюджета показывает, что Евросоюз уже «перерос» формат межгосударственного объединения, и ему присущ ряд черт, характерных для федеративных государств.<sup>19</sup> При этом бюджетная система ЕС отличается от бюджетных систем федеративных государств.

Бюджет является основной характеристикой ЕС как экономической и политической организации. Оценка сути бюджетной политики ЕС может быть сделана на основе сопоставления Общего бюджета и бюджетов некоторых федеральных правительств. По мере развития Союза его бюджет трансформируется. Рыночная либерализация в ЕС «как в зеркале отражала то, что происходило со всеми промышленно развитыми странами (ПРС), но только в Европе этот процесс шел рука об руку с глубокой институциональной интеграцией».<sup>20</sup>

В федеративных государствах Центр ответственен за макроэкономическую стабилизацию; достаточные размеры и гибкость федерального бюджета позволяют решать такую задачу в рамках бюджетной политики. Совершенно иная ситуация в Евросоюзе. Незначительный объем и бездефицитность Общего бюджета делают невозможным его использование для макроэкономической стабилизации. Общий бюджет решает конкретные специфические задачи, связанные с поддержкой сельского хозяйства, региональной политикой и содержанием административного аппарата ЕС.<sup>21</sup>

Очевидно также, что механическое, жесткое применение принципов федерализма может привести не к углублению интеграции, а к расколу между странами. Предпочтительнее «кооперативный федерализм», основанный на механизмах межгосударственных переговоров, поисках консенсуса.<sup>22</sup>

Создание в ЕС независимой фискальной структуры, ужесточение коммунитарного контроля над национальными бюджетами вряд ли осуществимы без поддержки ЕП и/или национального парламента.<sup>23</sup> По мнению Председателя Евросовета Х. ван Ромпёя (избранного в начале марта 2012 г. на второй срок), ЕС должен научиться жить в условиях дилеммы – «валютного союза без развитого бюджетного союза». «Европейский союз не является государством, процедуры принятия решений сложны». Европейские институты с момента введения евро отвечают за денежную политику, в то время как бюджетная политика и координация экономической политики остаются в ведении стран-членов. «Это создает напряженность. Отсюда – порой извилистые решения».<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Европейское право: учебник для вузов. Под общ. ред. Л.М. Энтина. М., 2002. С. 459.

<sup>19</sup> Наряду с наличием Общего бюджета ЕС – наднациональных органов, subsidiarity, гражданства, четырех свобод (движения товаров, услуг, капиталов и лиц), общих политик (например, ОСП), голосование большинством голосов при принятии ряда решений наднациональными органами Союза. Вместе с тем, «Союз не может создавать новые сферы своей компетенции, что принципиально отличает его от федеративного государства». – Европейская интеграция. Под ред. О.В. Буториной. М., 2011. С. 90, 186, 193, 162.

<sup>20</sup> *Jabko N.* Playing the market: A polit. strategy for uniting Europe, 1985-2005. Ithaca; L., 2006. P. 2.

<sup>21</sup> Финансовая политика стран ЕС / Гутник В.П. и др. М., 2004. С. 211.

<sup>22</sup> *De la Ve République à l'Europe: Hommage à Jean-Louis Quermonne / Sous la dir. de F. d'Arcy, L. Rouban.* P., 1996. P. 257.

<sup>23</sup> *Castaldi R.* Europe needs initiative and leadership to overcome the crisis // *Perspectives on Federalism.* 2010. Vol. 2. Iss. 1. P. XX-XXI.

<sup>24</sup> Цит. по: *The Future of the European Union // The Federalist.* 2010. Year LII. P. 10.

Общий бюджет ЕС отличается малым размером по сравнению с величиной бюджетов, входящих в эту интеграционную структуру федеративных государств – чуть выше 1% валового национального дохода (ВНД) ЕС-27, так и структурой поступлений.

Размер Бюджета относительно ВНД не изменился, даже несмотря на большой скачок евроинтеграции (вошли страны со значительно меньшими доходами, чем ЕС-15), расширение Лиссабонским договором компетенций ЕС и обострившиеся, особенно в кризис, вызовы глобализации. В то же время он достаточно велик в абсолютных цифрах: более 100 млрд. евро в год и около 2,5% совокупных госрасходов стран-членов.<sup>25</sup> Институты Союза не несут ответственности за предоставление основных общественных благ, которые остаются прерогативой национальных правительств.

Перераспределение доходов через Общий бюджет осуществляется в ограниченном масштабе, причем направлено не на выравнивание уровня доходов на пространстве ЕС, а, в частности, на повышение благосостояния отдельных регионов.

Основной целью создания Общего бюджета, особенно более актуальной сегодня, является компенсация эффектов неравенства в процессе евроинтеграции на каждом этапе (реализации Единого европейского Акта, ЕЕА, 1986 г.)<sup>26</sup> и географического расширения Союза. Страны ЕС стремились найти компромисс между социальной справедливостью и экономическим ростом.<sup>27</sup>

Общий бюджет ЕС всегда являлся не только экономическим, но и политическим индикатором, который отражал различие интересов стран-членов ЕС, обеспокоенных размерами своих взносов в бюджет и направленностью выплат из него. До 1988 г. политическая ангажированность Общего бюджета повышалась из-за обострения соперничества между институтами внутри Союза.

В первое двадцатилетие процесса европейской интеграции (1951-1970 годы) финансовая система в Сообществе характеризовалась рядом черт. В их числе – попытка унифицировать бюджетные инструменты; развитие финансовой автономии Сообщества; развитие общих политик; попытка найти баланс между институтами Сообщества в процессе разработки исполнения Общего бюджета.

С начала 1950-х годов бюджетная политика претерпела множество изменений. Они были направлены на унификацию бюджета, расширение финансовой самостоятельности и достижение баланса между важнейшими институтами ЕС в управлении финансами.

В 1951 г., когда был образовано Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), были также учреждены административный и операционный бюджет этого наднационального объединения. Что касается финансовой автономии, то она была зафиксирована уже Парижским договором о создании ЕОУС. В 1957 г. Римский договор об образовании ЕЭС и Евратома учредил Единый бюджет (*Single budget*). Параллельно с Единым бюджетом, у Евратома тоже были практически два бюджета - административный и на исследовательские и инвестиционные цели.

В 1965 г. согласно Договору о слиянии, единый бюджет Сообщества стал включать оба административных бюджета (ЕОУС и Евратома). А в 1970 г. Люксембургский договор включает в Общий бюджет ЕЭС бюджет Евратома на исследовательские и инвестиционные цели.

Таким образом, в 1970-2001 годы в рамках ЕЭС, а потом и ЕС существовало два бюджета – Общий бюджет и операционный бюджет ЕОУС.

---

<sup>25</sup> Reforming the budget, changing Europe a public consultation paper in view of the 2008/2009 Budget review. Brussels, 2007. P. 4.

Bertoncini Y. Budget de l'UE. Quelques résolutions pour la révision // Confrontations Europe. 2008. No 81. P. 7.

<sup>26</sup> Single European Act (SEA).

<sup>27</sup> См.: Каргалова М.В. ЕС: политика общественного благосостояния // Современная Европа. 2006. № 1 [25]. С. 101.

В плане Вернера (1971 г.) было предложено создать общую бюджетную систему для стран ЕЭС, поскольку «бюджетная политика имеет большое значение для общего развития экономики». По мере развития интеграции, значение бюджета Сообщества будет, согласно Вернеру, возрастать, хотя экономическое значение национальных бюджетов будет больше. При этом согласованное управление национальными бюджетами будет необходимым условием сплочения в рамках ЕЭС.

Для того, чтобы оказывать быстрое и эффективное влияние на экономическое развитие в краткосрочной перспективе, необходимо создание бюджетно-налоговых инструментов, которые бы управлялись в соответствии с директивами Сообщества.

В плане Вернера особо подчеркнута опасность «чрезмерной централизации». Передача полномочий на наднациональный уровень должна происходить только в том объеме, который необходим для надлежащего функционирования ЕЭС и учитывать наличие разноуровневых бюджетных структур (Сообщества, национальных и местных). В целях стирания фискальных границ и сохранения гибкости бюджетных политик на разных уровнях, предложено обеспечить должную степень налоговой гармонизации (в особенности налога на добавленную стоимость, акцизов, а также налогов, оказывающих определенное влияние на движение капиталов).<sup>28</sup>

План Вернера значительно опередил свое время. Достаточно сказать, что и в 2012 г., на фоне долгового кризиса в еврозоне, идея создания единой бюджетной системы (даже в среднесрочной перспективе) нереализуема.

В ранний период своего существования, вплоть до 1970 г. бюджеты, существовавшие в рамках сообществ, финансировались за счет системы взносов стран-членов. С оформлением европейских политик, особенно Общей сельскохозяйственной политики (ОСП), расходы бюджета росли; углубление европейской интеграции, достижение определенного уровня «зрелости» объединения сделали в 1970 г. возможным введение «собственных средств». Традиционные собственные средства (*Traditional own resources, TOR*) состоят из сельскохозяйственных сборов, сборов на сахар, инулин, а также таможенных сборов.<sup>29</sup> Они представляют собой естественные доходы Союза, проистекающие из ОСП и Общей торговой политики (ОТП).<sup>30</sup>

Затем последовал период устойчивого роста расходов, особенно на сельское хозяйство. Конец 1970-х–начало 1980-х годов были отмечены разногласиями по поводу формирования Общего бюджета между институтами группировки.<sup>31</sup> Кроме того, необходимо было принять решение в отношении позиции Великобритании. Решение британской проблемы (введение «британской скидки») сопровождалось мерами по контролю над сельскохозяйственными расходами, что стало одним из факторов, способствовавших оформлению ЕЕА.

*Британская проблема: особая ситуация, сложившаяся при вступлении Великобритании в Сообщество, когда размер аграрного сектора страны был довольно мал, вследствие чего возникла сильная зависимость от импорта, и, как результат, малые ассигнования из Общего бюджета на сельскохозяйственную поддержку (нечего было поддерживать).*

<sup>28</sup> Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union In the Community. Luxembourg, 8 Oct. 1970. P. 11.

<sup>29</sup> Импортные пошлины и сборы с промышленной и сельскохозяйственной продукции стали поступать в Общий бюджет с 1971 г. Инулин – легко усваиваемый организмом человека полисахарид, применяется в медицине как заменитель крахмала и сахара при сахарном диабете; материалом для промышленного получения фруктозы.

<sup>30</sup> Ardy B., El-Agraa A.M. The General budget. In: The European Union Economics and Policies. Ed. by Ali M. El-Agraa. Cambridge, 2007. P. 353, 360.

<sup>31</sup> Устав от бесконечных споров, в середине 1982 г. три наднациональных структуры – КЕС, Парламент и Совет – приняли Совместную декларацию о различных мерах по улучшению бюджетной процедуры. Первые 4 года она показала себя довольно эффективным инструментом. Но прежние проблемы возобновились с очередным расширением группировки (за счет Испании и Португалии).

*Британская скидка – особая льгота для Великобритании (в форме вычета из НДС). Благодаря этой льготе, уклонение Лондона от участия в сельскохозяйственной политике ЕС ежегодно оборачивается для этой страны получением около 5 млрд. евро.*

*Впервые корректирующий механизм был согласован еще в марте 1975 г. (так как особенно острой проблема стала в 1974 г., то есть уже на следующий год после вступления Великобритании в ЕЭС). А в 1975 г. на референдум в стране был вынесен вопрос, стоит ли вообще участвовать в ЕЭС. Механизм должен был действовать на период 1976-1980 годов. Согласно этому механизму, любой стране, находящейся в «неприемлемом положении вследствие несправедливого финансового бремени», предоставлялась бы компенсация из бюджета Сообщества. Механизм так и не вступил в силу.*

*В ноябре 1979 г. согласован второй корректирующий механизм, вступивший в силу в мае 1980 г. Он представлял собой компенсацию расходов в форме особых мер для Великобритании.*

*Третий компенсирующий механизм был согласован в июне 1984 г., под давлением премьер-министра Великобритании М. Тэтчер, и вступил в действие с мая 1985 г. Впервые была использована «коррекция у источника», т.е. применительно к доходам Сообщества, получаемым от Великобритании. С 1985 г. компенсация предоставлялась в форме вычета 1 млрд. экю из британского взноса НДС в Общий бюджет. С 1986 г. 2/3 (66%) возмещалось Великобритании как вычет с НДС. Британская скидка делилась между всеми странами Сообщества в соответствии с их платежами от НДС в Общий бюджет (за исключением ФРГ, которая платила 2/3 всей доли, а 1/3 делилась между всеми остальными странами). ФРГ возмущалась еще в 1981 г. тем, что она, будучи крупнейшим донором Общего бюджета, еще обязана возмещать Великобритании довольно крупные суммы. После этого ее расходы на британскую скидку в соответствии с соглашением в Фонтенбло (1984 г.) согласились урезать на треть. Впоследствии механизм британской корректировки был пересмотрен в сторону сокращения (2005).*

Единый рынок и расширение ЕС за счет европейских стран Средиземноморья привели к созданию в 1988 г. так называемого *Пакета Делора-I (Delors-I Budgetary Package)*.<sup>32</sup> Результатом стал пересмотр бюджетных правил ЕС. С этого времени существуют два бюджетных плана – ежегодный и среднесрочный (Многолетние финансовые программы), на основе которых строится бюджет ЕС.<sup>33</sup> Как уже говорилось, Делор расширил предложения, содержащиеся в Плане Вернера, но существенные различия двух проектов обеспечили Пакету Делора более счастливую судьбу.<sup>34</sup>

Общий бюджет расширили: увеличились модифицированные «собственные средства», и структурные расходы стали более концентрированными.<sup>35</sup> Также ужесточился

<sup>32</sup> К важнейшим достижениям Ж. Делора на посту председателя ЕК (1985–1995) относят не только ЕЕА, но и окончательное формирование Единого рынка, ЭВС. – Пиндер Дж., Шишков Ю.В. Евросоюз и Россия: перспективы партнерства. М., 2003. С. 9.

<sup>33</sup> Документы, принимаемые в ЕС, в которых определяются основные направления формирования Общего бюджета и потолки средств в расходной части на среднесрочную перспективу. Фактический уровень расходов отражает ежегодный Общий бюджет.

<sup>34</sup> Syrrakos D. A Reassessment of the Werner Plan and the Delors Report: Why did they Experience a Different Fate? // Comparative Economic Studies, 2010. No 52. P. 580

<sup>35</sup> Для обеспечения ЕС необходимыми средствами в отношении собственных ресурсов было решено диверсифицировать источники доходов Общего бюджета (ранее их общий объем поступлений основывался на одном источнике дохода – НДС). Предел собственных средств ежегодно закрепляется на определенном от общего валового национального дохода (ВНД) ЕС уровне и рассчитывается, исходя из объемов ресурсов, необходимых для деятельности ЕС, содержащихся в Многолетних финансовых программах. Чтобы компенсировать снижение поступлений от традиционных собственных ресурсов, бюджетная реформа 1988 г. ввела «четвертый ресурс» – ВНД. Реформа изменила схему отчислений НДС: ставка в 1,4% применяется к налоговой базе, и из полученной величины вычитается сумма компенсационных отчислений, выплачиваемых Великобританией согласно корректирующему механизму. При этом налоговая база, с которой производят отчисления в Общий бюджет, не может превышать 55% ВВП каждой из стран-членов. До 1992 г. основным источником финансирования оставались отчисления от НДС в размере 57-59% объема поступлений в Общий бюджет. Затем из-за общемирового снижения

контроль над сельскохозяйственными расходами, трансформировалась система принятия бюджетных решений (Европейский Совет 1988 г.). После подписания Договора о Создании Европейского Союза бюджет был снова изменен Эдинбургским Соглашением (Европейский Совет 1992 г.), *Пакет Делора-II*.

Эти мероприятия сопровождались радикальной реформой ОСП и дальнейшим расширением бюджетных ресурсов для финансирования структурной и внутренней политики, а также внешних действий. Такие шаги были вызваны перспективой принятия в ЕС стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Снижение скорости европейской интеграции во второй половине 1990-х гг. отразилось и на едином бюджете. Поэтому «Повестка дня 2000» (*Agenda 2000*)<sup>36</sup> предложила, чтобы расширение ЕС финансировалось из уже существующих источников с незначительным реформированием. Это позволило решить проблемы финансирования только до 2006 г.; в 2005 г. было согласовано дальнейшее умеренное расширение средств Общего бюджета и их перераспределение (действующая Многолетняя финансовая программа 2007-2013 гг.).

Функции бюджета тесно взаимосвязаны. Весьма сложной и интересной представляется связь между стимулированием предпринимательской активности и аккумуляцией финансовых средств. Чем меньше средств собирается в государственном бюджете, тем активнее стимулируется предпринимательская деятельность. Таким образом, желательно свести к минимуму перераспределение ресурсов посредством бюджета, снизить налогообложение предпринимательской деятельности. С другой стороны, снижение налогов не должно означать сокращения прочих функций бюджета – например, социальной.

Евросоюз в своей бюджетной политике стремится сочетать требование исполнения социальных обязательств со стимулированием экономического роста. Основными направлениями его бюджетной политики выступают достижение циклической сбалансированности бюджетов, предотвращение избыточных бюджетных расходов, контроль объема государственного долга. К инструментам бюджетной политики ЕС можно отнести ограничение бюджетного дефицита, госдолга.

Общий бюджет ЕС составляется с учетом пяти принципов.<sup>37</sup> Сюда относят: принцип единства (*unity*) – все расходы и доходы сведены в один документ; принцип универсальности (*universality*) – все расходы четко расписаны по статьям бюджета; принцип ежегодности (*annuality*) – операции, рассчитанные на ряд лет, подразделяются на стадии, соответствующие бюджетным годам. Последнее позволяет избежать формирования долгосрочных обязательств (правда, имеется ряд трудностей, поскольку большинство расходов ЕС – многолетние программы).

Четвертый принцип – равновесие (*equilibrium*) – бездефицитность бюджета, причем для его пополнения запрещено прибегать к займам. Таким образом, в случае необходимости, в течение года расходные статьи могут корректироваться. Если доходы превышают расходы, то положительное сальдо текущего года записывается как доход следующего. Наконец, пятый принцип – спецификации (*specification*) – расходы расписаны по конкретным задачам, чтобы гарантировать строго целевое использование средств.

Для эффективного исполнения бюджета существует возможность трансфертов между его отдельными статьями. Кроме вышеперечисленных есть еще один заслужи-

---

таможенных тарифов, повышения самообеспеченности ЕС сельскохозяйственными товарами снизились объемы поступлений от Традиционных собственных ресурсов (*Traditional own resources, TOR*), основным источником дохода Общего бюджета стал ВНД.

<sup>36</sup> Стратегия для усиления роста, конкурентоспособности и занятости, для модернизации ключевых политик и для распространения границ Союза на восток. – Юдина И.Н. «Повестка дня 2000»: для более сильного и расширенного Союза ([http://hist.asu.ru/aes/99\\_2.pdf](http://hist.asu.ru/aes/99_2.pdf)).

<sup>37</sup> Ardy B., El-Agraa A.M. The General budget.... Ibid. P. 358.

вающий внимания принцип, принятый относительно недавно (1999 г.) – все статьи Общего бюджета исчисляются в единой валюте, евро. Даже те, что относятся к странам, не принадлежащим к еврозоне.<sup>38</sup>

Все эти принципы свидетельствуют о желании стран-членов ЕС ограничить наднациональную компетенцию Евросоюза. Налицо противоречие между стремлением стран контролировать рост расходов и желанием Европейского парламента (ЕП) перевести в Общий бюджет как можно больше статей расходов национальных бюджетов. Налицо стремление к максимальному контролю со стороны стран-членов и минимальной свободе действий собственно ЕС. «Иллюзии национального суверенитета не желают отступать».<sup>39</sup> На наш взгляд, подобный подход контрпродуктивен. Понятно стремление стран ЕС сохранять самостоятельность и собственные социально-экономические модели, но для повышения эффективности экономики Союза перестройка Общего бюджета необходима и неизбежна.

Бюджетная процедура, заложенная в Договоре о бюджете (1971 г.) допускала возможность определенных разногласий при принятии решений. Соглашение предоставило ЕП право окончательного одобрения Бюджета. В начале 1980-х гг. ежегодный бюджетный цикл был одним из источников постоянных споров между институтами ЕС.<sup>40</sup> Решению проблемы способствовали два фактора: расширение полномочий ЕП – принятие ЕЕА, а также новые бюджетные процедуры, введенные Пакетом Делора-I. Последний содержал два важных новшества, которые действуют и сейчас – принимаемые на несколько лет Многолетние финансовые программы и межинституциональное соглашение о бюджетной процедуре.

Бюджетные вопросы, в особенности бюджетную процедуру, много обсуждали в Европейском Конвенте под председательством В. Жискара д'Эстена. Был предложен новый бюджетный процесс, комбинирующий совместное принятие решений и, одновременно, асимметричное распределение полномочий в пользу Парламента. Бюджет должен был проходить одно чтение обоими органами (ЕП и Советом) плюс согласительную процедуру. В случае неуспеха последней финальное слово отводилось ЕП: возможность принятия поправок без согласия Совета. Межправительственная Конференция, разработавшая проект Конституции (2004), исправила асимметрию и урезала роль ЕП.

Действующая Многолетняя финансовая программа 2007-2013 гг. содержит согласованные «потолки» (*ceilings*) по различным категориям расходов и по бюджету в целом. Каждая Многолетняя финансовая программа сопровождается межинституциональным консенсусом, согласно которому ЕК, Европейский Совет и ЕП обязуются соблюдать установленные пределы расходования средств. Текущий уровень расходов устанавливает ежегодный бюджет, который обязан соответствовать основным положениям Многолетней финансовой программы. Этот бюджет должен быть принят в соответствии с установленной процедурой.<sup>41</sup>

Общий бюджет разрабатывают и принимают в период 1 сентября – 31 декабря предыдущего года. К маю ЕК согласовывает общие цели бюджета следующего года, расписывает по статьям (предварительная оценка) доходы и расходы будущего года. Не позднее 15 июня предварительный проект рассылается национальным правитель-

---

<sup>38</sup> Пересчет по фиксированным курсам.

<sup>39</sup> Tsoukalis L. Managing Interdependence: the EU in the World Economy. In: International Relations and the European Union. Ed. by C. Hill, M. Smith. Oxford, N.Y., 2005. P. 237.

<sup>40</sup> В 1980 г. расширение полномочий Европейского парламента в бюджетной политике и его споры с ЕК и Евросоветом привели к острому бюджетному кризису, когда Европарламент дважды отклонял Общий бюджет. – Dăianu D. Op. cit. P. 181-182.

<sup>41</sup> Консолидированная версия Договора о Европейском союзе и Договора, учреждающего Европейское сообщество. М., 2001. С. 191-200 (ст. 268-280).

ствам, которые должны соотносить его с действующим внутри стран законодательством. С учетом поступившей информации, ЕК может направить участникам бюджетного процесса уведомления с корректировкой проекта.<sup>42</sup>

К 15 июля каждого года Совет министров ЕС (после проведения консультаций с представителями ЕП) принимает проект в первом чтении. В начале осени он направляется в Парламент, где в октябре проводится обсуждение в первом чтении. В ходе первого чтения могут приниматься поправки по «необязательным» статьям расходов, а также предложения по корректировке обязательных расходов. Доля обязательных трат в Общем бюджете составляет примерно 40% и связана, в основном, с поддержкой сельского хозяйства.

В ходе второго чтения в Совете, во второй половине ноября эти предложения могут и не учитываться. Предлагаемые ЕП поправки по «необязательным»<sup>43</sup> статьям расходов как правило нацелены на увеличение финансирования региональной и социальной политики. В отношении обязательных расходов у ЕП совещательный голос.<sup>44</sup> Обычно он принимает бюджет во втором чтении в декабре, затем бюджет подписывает глава ЕП, а потом бюджет вступает в силу. ЕП также контролирует исполнение принятого бюджета. Кроме текущего контроля, Парламент утверждает итоговый отчет ЕК об исполнении бюджета и получает отчет группы аудиторов специально созданной для проверки Общего бюджета Счетной палаты ЕС (1977 г.). Этот орган проверяет, «все ли полученные доходы и произведенные расходы были законными и правильными, и добросовестным ли было управление финансами».<sup>45</sup>

За общее исполнение Общего бюджета ЕС отвечает ЕК, гарантируя соблюдение норм. ЕК несет прямую ответственность за распределение ассигнований на проведение внутренней политики, внешней деятельности и административного управления Союзом. Аграрная и структурная политики финансируются при участии Структурных фондов ЕС и национальных правительств.

Сотрудничество трех ключевых институтов Евросоюза в ходе бюджетной процедуры должно было сделать процесс принятия ежегодного бюджета сравнительно простой задачей (с 1998 г.). Это оправдывало себя до 2008 г.

Решения по поводу основных статей расходов Многолетней финансовой программы, как правило, принимаются в ходе весьма острых дебатов. С разворачиванием активной фазы мирового финансово-экономического кризиса усилились разногласия и при принятии ежегодного бюджета. Так, на конец ноября 2010 г. ЕП так и не одобрил бюджет ЕС на следующий год. Это связано с тем, что парламентарии потребовали расширения бюджетных полномочий за рамки чисто консультативной функции. ЕК на это не согласилась. Тем не менее, компромисса все же удалось достичь.

---

<sup>42</sup> Самые значимые корректировки обычно связаны с колебаниями курса евро.

<sup>43</sup> Обязательные расходы, как определено ст. 272(4) Римского договора (Договор о Европейском сообществе, ДЭС) – это расходы, «обязательно возникающие из данного договора или из актов, принятых в соответствии с договором». Все прочие расходы относят к необязательным. В Совместной декларации КЕС, Евросовета и Европарламента от 1982 г. дано следующее определение обязательных расходов. Это – расходы, которые «бюджетное ведомство обязано заложить в бюджет, чтобы позволить Сообществу исполнять свои обязательства, как внешние, так и внутренние, в соответствии с Договорами или актами, принятыми в соответствии с этими Договорами».

<sup>44</sup> В особых случаях, если имеется принципиальное расхождение мнений между ЕП (напрямую избираемого гражданами ЕС) и Советом (представляющим правительства стран-членов), существует возможность отклонения 60% голосов Общего бюджета в целом с отправкой его на доработку.

<sup>45</sup> Амстердамский договор. М., 1999. С. 70 (Ст. 188с).

Соблюдение первого принципа составления бюджета (универсальности) в ЕС несколько условно. Большинство средств действительно проводится через Общий бюджет. Но параллельно ЕС располагает и внебюджетными финансовыми ресурсами.<sup>46</sup>

Европейский фонд развития (ЕФР) следует отличать от четырех Структурных фондов ЕС, средства которых проходят в Общем бюджете по группе расходов на проведение структурной политики. К ним относятся созданные еще в 1957 г. Европейский фонд сельскохозяйственного регулирования и гарантий ФЕОГА<sup>47</sup> (до 2007 г.), Европейский социальный фонд (ЕСФ),<sup>48</sup> Европейский фонд регионального развития (ЕФРР),<sup>49</sup> а также Финансовый инструмент регулирования рыболовства – ФИФГ.<sup>50</sup> С ними схож и образованный в 1993 г. Фонд сплочения.<sup>51</sup>

На фонд ФЕОГА, финансировавший ОСП, в 1960-е годы приходилось до 90% бюджета ЕС. С 2007 г. по настоящее время, несмотря на планомерное и неуклонное сокращение расходов на природные ресурсы, на Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий и Европейский сельскохозяйственный фонд развития, а также Европейский фонд рыболовства приходится свыше 40% средств Общего бюджета.<sup>52</sup>

ФЕОГА подразделялся на две секции: гарантий и поддержки. Первая финансирует систему ценообразования и поддержки рынка, вторая – структурную перестройку сельского хозяйства. К началу 2000-х годов на Секцию гарантий приходилось около 95% расходующихся средств Фонда. В 2008 г. этот показатель снизился до 74%,<sup>53</sup> хотя по-прежнему неоправданно высок.

До 2001 г. к внебюджетным средствам ЕС относился также операционный бюджет ЕОУС, но в 2002 г., по истечении срока действия договора о его создании, он включен в Общий бюджет.

Общий бюджет ЕС стал первым наднациональным механизмом регулирования диспропорций в социально-экономическом развитии стран-членов. Впервые был создан механизм формирования межбюджетных потоков через общую структуру. В кругу стран «Старой Европы» (ЕС-15) действительно удалось сократить разницу между сильнейшими и слабейшими экономиками к обоюдной выгоде. Принципы Общего рынка оказали положительное влияние. Следует отметить: успех Общего бюджета был предопределен, поскольку экономики ЕС-15 были относительно схожи. Ситуация изменилась по-

---

<sup>46</sup> К внебюджетным финансовым институтам относят Европейский фонд развития (ЕФР), финансирующий (с 1959 г.) проекты экономического развития группы АКТ в рамках помощи развитию. Через Общий бюджет проводят расходы на партнерские проекты с этими странами, а также ассигнования на оказание им гуманитарной и продовольственной помощи. У ЕФР есть собственный механизм принятия решений в сфере своих финансов. К внебюджетным структурам относят и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ, 1958 г.), Европейский инвестиционный фонд (ЕИФ, 1994 г.).

<sup>47</sup> *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)*, но более употребителен французский акроним *FEOGA*. С 01 января 2007 г. заменен двумя фондами – Европейским фондом сельскохозяйственных гарантий (*European Agricultural Guarantee Fund, EAGF*) и Европейским сельскохозяйственным фондом развития (*European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*). Первый отвечает за прямые платежи фермерам и меры по регулированию рынков (интервенции), второй – за программы развития стран-членов ЕС ([http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/index_en.htm)).

<sup>48</sup> *European Social Fund (ESF)*.

<sup>49</sup> *European Regional Development Fund (ERDF)*.

<sup>50</sup> *Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)* существовал в 1994–2006 гг. В 2007 г. заменен на Европейский фонд рыболовства (*European Fisheries Fund, EFF*) с упрощенной процедурой функционирования и более адекватным отражением нужд ЕС-27.

<sup>51</sup> *Cohesion Fund (CF)* финансирует проекты в сфере экологии, трансъевропейских сетей в странах-членах с доходом на душу населения менее 90% от среднего по ЕС уровня. – Европейская интеграция. Под ред. О.В. Буториной. С. 190.

<sup>52</sup> Council of the European Union. 19 Dec. 2005.

([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/misc/87677.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/87677.pdf)).

<sup>53</sup> General budget of the European Union for the financial year 2008. The figures. Brussels, Luxembourg, 2008, January. P. 24.

сле 2004 г., поскольку большинство новых членов ЕС существенно уступает странам - основателям по уровню развития.

## § 1.2 Доходная и расходная части бюджета ЕС: структура и эволюция

Структура доходной части Общего бюджета ЕС и бюджетов отдельных стран группировки существенно различается. В рассматриваемых странах основную часть доходов бюджета формируют поступления от налогов. В Великобритании этот показатель близок к 90%, в ФРГ – к 80% (в России он превышает 60%<sup>54</sup>). В Общем бюджете основная часть поступлений (свыше 3/4) приходится на неналоговые доходы – так называемый «4-й ресурс» ВНД (Валовой национальный доход), который, согласно принятому в ЕС определению, относится к категории «дополнительных» ресурсов.<sup>55</sup> Это доля ВНД, которую страны ЕС перечисляют в Общий бюджет в соответствии с устанавливаемой ставкой. По сути, он представляет собой тот же взнос в Общий бюджет, который раньше, до 1970 г., платили страны-члены.

Общепринятые требования, предъявляемые к налоговой системе – справедливость, эффективность и прозрачность. Существуют вертикальное и горизонтальное измерения справедливости налогообложения. Первое подразумевает, что люди со схожим уровнем доходов должны платить одинаковые размеры налогов. Второе – неизменное обложение при различных ситуациях. При таком понимании справедливость требует создания прогрессивной шкалы налогов. В зависимости от того, как ЕС увеличивает свои доходы, налоговое бремя непосредственно ложится либо на плательщиков, либо на страны Союза.

Эффективность налоговой системы требует, чтобы она перераспределяла доходы равномерно. Важными аспектами оценки эффективности налоговой системы являются уровень издержек по сбору налогов (следует стремиться к их минимизации) и степень соблюдения правил их уплаты. Прозрачность подразумевает, что налоговая система должна быть понятной, простой для понимания, чтобы налогоплательщики были осведомлены о своих обязательствах и механизме их определения.

Бюджетно-налоговая система ЕС отлична от систем федеративных государств. Количество действительно независимых налоговых доходов очень низко, обложение остается в основном, под контролем национальных правительств. Федеральное правительство обычно располагает значительной частью налоговых доходов непосредственно за счет обложения доходов физических лиц (см. Таблицу 1.1) и опосредованно – за счет отчислений в фонды социального страхования.

Прочие источники налоговых поступлений федерального правительства – налог на корпорации, НДС и акцизы. Однако ни один из перечисленных источников пока недоступен для ЕС.

Европейские экономические сообщества (ЕЭС), как и иные международные организации, изначально финансировались за счет взносов стран-членов. Примечательно,

---

<sup>54</sup> В РФ свыше четверти доходов федерального бюджета составляют вывозные таможенные пошлины, которые не относят к налоговым доходам, а считают доходами от внешнеэкономической деятельности. Так, в 2009 г. эта доля равнялась 26,7%. Доходы федерального бюджета РФ в 2011 г. составляли 20,7% ВВП. Из этой суммы на нефтегазовые доходы приходится почти половина (10,2% ВВП), а на прочие – соответственно 10,5% ВВП. Из 10,2% нефтегазовых доходов на НДС приходится 3,6% ВВП, а на таможенные пошлины – 6,6% ВВП. В 2011 г. вывозные таможенные пошлины составили 25,3% доходов федерального бюджета, а НДС – 11,5%. По прогнозам в 2012 г., НДС будет составлять 17,7% общих доходов федерального бюджета, а таможенные пошлины – 37,1%. (Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» [http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH\\_ZAKL200810062059/pr2009-2011\\_4.3.xls](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH_ZAKL200810062059/pr2009-2011_4.3.xls)).

<sup>55</sup> General budget of the European Union for the financial year 2008. Ibid. P. 30.

что сначала только две страны – ФРГ и Великобритания – были нетто-вкладчиками в бюджет ЕЭС. Потери Великобритании по результатам чистых выплат в бюджет составляли на протяжении 1970-х гг. до 0,5% ВВП.<sup>56</sup>

Таблица 1.1

**Основные налоги в федеративных государствах и в ЕС (% ВВП, 2006 г.)**

	Подоходный налог	Налог на корпорации	Отчисления в фонды социального страхования	Налоги на товары и услуги	Прочие	Всего
Австралия	37,4	21,7	0	27,1	13,7	30,6
Канада	36,3	11,0	14,3	24,3	14,1	33,3
США	36,5	11,8	22,5	16,8	12,3	28,0
Швейцария	35,6	10,1	21,4	23,0	9,9	29,6
ФРГ	24,5	5,9	35,4	28,4	6,0	35,6
ЕС-27	25,1	8,8	25,4	30,0	10,7	39,8

\* Статьи доходов в % от общей суммы доходов; вся сумма в % от ВВП.

Источник: OECD in Figures 2009. OECD Observer 2009 / Supplement 1. P.: OECD, 2009. P. 58-59;

General Budget of the European Union for the Financial Year 2008. Luxembourg: European Communities, 2008 ([http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_en.pdf)).

Договор о ЕЭС ввел понятие «собственных ресурсов». Значимость этого шага состояла в том, что ЕЭС обрели финансовую автономию. Подобная мера обсуждалась в течение ряда лет, но была реализована после создания в 1968 г. Таможенного союза незадолго до первого расширения (1970 г.).

Именно таможенные пошлины и сборы, взимаемые при импорте сельскохозяйственной продукции, служат основой для «собственных ресурсов» Общего бюджета и называются «традиционными» доходами.<sup>57</sup> Импортёры сельскохозяйственной продукции уплачивают сборы на постоянной основе, по установленным регламентами ЕК ставкам для поддержания цен на аграрную продукцию производителей стран-членов ЕС. В отношении импорта свежих овощей и фруктов (и некоторых рыбных продуктов) может применяться так называемый компенсационный сбор.<sup>58</sup>

Позднее из-за особой процедуры взимания из числа «сельскохозяйственных» сборов стал отдельно выделяться налоговый сбор на ввоз сахара, глюкозы, а с 2004 г. – инулина. Последний вид сбора дает почти 40% всех поступлений от этих статей. К этим традиционным доходам Общего бюджета с 1975 г. добавилась часть поступлений от НДС.

Право государств самостоятельно проводить налоговую политику, руководствуясь только собственными соображениями, относится к одной из ключевых составляющих суверенитета. НДС после проведенных реформ уже к 1980-м гг. превратился в основной налог ЕЭС, взимание которого стало неотъемлемым условием присоединения к Сообществу.<sup>59</sup>

На первых порах в бюджет ЕС направляли 1% от собираемой суммы НДС, но к 1985 г. норма этих отчислений возросла до 1,4%.<sup>60</sup> Для расширения финансовых возможностей Общего бюджета в конце 1980-х гг. предложено привлекать новые дополнительные ресурсы. К 1999 г. это позволило вернуться к 1% от НДС, и снижение доли поступлений от налога продолжилось.

<sup>56</sup> Ломакин В.К. Британия в мировой экономике. М., 2010. С. 246.

<sup>57</sup> Традиционными потому, что доходы ЕС проистекают от проводимой Союзом политики *Common Commercial Policy (CCP)* в составе ОСП и ОТП.

<sup>58</sup> Разница между справочной и фактической ценой товара. Взимается в случае, если после учета таможенных сборов цена на товар, ввозимый из определенной страны, ниже уровня установленных в начале каждого хозяйственного года справочных цен ЕС в течение 2 дней подряд.

<sup>59</sup> Вавилова М.А. В Европе НДС тоже платят // Современная Европа. 2005. № 4 [24]. С. 111.

<sup>60</sup> Ardy B., El-Agraa A.M. The General budget... Ibid. P. 361.

В ходе реформы бюджетной политики ЕС на 2002-2003 гг. был установлен новый норматив отчислений от НДС – 0,75%, с последующим снижением: до 0,5% (2004) и 0,3% (2007).<sup>61</sup> На деле средний размер отчислений от НДС в 2003 г. составил 0,53%, а с 2004 г. снизился до 0,30% по ЕС-15 и 0,31% – по ЕС-27. За 2007-2013 гг. ставка отчислений с НДС составила 0,3; за исключением Австрии– 0,225%, ФРГ – 0,15%, Нидерландов и Швеции по 0,1%. В Регламенте (Постановлении) Евросовета ноября 2011 г. содержатся предложения для новой схемы НДС (ежемесячного). Но все равно НДС менее 1%.<sup>62</sup>

Наднациональные институты ЕС не имеют права вводить новые налоги для пополнения Общего бюджета. К настоящему времени законодательно закреплены следующие «собственные ресурсы» Общего бюджета:

- сборы на импортируемые продукты сельского хозяйства;
- налоговые сборы на сахар, глюкозу и другие моносахариды, а также инулин;
- таможенные пошлины на импорт сельскохозяйственной продукции из стран, не входящих в ЕС;
- отчисления от НДС, определяемые по единой ставке с гармонизированной по правилам ЕС налогооблагаемой базы каждого из государств-членов;
- «дополнительные» ресурсы, основанные на размере ВНД стран-членов, и взимаемые по ежегодно фиксируемой ставке.

Также к доходной части бюджета принадлежит прибыль от административной деятельности наднациональных институтов; подоходный налог, взимаемый с их сотрудников; проценты и штрафы по просроченным платежам предыдущих лет; перенесенные с предыдущего года остатки и другие второстепенные поступления.

Изначальная система Традиционных собственных ресурсов (*TOR*) обнаруживала ряд изъянов при применении ее как бюджетной системы всего Сообщества. На первом этапе доходы увеличивались по мере роста назначаемой доли отчислений от НДС, но как только был превышен лимит в 1%, темпы роста доходов замедлились.

*TOR* были ограничены падением импорта сельскохозяйственных товаров (по мере достижения ЕС уровня самообеспеченности, в том числе за счет расширения ЕС), снижением ставки тарифов, ростом преференциальных торговых соглашений с третьими странами. В течение многих лет ЕС в этой сфере был самым злостным нарушителем правил ГАТТ / ВТО.

После вступления в ЕС новых стран (2004, 2007 гг.) аграрная продукция, поставляемая с их территории в ЕС-15, перестала облагаться этими сборами. В 2004 г. сократились поступления от налогового сбора на сахар из-за снижения импортных квот, а также зачисления поступлений из новых стран только с 2005 г.

База для взимания НДС также увеличивалась медленно, поскольку исключала государственные расходы, которые со временем росли. Ставка была регрессивной. Таким образом, система не была справедливой: поступления в бюджет не соотносились с уровнем ВНД на душу населения.

В особенности несправедливой система была по отношению к Великобритании: страна отдавала больше, чем «справедливую долю поступлений», вследствие значительной доли импорта из-за пределов ЕС и сравнительно низких государственных расходов.

Упомянутый рост нормы отчислений от НДС увеличил доходы, но это явилось лишь временным выходом, без учета проблемы справедливости. Последовавшее снижение норматива отчислений в Общий бюджет ЕС от НДС привело к почти двукратному

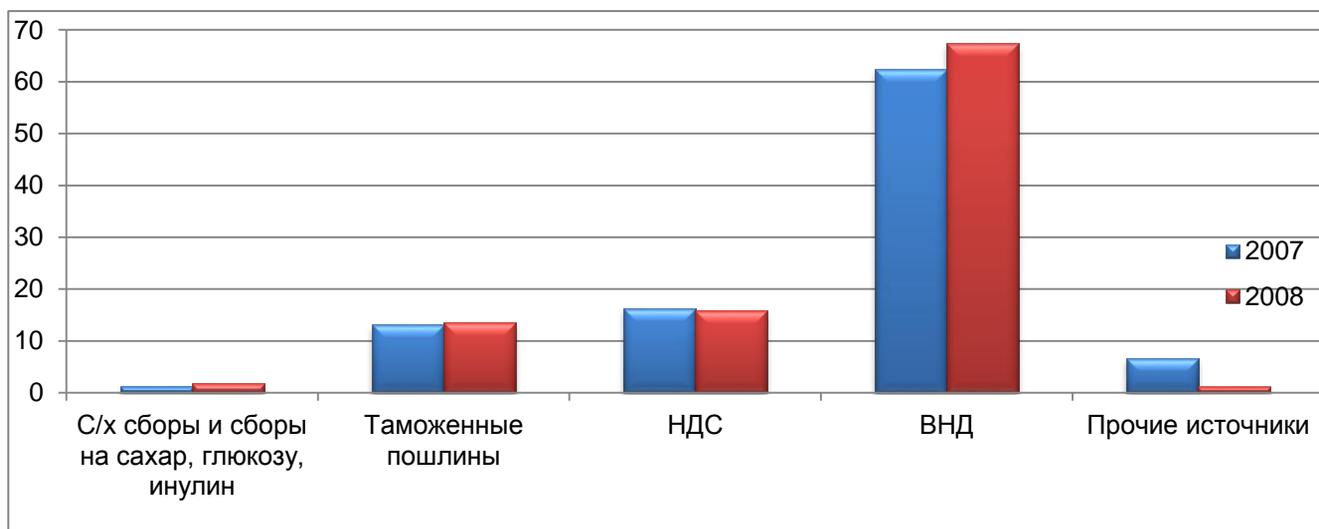
<sup>61</sup> Европейская интеграция... С. 189.

<sup>62</sup> Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax. Brussels, 9.11.2011. – 15 p.

*Batten G.* How much does membership of the European Union cost Britain? L., 2011. March. P. 12.

сокращению поступлений по этой статье. Таким образом, основным источником бюджетных поступлений становится более интенсивное привлечение «дополнительных» ресурсов, о чем свидетельствуют данные Рисунка 1.1.

**Рисунок 1.1**  
**Источники поступлений в Общий бюджет ЕС (% к итогу, 2007-2008 гг.)**



Источник: General Budget of the European Union for the Financial Year 2008. Luxembourg: European Communities, 2008 ([http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2008/syntchif\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2008/syntchif_2008_en.pdf)).

Доходы Общего бюджета, формируемые за счет «дополнительных» ресурсов для обеспечения его сбалансированности, могут значительно изменяться в зависимости от суммы остальных поступлений. Ежегодно утверждается фиксированная ставка отчислений страны, исходя из прогнозируемого объема ВНД. Также предусматриваются резервные «дополнительные» ресурсы, которые, однако, могут быть привлечены лишь в случае, когда в течение года не удастся иным способом свести бездефицитный Общий бюджет. Размер этих резервных ресурсов составляет примерно 0,6% от всего объема «дополнительных» ресурсов (ВНД).

Для 2003 г. обязательная ставка составила 0,6%, а в 2004 г. из-за целенаправленного сокращения бюджетных поступлений по другим статьям – 0,72% общего ВНД ЕС-15 и 0,74% суммарного ВНД ЕС-25. Различия в показателях связаны с тем, что в январе – апреле 2004 г. использовалась старая методика, а с мая, после расширения ЕС – новая. До расширения Союза в 2004 г. «дополнительные» ресурсы собирались с ЕС-15 ежемесячно в размере 1/12 отчислений, предусмотренных старыми нормативами. С мая 2004 г. они собираются со всех 25 (27 – с 2007 г. и 28 – с 2013 г.) стран в размере 1/8 отчислений, предусмотренных новыми нормативами. У старых членов вычитаются суммы, выплаченные в январе – апреле.

Существует предельно допустимый уровень доходов Общего бюджета. С 1992 г. он не должен превышать заранее установленную долю от суммарного ВНД стран-членов. В 1992-1994 гг. он составлял 1,20% ВНД, затем несколько вырос, достигнув в 1999 г. 1,27% – в соответствии с Пакетом Делора-II.<sup>63</sup> На Многолетние финансовые программы 2000–2006, 2007-2013 гг. порог был сохранен. По принятым правилам, решение о размерах этого показателя принимается в Совете единогласно и затем ратифицируется национальными парламентами.

<sup>63</sup> Европейский Союз: Справочник-путеводитель. Под ред. О.В. Буториной (отв. ред.), Ю.А. Борко, И.Д. Иванова. М., 2003. С. 36.

Из-за особой позиции Великобритании, согласно которой ее отчисления в Общий бюджет должны быть ниже расчетных нормативов, в ЕС используется корректировка бюджетных поступлений за счет увеличения взносов других стран-членов, как от НДС, так и «дополнительных» ресурсов бюджета.

В 2003 г. перераспределение средств заключалось в уменьшении платежей Великобритании на 4659,75 млн. евро за счет компенсационных платежей остальных 14 стран. Особенно крупные суммы компенсации поступали от Франции (1420,90 млн. евро), Италии (1173,87 млн.), Испании (669,64 млн.), ФРГ (320,44 млн.) и Бельгии (248,26 млн.).<sup>64</sup> В 2004 г. поступления от Франции составили 1560 млн евро; от Италии 1220 млн, от Испании – 720 млн.<sup>65</sup>

С 2004 г. эта же сумма компенсации для Великобритании распределена среди 24 (с 2007 г. – 26) стран ЕС. Это привело к сокращению дополнительных поступлений из Франции – до 1342,93 млн., Италии – до 1109,45 млн., Испании – до 632,90 млн., ФРГ – до 308,84 млн. евро. В число стран, чьи корректировочные поступления от НДС и «дополнительных» ресурсов превысили 100 млн. евро, входят Дания, Греция, Польша, Португалия, Финляндия.

Несмотря на то, что подавляющая часть поступлений в Общий бюджет формируется за счет собственных ресурсов, их сбор в основном четко привязан к территории отдельных стран-членов ЕС. С начала 2000-х годов более 75% поступлений в бюджет ЕС обеспечивают пять крупнейших стран – «Большая тройка» – ФРГ, Франция, Великобритания, а также Италия, и Испания.<sup>66</sup>

Расхождения в размерах поступлений от каждой из стран можно объяснить разной величиной и уровнем развития экономик членов ЕС. Различия между ежегодными поступлениями в Общий бюджет с территории стран-членов и расходами бюджета отражают существование в ЕС стран-доноров. Так, до расширения 2004 г. соотношение донор-реципиент в ЕС-15 было 4 к 10 (у Финляндии был нулевой баланс).<sup>67</sup>

После перераспределения денежных средств через бюджет ЕС финансовое бремя отдельных стран не всегда отвечает реальному соотношению экономического потенциала и социальных потребностей.<sup>68</sup> Хотя во время дебатов о Многолетней финансовой программе 2007–2013 гг., «бюджетная солидарность»<sup>69</sup> выделялась как необходимое условие укрепления ЕС, хозяйственного роста Европы.<sup>70</sup>

Чистый вклад (*net contribution*) страны в Общий бюджет равен разнице между ее взносом и получаемыми оттуда суммами. Позиция ЕК по поводу этого показателя в последние годы претерпела значительные изменения. Изначально Комиссия утверждала, что беспокойство национальных правительств по поводу чистого вклада страны беспочвенно, а бюджетные расходы и доходы не являются реальным мерилом преимуществ или недостатков членства в ЕС.

Ключевая проблема состоит в следующем: при росте количества членов ЕС Общий бюджет не становится больше, хотя речь идет о довольно существенных суммах – бюджет ЕС<sup>71</sup> больше, чем ВВП всех новых 12 членов (кроме Польши). Так, например, в Многолетней финансовой программе 2000-2006 гг. роспись Общего бюджета осталась

<sup>64</sup> Q&A: Britain's EU rebate ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/4375043.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4375043.stm)).

<sup>65</sup> Ibid (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4721307.stm#howbig>).

<sup>66</sup> Briefing note: European Communities (Finance) Bill (<http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>).

<sup>67</sup> Quel budget européen à l'horizon 2013. Moyens et politiques d'une Union élargie. Sous la dir. de M. Lefebvre. P. : La documentation française, 2004. P. 152.

<sup>68</sup> Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М., 2003. С. 118.

<sup>69</sup> Бюджетная (финансовая) солидарность – принцип, по которому средства из бюджета ЕС направляются на общие нужды, независимо от размера взносов стран-членов.

<sup>70</sup> L'Europe vaut bien un budget. Dossier // La lettre de Confrontations Europe. 2005. No 72. P. 15.

<sup>71</sup> В 2009 г. Общий бюджет ЕС – 112,1 млрд. евро или чуть более 1% ВВП ЕС-27 ([http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/last\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/last_year_en.htm)).

практически неизменной. Хотя именно в период действия этой программы произошло крупнейшее расширение Союза за всю его историю.<sup>72</sup>

В отличие от национальных бюджетов, которые перебрасывают значительные средства из одной отрасли в другую, платежи в ЕС представляют невидимый импорт и уменьшение ВНД, а получение средств из Общего бюджета знаменует собой невидимый экспорт и увеличение ВНД. В настоящее время ЕК признает, что чистый вклад страны может являться несправедливым (*unfair*) показателем.

На начальном этапе существования ЕС ряд стран потребовал определенного объема бюджетных ресурсов фактически в обмен на гарантию членства в ЕС. В некоторой степени это было оправдано, ведь от свободной торговли выигрывала, прежде всего, ФРГ, а Франция и Италия получали усугубление проблем аграрных регионов и были вынуждены ускорять структурные реформы. Созданные для финансирования этих целей фонды значительно увеличили объемы перераспределяемых средств.

Сложившаяся система была зафиксирована европейским правом и перешла в Договор о ЕС (Маастрихтский). В результате попадание в список нетто-доноров или нетто-реципиентов, а также конкретные размеры платежей напрямую не зависят от текущей экономической ситуации в стране. Данное положение представляется неуместным, особенно в условиях мирового финансово-экономического кризиса. Проблема нетто-доноров и нетто-реципиентов связана не только с тем, как формируется доходная часть Общего бюджета ЕС в территориальном плане, но и с тем, на какие цели и в какие страны направляется основная часть его расходов, что составляет основу союзной бюджетной политики.

Ситуация с взносами в Общий бюджет стала осложняться уже с начала с 1990-х годов. Это связано с двумя факторами – положением ФРГ и созданием ЭВС или зоны евро. Объединение Германии дало значительную нагрузку на бюджет страны: с Запада на Восток ушло около 4% ВВП.<sup>73</sup> Это ухудшило и без того неблестящие экономические показатели ФРГ.<sup>74</sup> Показатели были столь неудовлетворительны, что ЕК хотела начать процедуру коррекции избыточного дефицита, грозившую ФРГ многомиллиардными штрафами.

В 2005 г. министрам экономики и финансов ЕС (ЭКОФИН) пришлось начать изменение Пакта стабильности и роста (ПСР), поскольку ФРГ хронически не укладывалась в его рамки.<sup>75</sup> Вот почему страна больше не хотела и не могла играть роль европейского донора (см. Таблицу 1.2).<sup>76</sup>

Общий бюджет ЕС является первым примером того, как Евросоюз не желает реформироваться, даже для повышения эффективности своего функционирования. Общий бюджет нерационален сразу в обоих направлениях – куда и на что средства расходуются и откуда берутся. Если рассматривать первое направление – куда направляются средства Общего бюджета, то тут преобладают две статьи – ОСП и Структурные фонды. Связанные с этими статьями трудности также обостряются хронической проблемой ЕС – недобросовестностью, граничащей с мошенничеством. 15-й год подряд Европейская Счётная палата (*European Court of Auditors, ECA*), проверяя Общий бюд-

---

<sup>72</sup> European Union Public Finance. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. P. 82, 83.

<sup>73</sup> Балтина А.М., Волохина В.А., Попова И.В. Финансовые системы зарубежных стран. М., 2007. С. 124.

<sup>74</sup> См. подробнее: Сидорова Е.А. Германские и швейцарские эксперты о модернизации экономики ФРГ// Мировая экономика и междунар. отношения (МЭ и МО). 2008. № 3. С. 103-111.

<sup>75</sup> Сидорова Е.А. Новый закат старой Европы – вероятность или неизбежность? // МЭ и МО. 2008. № 3. С. 111–112.

<sup>76</sup> 2008 General budget ([http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2008\\_VOL1/EN/nmc-grseq42960935830-3/index.html](http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2008_VOL1/EN/nmc-grseq42960935830-3/index.html)).

жет на соответствие принципам законности и добросовестности, не может выдать положительное заключение по всем статьям расходов.<sup>77</sup>

Таблица 1.2

**Многолетняя финансовая программа 2007-2013 гг.:  
распределение поступлений и расходов Общего бюджета ЕС**

ЕС-27	Средства из ЕС млрд. евро	Средства в ЕС млрд. евро	Чистый доход, млрд. евро	Население, млн. чел. (2007)	Чистый доход на душу населения, евро
Австрия	10	19	-8,5	8,3	-1024
Бельгия	39	33	+6,4	10,6	605
Болгария	12	2,3	+9,7	7,7	1263
Великобритания	46	103	-57	60,8	-937
Венгрия	32	8,4	+24	10,1	2384
Греция	40	15	+25	11,2	2238
Дания	10	17	-7,2	5,4	-1322
Ирландия	12	11	+0,6	4,3	139
Испания	78	76	+2,2	44,5	49
Италия	70	116	-46	59,1	-778
Кипр	1	1,1	-0,1	0,8	-128
Латвия	6	1,4	+4,6	2,3	2016
Литва	9	1,7	+7,3	3,4	2157
Люксембург	10	2,3	+7,7	0,5	16170
Мальта	1	0,5	+0,5	0,4	1226
Нидерланды	13	37	-24	16,4	1467
Польша	87	22	+65	38,1	1705
Португалия	29	12	+17	10,6	1604
Румыния	32	7,2	+25	21,5	1159
Словакия	14	3,5	+11	5,4	2039
Словения	6	3,1	+2,9	2,0	1443
Финляндия	9	13	-3,7	5,3	-701
Франция	89	140	-51	63,4	-805
ФРГ	78	164	-86	82,3	-1045
Чехия	31	9,2	+22	10,3	2139
Швеция	09	20	-11	9,1	-1207
Эстония	4	0,8	+3,2	1,3	2384

Источник: Open Europe Briefing Note 2007 Nov. 16, retrieved on 2008 July 7 (<http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>)

Ежегодные потери Общего бюджета из-за мошенничества примерно соответствуют 92% чистого взноса Великобритании.<sup>78</sup>

Характерно, что после расширения ЕС координация действий стран-доноров значительно ослабла. Количество стран-реципиентов выросло, а состав основной группы доноров практически не изменился, что обусловило дополнительное давление на бюджет ЕС.

<sup>77</sup> Положительное заключение в 2008 г. было сделано только по 47% расходов, среди которых «Сельское хозяйство и природные ресурсы» (за исключением развития села), а также все административные расходы. European Union Finances 2010. L., 2010. P. 27-28.

<sup>78</sup> Batten G. Op. cit. P. 7.

Примечательно, что в 2007 г. правительство Великобритании в письменной форме в последний момент дало согласие на увеличение административных расходов на 1 млрд. евро – просто для того, чтобы обеспечить политический консенсус. Иными словами, эта сумма использовалась как «политический рычаг» для различных институтов ЕС.

В направленности средств Общего бюджета по-прежнему отсутствует логика между их расходованием и реальными нуждами. Так, Великобритания получает всего 770 евро на душу населения (самый низкий показатель в ЕС-27), а Франция – 1480 евро, Ирландия – 3090 евро. Богатейшая страна ЕС – Люксембург – получает 22 тыс. евро на душу населения только потому, что в ней расположены многочисленные наднациональные структуры ЕС.<sup>79</sup>

Если рассматривать показатель на душу населения, то тремя крупнейшими получателями средств ЕС в 2007 г. оставались три «старых» члена Союза (ЕС-15) – Люксембург, Бельгия и Греция. В абсолютных цифрах больше всего за 2007–2013 гг. приходится на долю Франции – 89 млрд. евро. Великобритания получит всего 46 млрд.<sup>80</sup> В Докладе Сапира (*Sapir Report*), подготовка которого финансировалась Еврокомиссией, признано, что Общий бюджет ЕС нерационален и отмечена неспособность проведения эффективной бюджетной политики.<sup>81</sup>

Недостатки Общего бюджета демонстрируют, насколько сам механизм ЕС непригоден для эффективного функционирования в эпоху глобализации. Мир меняется все быстрее, а ЕС до сих пор неспособен реформировать явно неэффективные направления своей политики. Вместо того чтобы разрабатывать рациональный подход, Союз опирается на старые соглашения и давление лобби. Особую остроту проблемы дисбаланса бюджетной политики приобретают в кризис: налоговая база сокращается, обязательства растут. Открытым остается вопрос, ослабит ли кризис возможности проведения структурных реформ (что в будущем негативно скажется на росте экономики) или, напротив, позволит принять меры, на которые раньше правительства не решались.

Великобритания в отношении Общего бюджета занимает не столь стойкую позицию, как этого можно было ожидать. Правительство лейбористов сначала возражало против любых изменений «британской скидки», затем согласилось его уменьшить, если только начнется реформа ОСП в 2008 г. ЕК, в свою очередь, заявила, что никаких фундаментальных изменений в ОСП не будет, по крайней мере, до 2014 г.

В настоящее время Великобритания платит в Общий бюджет ежегодно на 6 млрд. евро больше, чем получает из него. За период действия Многолетней финансовой программы 2007-2013 гг. страна заплатит в бюджет 71 млрд. евро, что втрое превосходит всю ее финансовую помощь третьим странам. Из Общего бюджета Великобритания получает меньше на душу населения, чем любая другая страна ЕС-27 (см. Рисунок 1.2).

Больше всего средств из Общего бюджета на душу населения получает Люксембург, за ним следует также вполне благополучная Бельгия, что очевидно, связано с содержанием евробюрократии.<sup>82</sup> Ирландия следует по уровню благосостояния сразу после Люксембурга. Ее доход на душу населения на 30% превышает средний по ЕС пока-

<sup>79</sup> Briefing note: European Communities (Finance) Bill 2007. P. 2, 6.

<sup>80</sup> Select Committee on European Union Second Report. Chapter 3: Strains on the CAP Budget.

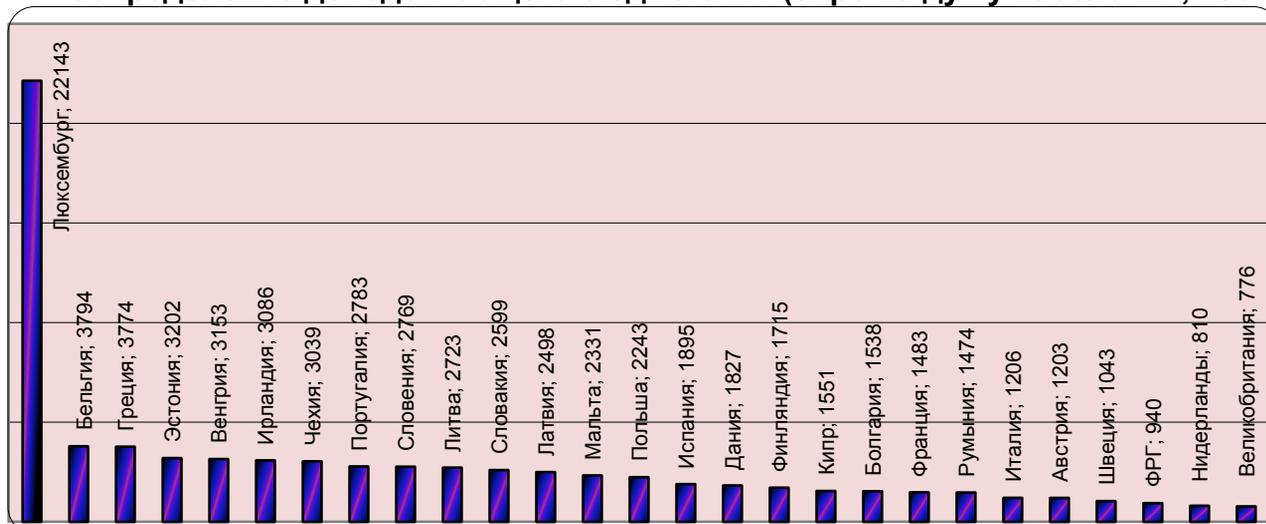
<sup>81</sup> Доклад Сапира – проведенное по инициативе тогдашнего Председателя ЕК Р. Проди и опубликованное в 2003 г. исследование экономики ЕС, в особенности Лиссабонской стратегии. Руководил работой Андре Сапир – бельгийский экономист из Свободного Университета г. Брюсселя. – An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver / A. Sapir et al. 2003, July (<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf>).

<sup>82</sup> Расходы на содержание евробюрократии вырастут в 2004-2013 гг. на 28%. Если в 2004 г. она стоила 4,06 млрд. евро, то к 2013 г. эта цифра составит 5,21 млрд. – Briefing note: European Communities (Finance) Bill (<http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>).

затель, а получает из Общего бюджета больше, чем вкладывает туда. Кипр, где тот же показатель на 20% ниже среднего по ЕС, является, вопреки логике, нетто-донором.

**Рисунок 1.2**

**Распределение доходов Общего бюджета ЕС (евро на душу населения, 2007)**



Источник: Briefing note: European Communities (Finance) Bill (<http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>).

Наиболее напряженное положение складывается в сфере ОСП. В настоящее время ОСП аккумулирует средства из «бедных» стран ЕС, передавая их Франции и Испании. Так, в 2004 г., «новая десятка» передала в бюджет на ОСП почти на 1 млрд. евро больше, чем получила из него (835 млн. евро). В абсолютных цифрах стоимость ОСП за Многолетнюю финансовую программу 2007–2013 гг. (составляющую 1,045% ВВП ЕС) возрастет до 371,34 млрд. евро<sup>83</sup> (за предыдущий период ОСП стоила «всего» 331 млрд.). Провал реформы ОСП тяжким грузом ложится на ЕС, так как, в числе прочего, это означает, что меньше средств будет идти на эффективные сферы деятельности и инновации. В этой связи на память приходит высказывание немецкого экономиста Ф. Листа, который еще в середине XIX в., критикуя постулат классической политэкономии о производительном и непроизводительном труде, считал более важным воспитание людей, чем выращивание свиней.<sup>84</sup>

До 1992 г. основным источником доходов Общего бюджета были налоговые поступления (НДС). Затем, с расширением ЕС, появилась необходимость введение еще одного источника – отчислений с ВВП, которые быстро превратились в основу Общего бюджета. Страны ЕС всеми силами стремятся сохранить фискальный суверенитет. Проводимые до 2004 г. реформы были успешны во многом благодаря благоприятной экономической конъюнктуре – особенно в этом отношении можно выделить реформу 1988 г. – Пакет Делора-I. В настоящее время назрела необходимость дальнейших изменений в доходной части Общего бюджета.

Очевидно, по этой причине зашла речь о введении нового европейского налога для пополнения Общего бюджета ЕС в 2014–2020 гг. Часть собираемого на местах НДС во всех странах ЕС предлагается переводить непосредственно в Общий бюджет, а нынешние взносы национальных государств – на эту величину сократить. Кроме того, Брюссель намерен ввести налог на финансовые трансакции, получивший название

<sup>83</sup> *Jakš J.* Financial Perspectives (Framework) 2007-2013 and the Challenge of the Eastern EU Enlargement // CAP Working Paper. 2006. December. P. 7.

<sup>84</sup> *List F.* Das Nationale System der Politischen Ökonomie. Stuttgart, 1925. S. 93.

«налог Тобина»,<sup>85</sup> который, по оценкам, сможет пополнять бюджет ЕС примерно на 30 млрд. евро в год. За это ратуют Франция и ФРГ.

Новые собственные средства к 2020 г. могли бы составить 40% Общего бюджета, подчеркнул еврокомиссар по бюджету Я. Левандовски, а взносы стран ЕС (ныне – 76% Общего бюджета) были бы сокращены. ЕК также предлагает реформу системы скидок на взносы в бюджет ЕС, которыми пользуются некоторые страны-члены, начиная с Великобритании («британская скидка»), в направлении их более широкого распространения. Между тем, официальный представитель британского правительства назвал проект Многолетней финансовой программы 2014–2020 гг. «полностью утопическим», несовместимым и неподъемным для стран ЕС, принявших трудное решение сократить национальные бюджеты.<sup>86</sup>

Эволюция бюджетных расходов шла параллельно развитию экономической политики ЕС. В течение длительного времени основной статьёй расходов была ОСП,<sup>87</sup> так как прочие сферы не были в достаточной мере развиты, а ОСП становилась из года в год все дороже. До конца 1980-х годов быстрыми темпами росли расходы на сельскохозяйственные нужды. Расширение ЕС увеличило степень дифференциации экономик стран-членов, что потребовало перераспределения средств и концентрации расходов на мерах структурного характера. Часть дополнительных расходов финансировалась за счет расширения базы поступлений в Общий бюджет. Ограничение сельскохозяйственных расходов (доля 40% бюджета) высвободила дополнительные ресурсы для проведения структурной политики.

Структура расходов бюджета ЕС в настоящее время относительно стабильна и не претерпевает существенных изменений. Правда, в 2008 г. впервые за все время существования Общего бюджета ЕС на первое место в его расходах вышла структурная политика, а не ОСП.

Структура расходов Общего бюджета ЕС за 2007-2008 гг. представлена на Схемах 1.1 и 1.2.

**Схема 1.1**



Составлено по: General Budget of the European Union for the Financial Year 2006. Luxembourg: European Communities, 2007.

<sup>85</sup> По имени американского экономиста Дж. Тобина (1918–2002), который предложил в начале 1970-х годов ввести налог на операции с иностранными валютами, чтобы ограничить валютные спекуляции.

<sup>86</sup> Bruxelles propose une "taxe Tobin" et une TVA européenne // Le Monde. 29.06.2011.

<sup>87</sup> Примечательно, что около половины законодательных актов ЕС касается сельского хозяйства – сектора, который производит лишь порядка 2% ВВП Евросоюза. – См.: Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe: Reform or Decline. Cambridge, 2006. P. 121, 127.

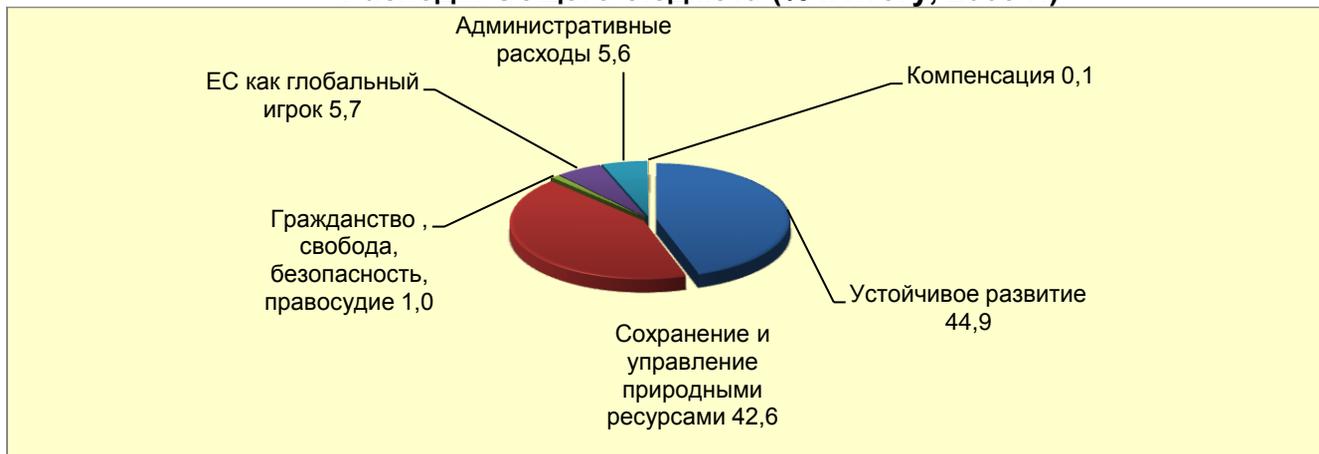
Первое место занимает финансирование через Структурные фонды и Фонд сплочения (почти 45%). На долю сельского хозяйства приходится около 40%. Запланированные расходы на внутреннюю политику, внешнеэкономическую и внешнеполитическую деятельность, управление и прочие статьи весьма незначительны.

В соответствии с одним из принципов формирования Общего бюджета, при его исполнении допускается перераспределение средств между статьями. Однако гибкость этой системы весьма ограничена, так как существуют предельные величины расходов по статьям, а также не допускается финансирование деятельности ЕП, Совета министров ЕС, ЕК и Суда ЕС за счет перераспределения в их пользу средств, предназначенных для других расходных статей Общего бюджета.

Основная часть бюджетных обязательств, связанных с сельским хозяйством ЕС, была нацелена на непосредственную поддержку производства отдельных продуктов. В количественном плане наибольшая поддержка предназначалась хозяйствам, выращивающим зерновые, а также аграрным предприятиям, связанным с производством говядины и телятины – средства направлялись в основные отрасли специализации сельского хозяйства вполне благополучных стран ЕС. Значительные средства получили и сельскохозяйственные производители аграрных районов, имеющих специфическую специализацию.

**Схема 1.2**

**Расходы Общего бюджета (% к итогу, 2008 г.)**



Составлено по: General Budget of the European Union for the Financial Year 2008. Luxembourg: European Communities, 2008.

Для фермеров и землевладельцев поддержка цен в ЕС и прямое субсидирование приносят значительную выгоду. Но для налогоплательщиков и потребителей ОСП оборачивается высокими издержками. Т

ому есть ряд причин: налоги, уплаченные для финансирования бюджетных расходов; дополнительные расходы на продукты питания из-за того, что цены ЕС превышают мировые рыночные цены.

На протяжении тридцати лет, до середины 1990-х годов, потребление сельскохозяйственной продукции внутри ЕС возрастало в среднем на 0,5%, а производство – почти на 2%.<sup>88</sup> Значительные средства тратились на хранение излишков, которые впоследствии реализовывались на мировых рынках по бросовым ценам. С изменением ОСП и ростом цен на мировых рынках продовольствия, различие между ценами ЕС и ценами на мировом рынке сократилось. Европейские цены почти сравнялись с мировыми, и дополнительные издержки для потребителей сведены к минимуму.

<sup>88</sup> Шемятенков В.Г. Указ. соч. С. 182.

Наибольшие изменения в 1990-е годы претерпело соотношение расходов по статьям бюджета, связанным со структурными мероприятиями. Появление новых членов привело к существенной переориентации средств из Структурных фондов в пользу новых членов.<sup>89</sup> Основные направления бюджетных обязательств в их нынешнем виде сформировались после 1999 г., так как самостоятельная региональная политика на уровне ЕС была сформирована относительно недавно. Решения о создании соответствующих институциональных структур были приняты еще в 1972 г. Эти структуры начали действовать в 1975 г. До 1988 г. региональная политика ЕС заключалась в основном в частичной компенсации странам-членам средств, затраченных ими на развитие ими же выбранных регионов.

Структурные фонды ЕС<sup>90</sup> – два сельскохозяйственных фонда (Фонд гарантий и Фонд развития села), Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития, Финансовый инструмент регулирования рыболовства и примыкающий к ним Фонд сплочения – были сформированы для того, чтобы достичь большей солидарности внутри Союза. Межгосударственная наднациональная региональная политика была до расширений 2004 и 2007 гг. направлена на вовлечение в общеевропейские интеграционные процессы стран ЦВЕ, а в настоящее время сконцентрирована на укреплении экономической и социальной сплоченности членов ЕС.

Расширение указанных фондов и концентрация их деятельности на наиболее бедных регионах произошли в 1988 г. До расширения ЕС (2004 и 2007 гг.) наибольший уровень структурных расходов был в Испании, Португалии и Греции. Структурные расходы определяются не столько на национально-территориальной, сколько на региональной базе. Поэтому на распределение сильное влияние оказывают политические факторы, причем институциональные реформы никогда не смогут сгладить отсутствие политической воли.<sup>91</sup> Еще в последней четверти XX в. подчеркивалось, что до осуществления «необратимых шагов» в направлении создания ЭВС необходима «существенная экономическая конвергенция». Причем особо до объединения валют выделена проблема контроля над бюджетными дефицитами Италии, Греции, Португалии.<sup>92</sup>

Европейская региональная политика выделилась в самостоятельную сферу бюджетной политики относительно недавно (1989), хотя региональные проблемы упомянуты еще в самом Римском договоре 1957 г.<sup>93</sup> В 1999 г., спустя десять лет, число ее основных целей было сокращено до трех, соответствующих положениям ст. 158 Амстердамского договора. В этой статье указывается, что для укрепления экономической и социальной интеграции Евросоюз должен ориентироваться на преодоление диспропорций между уровнями развития различных регионов и отставания наименее благополучных из них, включая острова и сельские районы.<sup>94</sup>

На первом этапе (1950-1970 гг.) осуществлявшиеся в рамках ЕЭС совместные усилия были связаны с решением общих региональных проблем ряда западноевропейских стран, прежде всего, с поддержкой отсталых сельскохозяйственных районов. Для этого чаще всего использовались аграрные субсидии из ЕСФ. После первого расширения

---

<sup>89</sup> Расширение ЕС на восток: Предпосылки, проблемы, последствия. М., 2003. С. 46-47.

<sup>90</sup> Специальные бюджетные фонды – денежные средства, имеющие четкое целевое назначение, допускающие использование только в определенных целях.

<sup>91</sup> Pourquoi la zone euro est incapable de se réformer // Le Monde. 07.05.2010.

<sup>92</sup> *Boltho A.* Why do countries change their fiscal policies? Western Europe in the 1980s // Journal of International and Comparative Economics. 1994. No 3. P. 98.

<sup>93</sup> *Armstrong H.* Regional Policy. In: The European Union Economics and Policies. Ibid. P. 421.

<sup>94</sup> «In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economics and social cohesion. In particular the Community shall aim at reducing disparities between the various levels of development of the various regions and the backwardness of the at least favored regions or islands, including rural areas». – Art. 158, Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, 2002.

(1973 г. – Ирландия, Дания и Великобритания), в рамках интеграционной группировки особенно остро проявились региональные и структурные различия. Возник вопрос о формировании региональной политики ЕС как самостоятельного средства обеспечения интеграционных процессов в рамках бюджетной политики.

ЕФРР (1975 г.) отводилась роль основного финансового инструмента региональной политики. В 1970-х гг. почти вся Великобритания (кроме юго-восточных районов) была реципиентом средств Фонда, причем поступления вдвое превышали взносы страны.<sup>95</sup> ЕФРР не просто дополнил список Структурных фондов, но постепенно занял в нем ключевые позиции, сохраняющиеся и поныне. К середине 1990-х годов, через ЕФРР проходило около половины всего объема финансовых ресурсов четырех Структурных фондов.

За время своего существования региональная политика, как, впрочем, и все другие направления деятельности основных институтов ЕС, несколько раз видоизменялась. Последние несколько реформ проведены одновременно с принятием Многолетних финансовых программ (с 1988 г.). При дальнейшем реформировании бюджетной политики ЕС столкнется с необходимостью исходить из того, что введение Многолетних финансовых программ сыграло двоякую роль. С одной стороны, налицо повышение строгости бюджетной дисциплины, предсказуемости расходов Общего бюджета. С другой стороны – это привело к утрате гибкости в бюджетной политике, столь необходимой в настоящее время.

Весьма важны две реформы, которые проводились в начале и в конце 1990-х гг. Первая реформа определила практику решения региональных и других проблем в ЕС в 1994–1999 гг. В ходе второй реформы (1999 г.) были заложены основы региональной политики Евросоюза начала XXI в.

Следует отметить, что фундамент региональной политики 1990-х годов был заложен еще в 1988 г., когда Европейский Совет принял три регулирующих распоряжения. Первое – рамочное распоряжение – устанавливало перечень новых задач Структурных фондов. Второе – горизонтальное – содержало механизм координации деятельности фондов между собой и их связей с ЕИБ. Третье распоряжение описывало механизм реализации, инструменты выполнения рамочного распоряжения применительно к ЕФРР.

В 1993 г. (после образования ЕС) были приняты новые регулирующие документы, аналогичные упомянутым выше. Они включали изменения и дополнения в перечне и содержании целей Структурных фондов, в определении мер, связанных с координацией их деятельности. После очередного расширения (1995) в нормативно-правовую базу также внесены ряд дополнений и уточнений. С учетом всех корректировок, в период с 1994 по 1999 годы в приоритеты деятельности Структурных фондов входили направления, указанные в Таблице 1.3.

Первая цель преобладала – на нее приходилось более 65% от общего объема средств, проходящих через Структурные фонды. Эти суммы направлялись отстающим регионам через различные виды помощи.

Меры, определенные в рамках всех региональных целей, охватывали в 1994–1999 гг. территорию с 51% населения ЕС. Финансовая помощь из ЕФРР осуществлялась в форме поддержки малого и среднего бизнеса, повышения качества инфраструктуры, стимулирования привлечения производственных инвестиций, содействия развитию на местном уровне.

Распределение всего объема ресурсов, направленных на достижение целей 1–6 между Структурными фондами (к 1999 г.) было представлено в следующем соотноше-

---

<sup>95</sup> См.: *Ломакин В.К.* Британия в мировой экономике. С. 252.

нии: ЕФРР – 51,6% общего объема финансовой помощи, ЕСФ – 30,3%, ФЕОГА– 16,0%, через ФИФГ – остальное.<sup>96</sup>

Таблица 1.3

Цели региональной политики ЕС в 1994-1999 гг.

		Содержание
Региональная направленность	цель 1	содействие развитию и корректировке структуры отстающих регионов (ЕФРР, ЕСФ, секция ориентации ФЕОГА)
	цель 2	конверсия регионов, пограничных районов или частей регионов (в том числе зон занятости и городских общин), серьезно пострадавших от промышленного спада (ЕФРР, ЕСФ)
	цель 5б	содействие сельскому развитию посредством содействия развитию и корректировке структуры аграрных регионов (секция ориентации ФЕОГА, ЕСФ, ЕФРР)
	цель 6	развитие и перестройка структуры регионов с исключительно низкой плотностью населения (ЕФРР, ЕСФ, секция ориентации ФЕОГА)
Общий характер для всего ЕС	цель 3	борьба с застойной безработицей; облегчение вступления в трудовую жизнь молодежи и людей, вытесненных с рынка труда; обеспечение равных возможностей занятости мужчин и женщин (ЕСФ)
	цель 4	создание благоприятных условий для адаптации рабочих к отраслевым изменениям и переменам в производственных системах (ЕСФ)
	цель 5а	содействие сельскому развитию посредством ускорения перестройки структуры сельскохозяйственного производства в рамках реформы общей сельскохозяйственной политики, а также обеспечения модернизации и структурных изменений в рыбной промышленности (секция ориентации ФЕОГА)

Источник: Council of the European Union (1999) Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds // Official Journal of the European Communities. L 161. 26.6.1999. P. 7.

В основе функционирования всех Структурных фондов лежит ряд принципов. Среди них – прозрачность, субсидиарность,<sup>97</sup> партнерство, дополняемость. 90% расходов из бюджета Структурных фондов направлялись на поддержку национальных программ, разработанных по инициативе стран–членов ЕС. На реализацию инициатив Сообщества расходовалось примерно 9% всего объема Структурных фондов. И лишь 1% шел на инновационные меры, связанные с развитием межрегионального сотрудничества, совершенствованием регионального пространственного планирования.<sup>98</sup> В рамках национальных программ (1994-1999) финансировалось свыше 600 операционных программ и единых программных документов. В тот же период выделялись ассигнования на реализацию около 500 программ по 13 инициативам Сообщества: *INTERREG II, LEADER II, REGIS II, EMPLOYMENT, ADAPT, RECHAR II, RESIDER II, RETEX, KONVER, SMEs, URBAN, PESCA, PEACE* (см. Таблицу 1.4).

Существуют различные оценки эффективности региональной политики ЕС, но до кризиса преобладали позитивные. Об этом, в частности, свидетельствуют данные, представленные ЕК в Докладе о социальном и экономическом положении и развитии регионов в ЕС (1999 г.). В нем акцент сделан на том, что в 1986-1996 гг. ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (ППС) в десяти наиболее бедных

<sup>96</sup> European Commission (1996) Europe at the Service of Regional Development. 2nd ed. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. P. 6.

<sup>97</sup> Субсидиарность – принцип, лежащий в основе распределения полномочий и компетенций между акторами, находящимися на разных уровнях властной пирамиды. Принцип субсидиарности (ПС) подразумевает, что управление осуществляется на возможно более низком уровне, когда это целесообразно; при этом европейский уровень выступает как дополнительный по отношению к национальному (например, финансирование на уровне ЕС обычно дополняет, а не заменяет собой ресурсы отдельных стран). ПС был сформулирован Судом ЕС и введен Маастрихтским договором в 1992 г. – См.: Европейская интеграция... С. 164–165; Хохлов И.И. Наднациональность политики Европейского Союза. М., 2007. С. 63.

<sup>98</sup> European Commission (1996) Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99: Regulations and Commentary. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. P. 21.

регионах вырос с 41% до 50% от среднего по ЕС уровня. В целом отмечалось с 1999 г. существенное сокращение региональной дифференциации внутри ЕС-15. Но, при сглаживании неравенства в рамках Сообщества, одновременно росло региональное неравенство внутри каждой из стран.<sup>99</sup>

В подготовленном Еврокомиссией (1997 г.) проекте действий Повестка дня 2000 (*Agenda 2000*) был представлен план действий по укреплению ЕС, предложения по проведению серии реформ, связанных с модернизацией ОСП и повышением эффективности Структурных фондов и Фонда сплочения. В документ вошли предложения по укреплению стратегии подготовки к расширению ЕС. В частности, в дополнение к действующей программе ФАРЕ (*PHARE*) (с 1990) рекомендовано создать два новых финансовых механизма, обеспечивающих помощь кандидатам на вступление в ЕС при проведении структурных преобразований, развитии транспортной и природоохранной инфраструктуры ИСПА (*ISPA*), а также реформировании сельского хозяйства САПАРД (*SAPARD*).

Таблица 1.4

Стратегические инициативы ЕС до 1999 г.

Название	Содержание
<i>INTERREG II</i>	Трансъевропейское сотрудничество для сбалансированного развития. Запущена в 1990 г. для поддержки регионов вблизи внутренних и внешних границ ЕС. Состоит из трех стадий реализации: трансграничное сотрудничество; транснациональные энергетические сети; транснациональное сотрудничество в рамках регионального развития
<i>LEADER II</i>	Программа развития села. Внедрение инноваций, диверсификация структуры сельского хозяйства
<i>REGIS II</i>	Программа ускоренной диверсификации ультра-периферийных территорий Выдвинута в 1992 г. в целях вовлечения в интеграцию и ускорения развития отдаленных регионов ЕС – заморских департаментов Франции, а также Азорских, Канарских островов (Испания) и Мадейры (Португалия)
<i>EMPLOYMENT</i>	Программа повышения занятости в ЕС
<i>ADAPT</i>	Программы адаптации и европеизации управления, сплочения в старых (Греция, Ирландия, Португалия) и новых (Венгрия, Польша) членах ЕС
<i>RECHAR II</i>	Принята в 1989 г. для конверсии старых промышленных угледобывающих регионов ЕС, наиболее пострадавших от упадка отрасли и, соответственно, от роста безработицы. Цели – перекавалификация кадров, развитие новых видов экономической деятельности для ускорения адаптации этих регионов, защита окружающей среды
<i>RESIDER II</i>	Принята в 1988 г. для поддержки сталеплавильной отрасли с высокой безработицей, загрязнением окружающей среды, отдаленным расположением
<i>RETEX</i>	Поддержка районов, в большой степени зависящих от текстильной, швейной промышленности Цели – снижение этой зависимости, повышение занятости и защита окружающей среды
<i>KONVER</i>	Принята в 1993 г. для поддержки регионов, пострадавших от упадка оборонной промышленности. Цели – конверсия оборонного сектора, перекавалификация кадров, диверсификация экономической активности
<i>SMEs</i>	Программа поддержки малого и среднего бизнеса
<i>URBAN</i>	Программа содействия устойчивому развитию кризисных городских территорий
<i>PESCA</i>	Программа поддержки рыболовства
<i>PEACE</i>	Программа структурных мероприятий по обеспечению и поддержанию мира в регионе Северная Ирландия

Источник: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)

<sup>99</sup> Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сборник статей и материалов. Выпуск 2. Под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2009. С. 249.

Представленные ЕК проекты новых регулятивных распоряжений, связанные с очередной реформой Структурных фондов, обсуждались в странах-членах ЕС, Комитете регионов и других институтах ЕС. Суть основных изменений, определяющих основы финансирования региональной политики Европейского Союза в 2000–2006 гг. состояли в сокращении количества целей, на которые должны ориентироваться Структурные фонды (ЕФРР, ЕСФ, ФЕОГА, ФИФГ), а также Фонд сплочения, ЕИБ и другие финансовые институты Союза (см. Таблицу 1.5).

Два из трех новых приоритетов имеют выраженную региональную направленность. По сравнению с целями, определенными в 1994–1999 гг., очевидно, что первая цель практически не изменилась, сохраняется и ее главенствующая роль. В Многолетней финансовой программе 2000-2006 гг. на содействие развитию и исправлению структуры отстающих регионов было израсходовано 69,7% общего объема финансовых ресурсов всех Структурных фондов. Не изменились и условия, при которых регионы могут быть отнесены к объектам региональной политики Сообщества по первой цели, и, следовательно, имеют право претендовать на помощь ЕС. Среди них – необходимость отнесения к регионам *NUTS II*,<sup>100</sup> ВВП на душу населения по ППС, рассчитанный за предыдущие 3 года, должен составлять менее 75% от среднего значения этого показателя по ЕС.

**Таблица 1.5**

**Региональная политика ЕС с 1999 г.**

Цели	Содержание
Цель 1	содействие развитию и корректировке структуры отстающих регионов (ЕФРР, ЕСФ, секция ориентации ФЕОГА, ФИФГ)
Цель 2 = Цель 2* + Цель 5б*	поддержка экономических и социальных преобразований (конверсии) районов, столкнувшихся с проблемами структурного характера (ЕФРР, ЕСФ, ФИФГ)
Цель 3 = Цель 3* + Цель 4*	содействие адаптации и модернизации политики и систем образования, профессиональной подготовки, занятости (ЕСФ)

\* Программы до 1999 г.

Источник: Council of the European Union (1999) Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds // Official Journal of the European Communities. L 161, 26.6.1999. P. 42.

Изменение в механизме предоставления финансовой помощи по первой цели состоит в том, что на Многолетнюю финансовую программу 2000–2006 гг. к объектам поддержки Сообщества отнесли территориальные единицы, которые в 1995–1999 гг. пользовались ресурсами, распределяемыми по цели 6 – ряд районов Швеции и Финляндии, плотность населения в которых не более 8 жителей на 1 км<sup>2</sup>.

Обновленная цель 2 объединяет определенные в 1993-1999 гг. цели 2 и 5б, на достижение которых планировалось 22,5 млрд. евро (11,5%) средств фондов. Цель 3 на 2000-2006 гг. включала цели 3 и 4 1993-1999 гг. с финансированием в 24,1 млрд. евро (12,3% средств).

Существенно сужаются границы регионов, которым ЕС оказывал помощь в начале XXI века, а численность населения ограничивается. Так, в 1994-1999 гг. в регионах, пользовавшихся финансовой поддержкой из Структурных фондов по целям 2 и 5б, проживало 25,2% общей численности населения членов ЕС. В новом программном периоде удельный вес населения регионов, определенных в качестве объектов помощи Сообщества в рамках цели 2, не может превышать 18% населения ЕС. В промышленных

<sup>100</sup> *NUTS* – фр. *Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques* – принятая Статистическим управлением ЕС Номенклатура территориальных статистических единиц; включает трехуровневую классификацию регионов стран-членов ЕС.

районах должно проживать не более 10%; в сельских – 5%; в городских – 2%; в зависимых от рыболовства регионах – 1%.<sup>101</sup>

Проекты и программы, направленные на реализацию трех основных целей, характеризовались в 2000–2006 гг. постоянным снижением объемов финансирования. С 2007 г. снова наблюдается рост этого показателя, что говорит о важности проводимых мероприятий. Причем такой тренд связан с увеличением расходов на НИР, а не на аграрные цели и борьбу с безработицей. Начиная с предыдущей Многолетней финансовой программы 2000-2006 гг., количество инициатив Сообщества сократилось с 13 до 4 программ.

В прошлом бюджетные средства на выполнение многих инициатив ЕС могли выделяться из двух и более Структурных фондов. С 2000 г. каждая инициатива финансируется одним фондом. Первые две программы ИНТЕРРЕГ (*INTERREG* – приграничное, транснациональное и межрегиональное сотрудничество для сбалансированного и устойчивого развития ЕС; УРБАН (*URBAN* – поддержка городов и кризисных пригородов для создания условий устойчивого развития) закрепились за ЕФРР. Третья ЛИДЕР (*LEADER* – сельское развитие) – прерогатива ФЕОГА, а четвертая ЭКВАЛ (*EQUAL* – транснациональное сотрудничество для борьбы с дискриминацией и неравенством на рынке труда) находится в ведении ЕСФ.

Обновлена процедура программирования мер по указанным основным целям, что, по мнению ЕК, более четко разграничивает ответственность участников разработки и реализации программ. Более последовательно осуществляется принцип субсидиарности в процессе исполнения целей.

Некоторые корректировки внесены также в процедуру долевого финансирования программ странами-членами и ЕС, в порядок выплат средств из Структурных фондов, в процедуру финансового контроля.

Кроме того, уточнен перечень направлений, по которым может осуществляться финансирование из ЕСФ и из двух сельскохозяйственных фондов. Области деятельности ЕФРР в целом не изменились. В текущей Многолетней финансовой программе ЕФРР продолжает поддержку производственных инвестиций для создания новых и сохранения существующих рабочих мест, модернизации инфраструктуры, развития внутреннего потенциала регионов, поддержку малого и среднего бизнеса.

В целом пакет изменений расходов в 1999 г. в рамках проводимой бюджетной политики поставил цели повышения эффективности работы Структурных фондов, упрощения управления ими, обеспечения большей прозрачности, гибкости в работе финансовых институтов ЕС, совершенствования контроля над расходованием выделенных средств.

Очередная реформа Структурных фондов направлена на более строгое и последовательное проведение в жизнь принципов, которые были приняты в конце 1980-х годов, и в 1990-е годы хорошо показали себя при проведении региональной и аграрной политики ЕС.

Помощь странам-кандидатам на вступление в ЕС, которую в новом программном периоде планируется оказывать из двух новых финансовых источников – ИСПА и СА-ПАРД – также планируется в основном направлять в проблемные регионы (зависящие от сельского хозяйства, рыболовства, а также с неразвитой инфраструктурой). Программы поддержки для этих стран будут разрабатываться, реализовываться и контролироваться с использованием наработанных в рамках ЕС принципов.

Следующими по значению в Общем бюджете являются расходы на внутреннюю политику, а именно – на широкий спектр направлений общеевропейского сотрудниче-

---

<sup>101</sup> *Фатеев В.С.* Региональная политика Европейского Союза на рубеже XX и XXI веков // Белорусский экономический журнал. 2000. № 1. С. 29–36.

ства. Прежде всего, следует отметить научное и техническое развитие, на поддержку которого отводится свыше 60% всех бюджетных обязательств по данной группе статей. В основном эти расходы связаны с реализацией действующей Многолетней финансовой программы 2007-2013 г., в рамках которой приоритетными были признаны семь направлений научно-технических исследований фундаментального характера.

Это – устойчивое развитие, биотехнологии; информационные технологии, нанотехнологии, авиационные и космические исследования; разработка безопасных и качественных продуктов питания, а также поддержка исследований, содействующих построению гражданского общества. Предусмотрены также ассигнования на мероприятия по развитию Европейского научного пространства.

На самом деле, политика в сфере научного и технического развития свелась, если судить по распределению бюджетных ассигнований к поддержке нескольких амбициозных программ. К ним относятся, например:

- создание Общеввропейского научного пространства – расходы на НИР (научные исследования и разработки, соответствует термину *Research and Development, R&D*) и инновации – около 6,2 млрд. евро в 2010 г.;<sup>102</sup>

- реализация проекта системы спутниковой навигации *Galileo* (заявленное финансирование – 3,4 млрд. евро с 2007 г., в 2010 г. получил дополнительно 0,9 млрд. евро, в 2011 г. – еще 0,55 млрд.);

- развитие трансевропейских транспортной и энергетической систем (ТЕН)<sup>103</sup> – около 2 млрд. евро на 2010 г.;

- создание сети специализированных образовательных центров.

Динамично возрастают бюджетные обязательства, связанные со статьями, нацеленными на мероприятия социального характера, включая поддержание высокого уровня занятости (что особенно актуально на сегодняшний день), а также на развитие внутреннего рынка и охрану окружающей среды.

Кстати, содействие занятости через Общий бюджет ЕС финансируется, в основном, в рамках структурных мероприятий, а также по статье ассигнований, связанных с развитием рынков труда и технологических инноваций, тогда как расходы на укрепление внутреннего рынка – в рамках платежей на административное управление. Странным представляется тот факт, что данные показатели, непосредственно коррелирующие друг с другом (занятость и поддержка внутреннего рынка) проходят по различным группам расходов.

Основной задачей Фонда солидарности ЕС (который не относится к Структурным фондам) является оказание финансовой помощи в случае крупных стихийных бедствий в странах-членах и кандидатах на вступление в Евросоюз.

Средства, предназначенные для финансирования внешней деятельности, направляются на поддержку сотрудничества с третьими странами. Основные статьи расходов:

- оказание гуманитарной и продовольственной помощи,

- реализация международных соглашений в области рыболовства,

- осуществление европейской инициативы по содействию демократии и соблюдению прав человека,

- проведение Общей внешней политики и политики безопасности ЕС.

Большая часть административных расходов связана с деятельностью основных институтов, представительств Евросоюза в третьих странах, а также с затратами на регулирование в аграрной сфере. Незначительные в отдельности, но весьма существен-

<sup>102</sup> В связи с расходами на НИР уместно вспомнить о Лиссабонской стратегии, поскольку именно эта группа расходов представляла одну из двух «опор» – экономическую (с 2000 г. вторая – социальная). С 2001 г. добавилась третья опора – защита окружающей среды.

<sup>103</sup> Только в транспорт необходимые инвестиции составляют 0,9 трлн. евро (1996–2020 гг.). – EIB financing of the Trans-European Networks. Luxembourg, 2009. P. 6.

ные в общей сумме ассигнования получают множество второстепенных наднациональных институтов в разных странах ЕС.<sup>104</sup>

В 1970 г. в ЕС работало менее 10 тыс. еврочиновников. В конце 2011 г., несмотря на спад экономики и долговой кризис, совокупная численность функционеров ЕС составила 55 тыс. чел.<sup>105</sup> Число еврочиновников увеличивается не только за счет создания новых институтов ЕС (для развития новых областей интеграции), но и в связи с расширением аппарата его основных институтов. Представляется уместным в данном контексте утверждение: «Большое правительство не всегда означает хорошее правительство». <sup>106</sup> Провал референдумов по европейской Конституции во Франции и Нидерландах можно назвать поражением и евробюрократии.<sup>107</sup>

Возрастает и количество европенсionеров, и соответственно, расходы на пенсии бывшим сотрудникам институтов Евросоюза, составляя порядка 700 млн. ф. ст. или около 830 млн. евро в год. В течение следующих двадцати лет они могут удвоиться, составив к 2046 г. свыше 1,12 млрд. ф. ст. или 1,32 млрд. евро ежегодно. Количество евро пенсионеров, которое в настоящее время достигает 17 тыс. чел., к 2046 г. вырастет более чем вдвое – до 39 тыс. чел.<sup>108</sup>

Резервы Общего бюджета ЕС делятся пополам – для использования в случае чрезвычайных ситуаций и гарантийный резерв. После расширения ЕС постепенно сокращается помощь странам-кандидатам. Впрочем, возможно, со временем ассигнования увеличатся за счет новых кандидатов из балканского региона.

Рассмотренные группы статей Общего бюджета ЕС представляют собой традиционную форму подачи информации. В 2004 г. также впервые введено структурирование расходов по так называемым сферам деятельности – их порядка трех десятков. Наиболее важными являются: политика занятости и социальной сферы; стимулирование сельского хозяйства и аграрного развития; поддержка ИРИ (Исследований, Разработок и Инноваций, *Research, Development & Innovation, R&D&*); региональная политика.

Новая схема статей лучше отражает особенности распределения ассигнований. Данные по бюджетным обязательствам, в распределении по сферам деятельности, в проекте Общего бюджета ЕС соотносятся со статьями расходов в их традиционной разбивке. Благодаря такому подходу видно, что значительные расходы на поддержание сельскохозяйственного производства и аграрное развитие проходят не только по группе статей «сельское хозяйство», но и по «структурным мероприятиям» и остальным группам тоже.

Помимо сведений о финансовых ассигнованиях, в Общем бюджете ЕС для каждой статьи расходов указан используемый человеческий капитал (сотрудники, занимающиеся данным вопросом). Это подход заслуживает внимания, хотя вряд ли правомерно говорить именно о расходовании человеческого капитала, так как, в отличие от вещественных форм капитала, в процессе использования он чаще преумножается (благодаря приобретению сотрудниками необходимого опыта и профессиональных навыков).

Структура расходов бюджета ЕС представляет несколько основных статей: административные расходы; ОСП – по сути, прямое государственное вмешательство в экономику; регулирование межбюджетных отношений; общая внешняя политика. Прихо-

---

<sup>104</sup> Например, среди них – Европейский центр развития профессионального образования (Греция), Европейский фонд улучшения условий жизни и работы (Ирландия), Европейское агентство безопасности и здоровья на производстве (Испания).

<sup>105</sup> Q&A: Staff Reform. P. 3

(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/473&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

<sup>106</sup> Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe: Reform or Decline. P. 164.

<sup>107</sup> Blankart Ch. B. Europäische Union: Verfassung durch Reformen. In: Deutschland – was nun? Zimmermann K.F. (Hrsg). München, 2006. S. 341-356.

<sup>108</sup> Hall A. Eurocrats demand pay rise as pension costs hit £85 billion // London Evening Standard. 21.09.10.

дится констатировать, что сложившаяся к настоящему времени структура расходов малоэффективна. Так, слишком много (около 40% средств Общего бюджета) тратится на сельское хозяйство. Административные расходы завышены, а такие важные статьи, как финансирование НИР, явно недополучают финансов из Общего бюджета. Направлений для реформирования расходов довольно много, и глобализация диктует ускорение преобразований.

### § 1.3 Изменения в Общем бюджете ЕС после расширения в 2004-2007 гг.

Расширение ЕС на Восток повлекло серьезные перемены в бюджетной политике: для ЕС-15 появились новые проблемы. Инвестиции в будущее – дальнейшее распространение *Pax Europea*<sup>109</sup> (Европейского мира) на континенте, сопряжено с огромными издержками. Иными словами, существует большое количество краткосрочных издержек (особенно в процессе фискальной консолидации), в то время как выгоды от евроинтеграции находятся отнюдь не в ближайшем будущем.<sup>110</sup> Особенно ясно это стало в период финансово-экономического спада 2008-2009 гг. «Великая рецессия», трансформировавшаяся в ЕС в кризис суверенных долгов, выявила не столько острые проблемы «новичков», сколько самой «Старой Европы».

Масштабное расширение ЕС за счет стран с молодыми демократическими институтами и неокрепшей рыночной экономикой было весьма спорным вопросом, причем дискуссии, в основном, сводились к политическому, а не экономическому аспекту.<sup>111</sup> Центробежные тенденции могут привести в конечном итоге к тому, что «ЕС может расколоться на несколько субрегиональных группировок или полностью «рениационализироваться».<sup>112</sup>

Вовлечение в ЕС слишком большого количества стран может еще более затруднить проведение общей экономической политики.<sup>113</sup>

После расширений 2004 и 2007 гг. интеграционная группировка включает 27 стран-членов. Очевидно, что новые включения существенно отличаются от всех предыдущих и по масштабам, и по характеру (поскольку десятков из вновь вступивших стран ранее имели административно-командную экономику, управляемую путем директивного централизованного планирования, и пережили системную трансформацию). Они оказывают значительное влияние на всю финансовую систему Евросоюза, и, прежде всего на его бюджетную политику, остро нуждающуюся в дальнейшем реформировании.

Расширение 2004 г. несет дополнительную нагрузку на Общий бюджет из-за трех характерных черт, присущих странам ЦВЕ: низкого уровня доходов, большой численности населения (во всех новых членах Союза) и важности сельскохозяйственного сектора для их экономик. Новые члены группировки не вносят значительного вклада в бюджет, но оттягивают на себя большую часть ассигнований.

В 2006 г. туда направлялась примерно треть ассигнований Структурных фондов.<sup>114</sup> В 2007 г. страны ЦВЕ стали основными реципиентами финансовой поддержки ЕС, поглощая уже порядка 51% трат Структурных фондов, а также Фонда сплочения. До кри-

<sup>109</sup> Имеется в виду благоприятное развитие Европы после Второй мировой войны, связываемое с созданием Евросоюза и его предшественников.

<sup>110</sup> *Coenen G., Mohr M., Straub R. Fiscal consolidation in the euro area. Long-run benefits and short-run costs // ECB, 2008, № 902 (May). P. 6.*

<sup>111</sup> *International relations and the European Union. Ed. by C. Hill a. M. Smith. Oxford; N.Y., 2005. P. 241.*

<sup>112</sup> *Борко Ю.А. От европейской идеи – к единой Европе. М.: «Деловая литература», 2003. С. 130.*

<sup>113</sup> *Мировая экономика: прогноз до 2020. Под ред. акад. А.А. Дынкина. М., 2007. С. 240-241.*

<sup>114</sup> *Mayes D. Enlargement. In: The European Union Economics and Policies. P. 528.*

зиса экономическая ситуация в странах ЦВЕ впервые стала предметом серьезной озабоченности «Старой Европы» и институтов ЕС.<sup>115</sup>

С начала 1950-х годов бюджетная политика претерпела множество изменений. Они направлены на унификацию бюджета, расширение финансовой самостоятельности и достижение баланса между важнейшими институтами группировки в управлении финансами. До 1970 г. Общий бюджет формировался за счет взносов стран-членов. Решение 1970 г. о создании системы собственных ресурсов, позволяющих финансировать различные фонды, обновлялось в 1988 и 1994 гг.

В 1980-х гг. в отношениях между указанными двумя институтами по вопросам бюджета возникла напряженность, негативно отразившаяся на всем бюджетном процессе. Кризисную ситуацию усугубил и увеличивающийся разрыв между имеющимися ресурсами и потребностями ЕС. В феврале 1986 г., после очередного расширения ЕК предложила реформу финансовой системы (Пакет Делора I).

Предложения ЕК о бюджетной и структурной реформе в связи с расширением ЕС содержатся в «Повестке дня 2000» и включают увеличение структурных расходов при одновременном их сокращении для ЕС-15. Затраты в прочих сферах подпадают под строгий контроль, так что бюджет ЕС не превысит существующего предела собственных ресурсов. Этим последние два расширения отличаются от всех прочих, когда наряду с включением в группировку новых стран одновременно увеличивался Общий бюджет.

Берлинское соглашение (февраль 1999 г.) сократило предложенное увеличение расходов и отложило принятие многих трудных решений. Реформа сельского хозяйства была урезана, а ожидавшееся уменьшение структурных расходов для ЕС-15 не было проведено в полном объеме. Берлинское соглашение явилось лишь временным, паллиативным решением, так как расширение Союза и требование в среднесрочном периоде снизить расходы на ОСП означали одно: потребность в реформе сохраняется, и со временем станет еще острее. Брюссельское соглашение (2002 г.) окончательно определило финансовые вопросы расширения.

В феврале 2004 г. ЕК подготовила новые предложения, касающиеся доходной и расходной частей Многолетней финансовой программы 2007-2013 гг., а также изменения сельскохозяйственной и структурной политики. Это были начальные положения первого соглашения, которое требовало единогласного одобрения всех стран-членов. Упомянутые выше предложения вызвали ожесточенные дискуссии. Единственным пунктом, по которому изначально было достигнуто относительное согласие, стало требование снижения объемов «британской скидки». 26 из 27 членов ЕС оценили этот пункт негативно, считая его препятствием для евроинтеграции. Суть разногласий заключалась в согласовании размера Общего бюджета, сумм обязательных отчислений и их перераспределения.

Из данных Таблицы 1.6 следует, что основное внимание ЕК уделила цели 1а «Конкуренция для роста и занятости» (то есть реализации Лиссабонской стратегии), а также цели 3 «Гражданство, свобода, безопасность и правосудие». Расходы на ОСП почти не изменились.

Весьма амбициозное предложение ЕК претерпело значительное изменение, и реально принятые цифры отличаются от начального проекта в сторону понижения. В проекте ЕК отведено значительное место целям, сфокусированным на технологическом и инновационном развитии. Так, в проекте ЕК было предусмотрено до 2020 г. дополнительное финансирование 26 основных проектов ТЕН – 220 млрд. евро. Основное финансирование пришлось бы на 2007–2013 гг.

---

<sup>115</sup> Россия и мир: 2008. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. А.А. Дынкин, В.Г. Барановский / ИМЭМО РАН, ФПИИ, ТПП РФ. М., 2007. С. 113.

Еще одна существенная новация – создание Фонда экономической адаптации (*Growth Adjustment Fund*) в целях «быстрой реакции ЕС на меняющиеся экономические обстоятельства», с ежегодным финансированием в 1 млрд. евро.<sup>116</sup>

Таблица 1.6

**Изменения в распределении ресурсов по основным бюджетным целям 2006-2013 (предложение ЕК, февраль 2004 г.)**

	2006	2013	Изменение в %
1 Устойчивый рост	<b>47 582</b>	<b>76 785</b>	<b>+ 61.4 %</b>
1a Конкуренция для роста и занятости	8 791	25 825	+ 193.8 %
1б Сплочение для роста и занятости	38 791	50 960	+ 31.4 %
2 Сохранение и развитие природных ресурсов	<b>56 015</b>	<b>57 805</b>	<b>+ 3.2 %</b>
из них прямых платежей и рыночных расходов	43 735	42 293	- 3.3 %
3 Гражданство, свобода, безопасность и правосудие	<b>1 381</b>	<b>3 620</b>	<b>+ 162.1 %</b>
4 ЕС как глобальный игрок	<b>11 232</b>	<b>15 740</b>	<b>+ 40.1 %</b>
5 Административные расходы	<b>3 436</b>	<b>4 500</b>	<b>+ 31.0 %</b>
Всего	119646	158450	
% от ВВП	1.09 %	1.15 %	
Потолок ресурсов	1.24 %	1.24 %	

Источник: European Union Public Finance – Fourth edition. Luxembourg: European Communities, 2008. P. 101.

Согласие в Совете по Многолетней финансовой программе 2007-2013 гг. было достигнуто в декабре 2005 г. Итог – уже знакомая схема – ограничение расходов, «усеченная» реформа, откладывание принятия трудных решений «на потом». Окончательное решение было принято в мае 2006 г.

Начальные предложения ЕК и принятые в конечном итоге решения представлены в Таблице 1.7.

Еще в декабре 2003 г. появилось так называемое «Письмо шести», которое основные страны-доноры (в составе ФРГ, Австрии, Франции, Швеции, Нидерландов и Великобритании) направили в адрес председателя ЕК Р. Проди. В письме содержалось требование о значительном сокращении с 2007 г. потолка расходов Общего бюджета (и, соответственно, взносов этих стран) до 1% ВВП. В ответ Проди заявил, что он «не Санта Клаус, и чудеса не по его части».<sup>117</sup>

Если бы требования этого письма были выполнены, ЕС не смог бы в полном объеме исполнять свои обязательства по внешней политике и политике безопасности. Более всего от подобного Общего бюджета пострадали бы Испания и Польша. Некоторые аналитики связывали письмо с проблемами ФРГ и Франции относительно ПСР, рассматривая требование сократить Общий бюджет как «мечь» за требование ЕК сократить их расходы.

«Письмо шести» легло тяжким грузом на плечи переговорщиков. Упомянутый проект ЕК был сфокусирован на Лиссабонской стратегии. ЕП предложил изменение цели 3. Совет в результате сократил практически все расходы (примечательно, что в то время в ЕС председательствовала Великобритания). Итоговое соглашение лишь незначительно увеличило расходы по сравнению с решением Совета.

ЕС (признавая требования шести доноров) требовал ужесточить бюджетную дисциплину, что подразумевало сокращение расходов на 2007–2013 гг. Основные сокращения пришлись на цели 1а и 3. ЕС сам практически «зарубил» Лиссабонскую страте-

<sup>116</sup> European Union Public Finance. Fourth edition. Luxembourg, European Communities, 2008. P. 101-102.

<sup>117</sup> Six Member States open new front on EU budget cuts (<http://www.euractiv.com/future-eu/member-states-open-new-front-eu-budget-cuts/article-114376>)

гию. Дискуссии относительно ОСП завершились еще до начала обсуждения Многолетней финансовой программы 2007–2013.

**Таблица 1.7**

**Согласование Многолетней финансовой программы 2007-2013**  
(млн. евро, цены 2004 г.)

	ЕК, июль 2004	ЕП, июнь 2005	Совет, декабрь 2005	Финальное соглашение, май 2006	Изменение по сравнению с предложением ЕК	
					абс. цифра	%
1 Устойчивый рост	457995	446930	379749	382139	-75856	-17
1а Конкуренция	121687	110600	72120	74098	-47589	-39
1б Сплочение	336308	336330	307619	308041	-28267	-8
2 природные ресурсы	400294	392306	371244	371344	-28950	-7
из них ОСП	301074	293105	293105	293105	-7969	-3
3 Гражданство, свобода, безопасность и правосудие	14724	16053	10270	10770	-3954	-27
4 ЕС как глобальный игрок	61223	62436	48463	49463	-11770	-19
5 Административные расходы	57670	54765	50300	49800	-7870	-14
Всего	992706	973290	860816	864316	-128390	-13
% от ВНД ЕС-27	1,20	1,18	1,05	1,05		

Источник: European Union Public Finance – Fourth edition. Luxembourg, European Communities, 2008. P. 110.

В итоге ассигнования на цель «Конкуренция для роста и занятости» урезали на 39%, а «Гражданство, свобода, безопасность и правосудие» – на 27% по сравнению с первоначальным проектом ЕК. Осознаваемая структурами ЕС и странами-членами необходимость реализации Лиссабонской стратегии не отразилась в окончательных цифрах расходов.

Данные ежегодных Общих бюджетов ЕС свидетельствуют, что в расходной части важнейшее место занимает ОСП. Наметилась тенденция к снижению доли расходов по графе «Природные ресурсы», важнейшей статьёй которых выступает сельское хозяйство. Однако вплоть до 2009 г. эта статья по-прежнему превышала 40%.<sup>118</sup> Цифра показывает, что реформа политики ОСП, направленная на двукратное снижение платежей в ее рамках, в очередной раз не увенчалась успехом.<sup>119</sup>

В Общем бюджете ЕС на пост-кризисный 2010 год расходная часть составила 141,5 млрд. евро или 1,2% ВНД. Самая крупная статья – 45% (64,3 млрд. евро) – стимулирование экономического роста и занятости для восстановления конкурентоспособности (прирост на 3,3% по сравнению с 2009 г.). Из них 49,4 млрд. или 77% отошли «новичкам». Кстати, последним впервые выделяется свыше половины (52%) Структурных фондов в Общем бюджете ЕС.<sup>120</sup>

Примечательно, что административные расходы занимают стабильно около 6% Общего бюджета, что представляется необоснованным, особенно в условиях кризиса. Эта статья выросла по сравнению с 2009 г. на 3,87%, составив 7,9 млрд. евро. Для

<sup>118</sup> A budget for future sustainable growth ([http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/next\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/next_year_en.htm)).

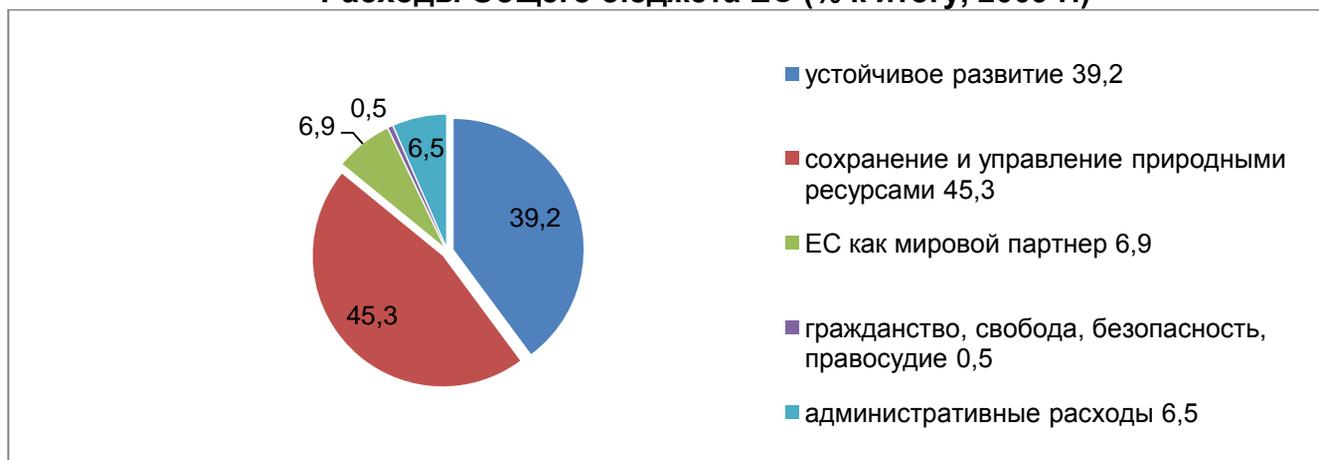
<sup>119</sup> Koester U., El-Agraa A.M. The Common Agricultural Policy... P. 407.

<sup>120</sup> EU budget 2010 targets recovery (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/655>).

сравнения: на амбициозный проект в сфере высоких информационных технологий *Galileo* выделено почти в 9 раз меньше – 900 млн. евро.

**Схема 1.3**

**Расходы Общего бюджета ЕС (% к итогу, 2009 г.)**



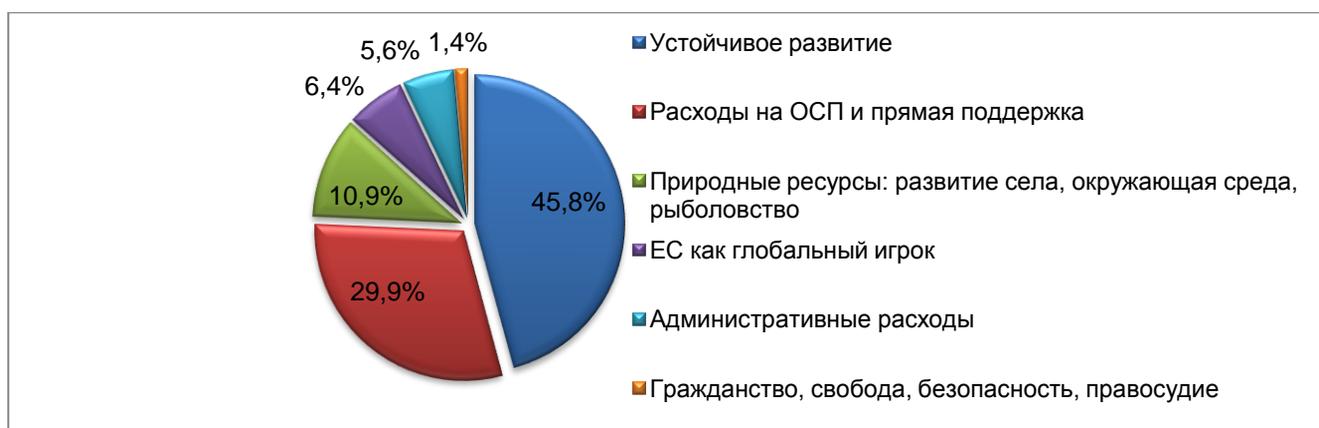
Источник: General Budget of the European Union for the Financial Year 2009. Luxembourg: European Communities, 2009.

Доля расходов на структурные мероприятия, составлявшая в 2000 г. 35%, в 2009 г. составила свыше 39% (см. Схему 1.3). Статья «Внешняя деятельность» приобретает все больший вес. ЕС расширяет программы содействия развитию третьих стран и гуманитарной помощи.

Союз финансирует меры по поддержанию демократии и защите прав человека, наращивает сотрудничество с промышленно развитыми странами – не членами ЕС. В этой связи расходы по данной статье растут, и в настоящее время их доля уже превысила 5%. Административные расходы ЕС также составили свыше 5% бюджета, а в бюджетах 2009 и 2010 гг. они превысили 6%. В бюджетах 2011 и 2012 гг. расходы на эту статью опять сократились до менее 6%. (см. Схемы 1.4 и 1.5).<sup>121</sup> Как уже отмечалось, даже несмотря на проблемы расширения ЕС и мирового экономического кризиса, структура Общего бюджета весьма устойчива.

**Схема 1.4**

**Расходы Общего бюджета ЕС 2012 г (%)**



Источник: Le budget 2012 de l'UE pour 500 millions d'Européens pour la croissance et l'emploi ([http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget\\_folder/186978\\_2011\\_4429\\_EU\\_BUDGET\\_2012\\_FR\\_V2.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/186978_2011_4429_EU_BUDGET_2012_FR_V2.pdf)).

<sup>121</sup> Budget 2009-2012 in figures ([http://ec.europa.eu/budget/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/index_en.cfm)).

Расширение оказывает непосредственное и существенное влияние на сельскохозяйственную и структурную политику ЕС, а, следовательно, и на Общий бюджет, создавая немало проблем экономического, финансового, политического характера уже в силу того, что это расширение, как уже было отмечено, разительно отличается от всех предыдущих. Интеграция пошла не «вглубь», а «вширь», создавая ложное впечатление о ее ускорении.<sup>122</sup>

Процессы углубления и расширения интеграции, в целом, протекают синхронно. Главенствующим принципом является углубление (экономическая интеграция как таковая), хотя расширение также увеличивает потенциал интеграционного объединения.

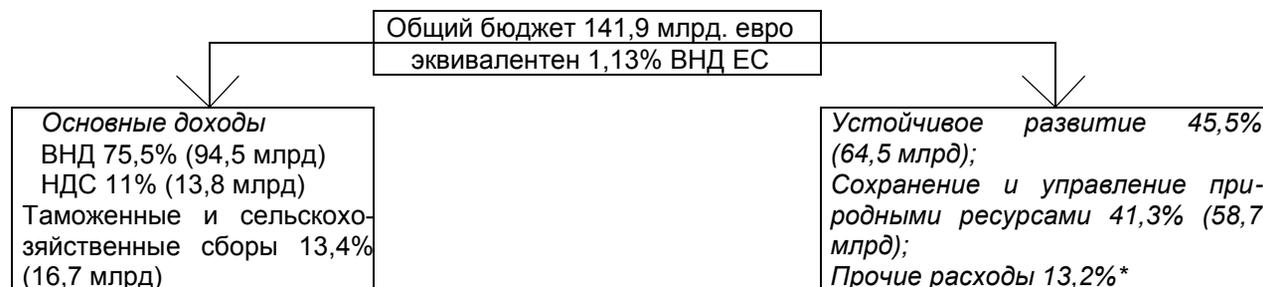
Нельзя сказать, что оба процесса всегда позитивно взаимодействуют, стимулируют друг друга. ЕС неоднократно расширялся, и каждое расширение имело свою специфику взаимодействия принципов углубления и расширения. Российский исследователь Ю.А. Борко выделяет ряд факторов, определяющих взаимодействие процессов расширения и углубления интеграции.<sup>123</sup>

Влияние расширения группировки на процессы углубления интеграции определяется соотношением экономической мощи и уровня развития стран-членов и стран-кандидатов на вступление. Оно определяется двумя показателями – совокупным объемом ВВП названных групп и ВВП на душу населения каждой из них. Первый демонстрирует относительный экономический потенциал кандидатов, второй – уровень их развития по отношению к «ядру» Союза.

Соотношение экономических потенциалов членов и кандидатов в ЕС в каждом расширении было различным. Можно отметить два вида расширения ЕС – за счет высокоразвитых стран (1973 и 1975 гг.), и среднеразвитых (1980-е годы). Два расширения (2004 и 2007 гг.) относятся ко второму типу.<sup>124</sup>

**Схема 1.5**

**Общий бюджет ЕС 2011 г. (% , млрд евро)**



\* прочие расходы включают статьи: «Гражданство, свобода, безопасность, правосудие» – 1,3% (1,8 млрд); «ЕС как глобальный игрок» – 6,2% (8,8 млрд); «Административные расходы» – 5,7% (8,2 млрд.).

Составлено по: [http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_en.cfm);  
<http://eur-lex.europa.eu/budget/data/LBL2011/EN/GenRev.pdf>

Еще одним фактором, влияющим на взаимодействие процессов расширения и углубления интеграционных процессов, является интенсивность экономических связей между странами внутри группировки и кандидатами. Это – взаимный экспорт, его товарная структура, величина и динамика прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

Следующий фактор – степень развития интеграции, достигнутая к моменту очередного расширения ЕС. На первое место выходит принятие участниками интеграцион-

<sup>122</sup> *Wyplosz Ch.* Has Europe lost its Heart? In: Europe after Enlargement. Ed. by Åslund A., Dąbrowski M. Cambridge, N.Y., 2007. P. 27.

<sup>123</sup> Борко Ю.А. Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции. В кн.: Расширение Европейского Союза и Россия. Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М., 2006. С. 13-16.

<sup>124</sup> Борко Ю.А. Там же. С. 14.

ных процессов общих для всех правил и механизмов регулирования экономических и социальных процессов. Чем больше это сходство, тем глубже интеграция. В перспективе это должно привести и к гармонизации финансовой (бюджетной и – хотя и с большими сложностями – налоговой) политики стран ЕС.<sup>125</sup>

Есть и еще один фактор, который весьма важен для ЕС – совпадение мнений старых и новых членов группировки на конечные цели интеграции, и, особенно, способы их достижения. Если эти концепции расходятся, то углубление интеграции существенно затормозится. Пример – Великобритания с «оппортунизмом». Этот фактор – скорее политический, чем экономический.

Интеграция идет «вширь», но единая бюджетная политика проводится при сохранении прежних предельных норм доходов и расходов. У новых членов возникают серьезные затруднения с поиском недостающих средств, и они настаивают на увеличении финансирования из бюджета ЕС. Возникает и проблема повышения эффективности использования выделяемых им средств (проблема абсорбции). В результате снижения среднего по ЕС ВВП на душу населения примерно на 13% (при расширении до 27 стран) регионы ЕС-15 (где этот показатель равен 60-75% от среднего ВВП по Евросоюзу) вероятно, потеряют статус реципиентов. Реальное экономическое и социальное положение в проблемных регионах при этом не улучшится.

Сельское хозяйство в новых странах-членах имеет большее значение, нежели в большинстве старых стран ЕС. По данным за 2000 г., в них насчитывалось 9 млн. фермерских хозяйств, обеспечивающих работой 21,5% всех занятых, тогда как в ЕС эти показатели равнялись 7 млн. и 4,3% соответственно. Доля сельского хозяйства в ВВП новых стран значительно варьировалась, в то время в ЕС данный показатель составляет примерно 1,7%.<sup>126</sup> Распространение ОСП в нынешнем виде и в полном объеме на новых членов создает огромную дополнительную нагрузку на Общий бюджет.

Еще одним следствием расширения стало изменение соотношения между чистыми плательщиками и чистыми получателями средств из бюджета ЕС. До кризиса 2008 г. нетто-плательщиками в бюджет ЕС оставались ФРГ, Франция, Нидерланды, Австрия, Швеция и Великобритания. Практически все новые члены ЕС становятся нетто-получателями (Мальта, Чехия, Словения и Кипр получают дополнительные платежи, которые не позволяют им стать нетто-плательщиками). При этом некоторые нынешние нетто-получатели перейдут в категорию нетто-плательщиков, что неизбежно создаст почву для трений.

Все выгоды от двух последних расширений ЕС находятся в долгосрочной перспективе. В краткосрочном плане на повестке дня стоят весьма болезненные внутренние реформы институтов ЕС и Общего бюджета. ЕС заинтересован в том, чтобы минимизировать возможные негативные последствия, финансовые и политические издержки расширения. Вместе с тем, расширение является поводом для осуществления давно назревших реформ сельскохозяйственной, структурной и финансово-бюджетной политики в целом.

Еще в 2002 г. ЕК сформулировала свои предложения по этим направлениям. Среди них – изменения в формате переговоров о вступлении новых членов. Страны-кандидаты фактически были исключены из процесса обсуждения будущих реформ, равно как и Многолетней финансовой программы 2007-2013 гг. Объемы сельскохозяйственного производства стран-кандидатов, используемые для определения квот, субсидий и т.п. в рамках ОСП брались за последние перед их вступлением годы. Еще раньше было принято решения о размерах бюджета ЕС и снижении гарантированных

<sup>125</sup> Западноевропейские модели социально-экономического развития. Отв. ред. В.П. Гутник. М., 2000. С. 9.

<sup>126</sup> Normile M. A., Price J. The United States and the European Union—Statistical Overview (<http://www.ers.usda.gov/publications/WRS0404/WRS0404b.pdf>).

цен на основные сельскохозяйственные продукты. Несмотря на вступление в ЕС относительно менее развитых стран, требующих значительной помощи, общий бюджет группировки не подлежал значительному увеличению, оставаясь на отметке 1,27% ВНД в течение всей Многолетней финансовой программы 2000-2006 гг. и 1,31% в течение Многолетней финансовой программы 2007-2013.<sup>127</sup>

Оба последних расширения кардинально отличаются от предыдущих: первому расширению предшествовало создание системы собственных ресурсов, что означало увеличение бюджета. Вступление Греции (1981 г.), Испании, Португалии (1986 г.) сопровождалось ростом бюджета ЕС. В 1995 г. в ЕС вступили экономически благополучные страны – Австрия, Финляндия, Швеция, взносы которых способствовали росту ресурсов Общего бюджета.

Снижение цен предполагается частично компенсировать увеличением субсидий. В целом снижение гарантированных цен направлено на сокращение бюджетных расходов, достижение соответствия сельскохозяйственной политики Союза будущим требованиям ВТО в области субсидирования сельского хозяйства. Имеется в виду и стимулирование сокращения объема сельскохозяйственного производства в новых странах-членах ЕС.

ОСП как самая затратная статья бюджета нуждается в реформировании в первую очередь. На Брюссельском саммите 2002 г. было принято решение о фиксации на уровне 2006 г. расходов на сельское хозяйство на следующую Многолетнюю финансовую программу (в реальном выражении).<sup>128</sup> Это означает, что ежегодно они будут увеличиваться только на 1%, в соответствии со средним темпом прироста инфляции. Таким образом, вплоть до 2013 г. определена четкая перспектива финансирования сельского хозяйства.

Дальнейшая реформа ОСП направлена на повышение конкурентоспособности сельского хозяйства. Предусматривается упрощение общей политики, содействие процессу расширения ЕС и интеграции новых членов. Реформа также призвана служить укреплению позиций на переговорах по вопросам торговли сельскохозяйственной продукцией в рамках ВТО.

Одной из важнейших задач реформирования является предоставление фермерам максимальной свободы в принятии производственных решений с одновременной гарантией стабильности их доходов. Кроме того, ставится задача добиться большей прозрачности и справедливости при распределении финансовой помощи фермерам.

Идея заключается в постепенном переходе от поддержания рынка сельскохозяйственной продукции к финансированию развития сельского хозяйства. За счет сокращения к 2013 г. прямых выплат крупным хозяйствам образуются дополнительные средства, которые можно направить в агросферу.

Прямые выплаты фермерам перестанут быть непосредственно связанными с производимым продуктом. Каждая ферма станет получать единую выплату, включающую все прежние платежи по разнообразным программам, что на практике означает поддержку производителя, а не конкретного продукта. Целью таких выплат является стабилизация доходов фермеров. В результате, с одной стороны, достигается значительное упрощение схем оказания финансовой поддержки, а с другой – фермеры получают значительно бóльшую предпринимательскую свободу и могут сосредоточиться на качестве продукции и эффективности ее производства.

Реформы, предусматривающие снижение гарантированных цен на зерновые культуры, говядину и особенно на молочные продукты и сахар затратны, поскольку обу-

<sup>127</sup> Reforming the Budget, changing Europe a public consultation paper in view of the 2008/2009 Budget review. Commission of the European communities. Brussels. 12.9.2007. SEC(2007) 1188 final. P. 11.

<sup>128</sup> В 1982-86 гг. расходы на ОСП росли в среднем на 16% в год, и сдержать их не удавалось. – European Union Public Finance. Luxembourg: European Communities, 2002. P. 30.

словливают повышение компенсационных платежей. Реформа цен на молочные продукты и сахар, например, потребует дополнительных прямых субсидий в размере от 2 млрд. евро в 2007 г. и 4,3 млрд. евро в 2013 г. Расходы на сельское хозяйство в новых членах составили в 2008 г. 16,5% сельскохозяйственного бюджета (к 2013 г. превысят 20%).

В настоящее время приоритетным направлением реформирования ОСП является перенацеливание финансовых потоков в направлении биотехнологий и экологии. В соответствии с обсуждаемой Многолетней финансовой программой 2014-2020 гг. 30% средств обоих сельскохозяйственных Структурных фондов предложено направить на субсидии только фермерам, соблюдающим экологические стандарты. Таким образом, на формирование бюджетной политики по поддержке сельского хозяйства оказывают влияние, наряду с расширением ЕС, множественные факторы. В рамках Структурных фондов главным фактором является именно увеличение числа членов Евросоюза. Этот бюджет с расширением ЕС будет, предположительно, расти.

Без реформы структурной политики расходы Структурных фондов в новых членах ЕС, по оценкам европейских экспертов, вырастут с 11 млрд. евро в 2007 г. до 18 млрд. евро в 2013 г. (с учетом Румынии и Болгарии – 22 млрд. евро), то есть произойдет очевидное перемещение ресурсов в направлении ЦВЕ. В этой связи развернулись дебаты относительно путей реформирования структурной политики ЕС. В частности, распространение получила идея возвращения региональной политики под юрисдикцию национальных правительств.

Для членов ЕС гораздо более выгодным было бы отказаться от общих Структурных фондов и передать всю экономическую региональную политику в ведение отдельных государств, которые и займутся ее финансированием за счет средств национальных бюджетов. В случае общей региональной политики принцип субсидиарности не всегда работает. Что же касается Структурных фондов, то за ними следует закрепить либо финансирование исключительно стран – чистых получателей средств из бюджета ЕС, либо только регионов, где ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС уровня.

Цели, финансируемые за счет фондов, также вызывают вопросы. Они требуют нового определения, а также разработки соответствующих критериев отнесения регионов к той или иной категории. Необходимо позаботиться и о том, чтобы после расширения не произошло резкого сокращения помощи регионам на территории нынешних членов. Требуется отказаться от нормы, составляющей 75% среднего по ЕС объема ВВП на душу населения, для отнесения регионов к категории 1. Необходимо продолжать сравнивать уровень экономического развития регионов ЕС-15 со средним показателем развития по этой группе стран.

Что касается величины Структурных фондов, то ЕК предложила установить ее после 2006 г. по норме, составляющей 0,45% ВВП ЕС. ЕП также принял резолюцию, в которой говорится о недопустимости падения объема средств, выделяемых на проведение политики сплочения (*cohesion*) ниже нынешней нормы в 0,45% ВНД. В абсолютных цифрах объем Структурных фондов на Многолетнюю финансовую программу 2007–2013 гг. составляет 347 млрд. евро (еще 70 млрд. – на Фонд сплочения).<sup>129</sup> Увеличение бюджета фондов в абсолютном выражении связывается с экономическим ростом в странах ЕС.

Бюджетная политика ЕС во многом будет определяться реальным характером процесса расширения интеграционной группировки. Учитывая, что расширение является одним из основных факторов давления на бюджетную систему ЕС, можно утвер-

---

<sup>129</sup> Cohesion Policy 2007-13 National Strategic Reference Frameworks. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2007. P. 12 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf)); Structural Funds (<http://www.civitas.org.uk/eufacts/download/SF.2.Structural%20Funds.pdf>).

ждать, что успех расширения, эффективная адаптация без дополнительного финансирования станет главным фактором бюджетной стабилизации и основой последующего устойчивого развития. Многое зависит и от успеха внутренних реформ в ЕС. При этом прогнозы бюджетного развития существенно различаются в зависимости от того, насколько радикальным будет реформирование сельскохозяйственной и структурной политики Евросоюза. Проблемы вокруг объемов Структурных фондов и их распределения после вступления в ЕС новых членов будут обостряться.

Значительное углубление интеграции в последние два десятилетия позволило достичь столь высокого уровня экономической взаимозависимости стран-участниц ЕС, каким не обладает ни одно другое интеграционное объединение. В настоящее время бюджетной политике ЕС необходим новый импульс – действующий Лиссабонский договор (Договор о реформе – ДР). ДР более четко, чем предыдущие учредительные документы определяет роль и содержание принципов, лежащих в основе функционирования ЕС, в том числе бюджетно-финансовые (весь 4-й блок).<sup>130</sup>

Характерная черта законодательных процедур в ЕС – механизм совместных решений (*codecision*), включенный в ДР с целью повышения эффективности бюджетного процесса. Правда, при ближайшем рассмотрении, этот механизм и текущий бюджетный процесс имеют идентичную структуру: оба представляют собой сложный многоступенчатый согласительный механизм, и они, пусть и в разной степени, подвержены всякого рода лоббированию, конфликтам, ведущим к потере эффективности.

Еще в 1980-е годы ЕП «оппортунистически» интерпретировал положения основного Договора, что привело к развитию сложной системы компромиссов между различными институтами Сообщества по поводу Общего бюджета. В ДР Парламенту не отводится формальная доминантная роль, а ЕК обретает больше свободы действий.

Последняя институциональная реформа (2002–2007 гг.) частично меняет бюджетную процедуру ЕС, в которой ЕП изначально отводилась ключевая роль. Причем, бюджетные полномочия последнего были закреплены еще до решения избирать его членов прямым всеобщим голосованием (1976 г.) и повышения его роли в законодательном процессе ЕС с принятием ЕЕА.

Бюджетные вопросы много обсуждались в Европейском Конвенте под председательством В. Жискара д'Эстена. В особенности это касалось нюансов процедуры. Конвент предложил новый бюджетный процесс, комбинирующий совместное принятие решений и, одновременно, асимметричное распределение полномочий в пользу ЕП. Бюджет должен был проходить одно чтение обоими органами (ЕП и Совет) плюс согласительную процедуру. В случае неуспеха последней право решающего голоса отводилось ЕП: возможность принять поправки без согласия Совета. Межправительственная Конференция, разработавшая проект Конституции (2004 г.), исправила асимметрию и урезала роль.

Парадоксально, но основанные на однотипном механизме законодательное совместное принятие решений и действующая бюджетная процедура оцениваются специалистами по-разному. Как правило, первое – позитивно; в то же время бюджетная процедура считается устаревшей и запутанной.<sup>131</sup>

Отметим позитивную роль неформальных консультаций ЕП и Совета при принятии бюджета, с помощью которых удается достигать компромисса. При этом компромисс, как правило, не способствует более эффективному распределению ролей между структурами Союза. Но что, пожалуй, на мой взгляд, самое негативное — откладывает необходимые радикальные реформы.

<sup>130</sup> См.: Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009. С. 204–207.

<sup>131</sup> *Giuriato L. Reforming the EU budgetary procedure: is codecision a step forward? // CESifo Economic Studies. Oxford, 2009. P. 30.*

ДР не вносит коренных изменений в бюджетный процесс, хотя некоторые подвижки все же есть. Так, ЕК получает больше свободы действий в качестве посредника, а Совет обретает больше полномочий касательно расходной части Общего бюджета. В целом, распределение властных полномочий в процессе принятия бюджетных решений в ЕС зеркально отражает современное состояние политической и экономической интеграции Союза.

Решение о реформировании доходов и расходов Общего бюджета ЕС было согласовано еще в 2006 г. С той поры экономический климат существенно изменился под влиянием кризиса, что поставило вопросы реформирования Общего бюджета ЕС на первый план в дискуссиях. Ключевые принципы реформы бюджетной политики ЕС сведены к следующим принципам: четкое определение ключевых направлений расходов и программно-целевое бюджетирование.

Следует восстановить связь между *TOR* и проведением общих политик, потеря которой на современном этапе вызывает ожесточенные дискуссии по поводу автономности, прозрачности и справедливости Общего бюджета. Реформа бюджета ЕС должна также учитывать реализацию очередной модификации амбициозной Лиссабонской стратегии (Европа – 2020). Ее основные цели – повысить инновационность евроэкономики, создать новые рабочие места и определить новые источники устойчивого экономического роста. Общий бюджет может и должен играть ключевую роль в реализации Лиссабонской стратегии. Автор полагает, что и в нынешнем неоднократно отредактированном виде Лиссабонская стратегия нереализуема, что, впрочем, не умаляет роли Общего бюджета в повышении эффективности экономики.

Изменение финансирования бюджетной политики в ЕС (доходной части бюджета) – важная сторона реформы. Отчисления с ВНД играют все большую роль в доходах Общего бюджета (75%). Сложившаяся к настоящему времени система финансирования жестко критикуется за неэффективность, сложность и несправедливость. Предложения о реформе Общего бюджета исходят как от правительств, так и наднациональных европейских структур. Так, ЕП в 2007 г. опубликовал доклад о существующей системе Собственных ресурсов, предложив 14 новых источников пополнения Общего бюджета.<sup>132</sup>

**Таблица 1.7**

**Основные направления реформирования Общего бюджета**

Расходы	Доходы
- Меры по повышению конкурентоспособности (увеличить расходы на НИР и поддержку промышленных инноваций)	- Налогообложение финансового сектора
- Повышение расходов на охрану окружающей среды (в том числе НИР на экологические цели)	- Поступления от торговли квотами на выброс парниковых газов
- Энергетика (повышение расходов на безопасность, эффективность, развитие возобновляемых источников энергии)	- Налог на воздушный транспорт
- ОСП (снизить расходы, особенно прямые субсидии)	- Европейский НДС
	- Европейский энергетический налог
	- Европейский налог на корпорации

*Составлено по: Grybauskaitė D. Reforming the Budget, Changing Europe. Results of the public consultation. 12 Nov. 2008. P. 5, 7; Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments. The EU Budget Review. Brussels, 2010. P. 27.*

Есть три основных подхода к реформе доходной части бюджета. Основой доходов могут быть системы Собственных ресурсов, отчислений с ВНД, альтернативные источ-

<sup>132</sup> Lamassoure A. Report on the future of the European Union's own resources. European Parliament, 2007. P. 14.

ники поступлений. Ряд членов ЕС выразили готовность обсуждать третий вариант – формирование новых источников доходов.<sup>133</sup>

Большой интерес представляет изыскание новых источников доходов (см. Таблицу 1.7): они не только смогут сократить существующие поступления от НДС и ВНД, но этот шаг будет отражать повышение роли Общего бюджета в ЕС. При выборе новых источников доходов следует учитывать, что они должны максимально соответствовать существующим *acquis communautaire*, а также задачам ЕС по повышению эффективности бюджета в достижении этих целей. Создание ЭВС и наличие единой валюты усиливает хозяйственные взаимоотношения в группировке. Важно, что ЭВС имеет основополагающее институциональное противоречие – подлинно наднациональной стала только денежно-кредитная политика.<sup>134</sup>

Ряд аналитиков, в том числе бывший председатель ЕЦБ Ж.-К. Трише, высказываются за координацию бюджетной политики, считая ее отсутствие (при общей денежно-кредитной политике) одной из причин долгового и бюджетного кризиса в ЕС.

Необходима бюджетная интеграция, министр финансов зоны евро, выражающий ее интересы в бюджетной политике, как это делает ЕЦБ в денежно-кредитной сфере. Не могут вечно сосуществовать единая валюта с независимостью в проведении бюджетной политики странами, связанными лишь Пактом, который неспособен предотвратить кризис и нуждается в серьезном реформировании. В частности, есть предложение ввести автоматические санкции против стран «с безответственным поведением» в бюджетной сфере. Институциональные реформы не могут, однако компенсировать отсутствие политической воли.<sup>135</sup>

Наличие Общего бюджета, несмотря на его значение для сельскохозяйственной и региональной политики, пока не позволяет говорить об эффективной единой бюджетной политике ЕС, тем более что величина Общего бюджета законодательно ограничена.

После расширения роль бюджетной политики ЕС в решении задач социально-экономического развития возросла. Но до сих пор Общий бюджет ЕС по условиям формирования, правилу «бездефицитности», по своему размеру решает преимущественно специфические задачи в сельском хозяйстве и частично финансировать региональную политику в ЕС (при сохранении скоординированных, но все же самостоятельных значительных национальных программ региональной политики).

В период долгового кризиса политика сплочения должна фокусироваться не столько на региональных, сколько на единых для всего ЕС целях. В рамках Общего бюджета ЕС по-прежнему незначительные средства выделяются на внешнюю политику Союза и коммуитарную внутреннюю политику. Последнее направление, судя по распределению бюджетных ассигнований, выражается в основном, в поддержке ряда смелых проектов (создание Общеввропейского научного пространства, трансъевропейских сетей, сети специализированных образовательных центров).

Это свидетельствует о том, что Общий бюджет ЕС не нацелен на финансирование значительных общественных благ. Такая роль по-прежнему принадлежит национальным правительствам, использующим средства бюджетов отдельных стран Союза. Более того, существуют сомнения в своевременности усиления бюджетной роли ЕС, так как вся тяжесть борьбы с текущим мировым финансово-экономическим кризисом ложится на национальные бюджеты, хотя в перспективе такую возможность исключать

---

<sup>133</sup> Consultation Report. Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Brussels, 2008. P.9.

<sup>134</sup> Кризис в зоне евро: причины и последствия для Евроатлантического региона. Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI). М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 5.

<sup>135</sup> См. "L'Europe ne pourra éviter le débat sur son intégration budgétaire" // Le Monde. 09.08.2011  
Pourquoi la zone euro est incapable de se réformer // Le Monde. 07.05.2010.

нельзя. Весьма вероятно, что до 2020 г. в действующий Лиссабонский договор будут вноситься множественные поправки по всем вопросам европейской интеграции (в том числе и бюджетным), как это бывало и раньше.<sup>136</sup>

Мировой финансово-экономический, а затем европейский долговой кризис выявили неспособность бюджетной политики ЕС гибко реагировать на непредвиденные хозяйственные обстоятельства. В то время как в ведущих экономиках Евросоюза наблюдается резкое сокращение бюджетных доходов, странам-членам становится все труднее финансировать Общий бюджет. Разработка и реализация масштабной антикризисной программы (совершенно новая роль Общего бюджета) осложнились препятствием в виде законодательно ограниченного потолка собственных ресурсов (не изменен с 1992 г. – 1,27% отчислений от ВНД стран ЕС-27), ключевом источнике доходов Общего бюджета (почти 75% доходов бюджета ЕС).

Подобная ситуация вынуждает страны (прежде всего Великобританию) искать пути сокращения размера своих взносов в Общий бюджет. Поэтому представляется целесообразной отмена прежней системы «собственных ресурсов». Ее могут заменить указанные в Таблице 1.7 отчисления от налога на финансовые операции; доли от продажи квот на эмиссию парниковых газов; европейских энергетического налога или налога на корпорации.

Бюджетная политика в ЕС должна быть больше сфокусирована на достижении конкретных результатов и повышении эффективности текущих бюджетных расходов (программно-целевое бюджетирование). Общей бюджетной политике ЕС следует заниматься теми сферами экономики, где «один евро, потраченный на европейском уровне, принесет больше выгоды, чем тот же евро, потраченный на национальном».<sup>137</sup>

Бюджетная политика ЕС призвана сосредоточиться на ряде приоритетов.<sup>138</sup> Среди них важнейшие – НИР, развитие транснациональной инфраструктуры, внедрение экологических («зеленых») технологий.

---

<sup>136</sup> Кризис в зоне евро: причины и последствия для Евроатлантического региона. Там же. С. 24.

<sup>137</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions and the national parliaments. The EU Budget Review. Brussels, 19.10.2010 ([http://ec.europa.eu/budget/reform/library/communication/com\\_2010\\_700\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/communication/com_2010_700_en.pdf)).

<sup>138</sup> С 2000 г. ЕС пытается реализовать ряд задач, заложенных в Лиссабонской стратегии устойчивого развития. Среди них – повышение расходов на НИР до 3% ВВП; рост количества занятых до 70% численности населения; увеличение занятых среди пожилых людей до 50%; повышение ежегодных темпов прироста ВВП до 3%. Эта программа была принята на 10 лет, но в 2005 г. реформирована ввиду неисполнения заложенных в ней задач. Новая ее версия получила название «Лиссабонская стратегия роста экономики и занятости (*The Lisbon Strategy for Growth and Jobs*). Приоритетами стали экономический рост и увеличение числа рабочих мест. Но и эта программа провалилась из-за начавшегося в 2007 г. в США, и в 2008 г. в ЕС мирового финансово-экономического кризиса. Поэтому в 2010 г. опубликована третья (полагаю, не последняя) версия Лиссабонской стратегии – Европа 2020 (*Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*). В ней сохранены основные количественные параметры предыдущих программ. Учитывая современные реалии, заявленные и в этой стратегии цели могут быть не достигнуты. – См. подробнее: Европейская интеграция. М., 2011. С. 273-284.

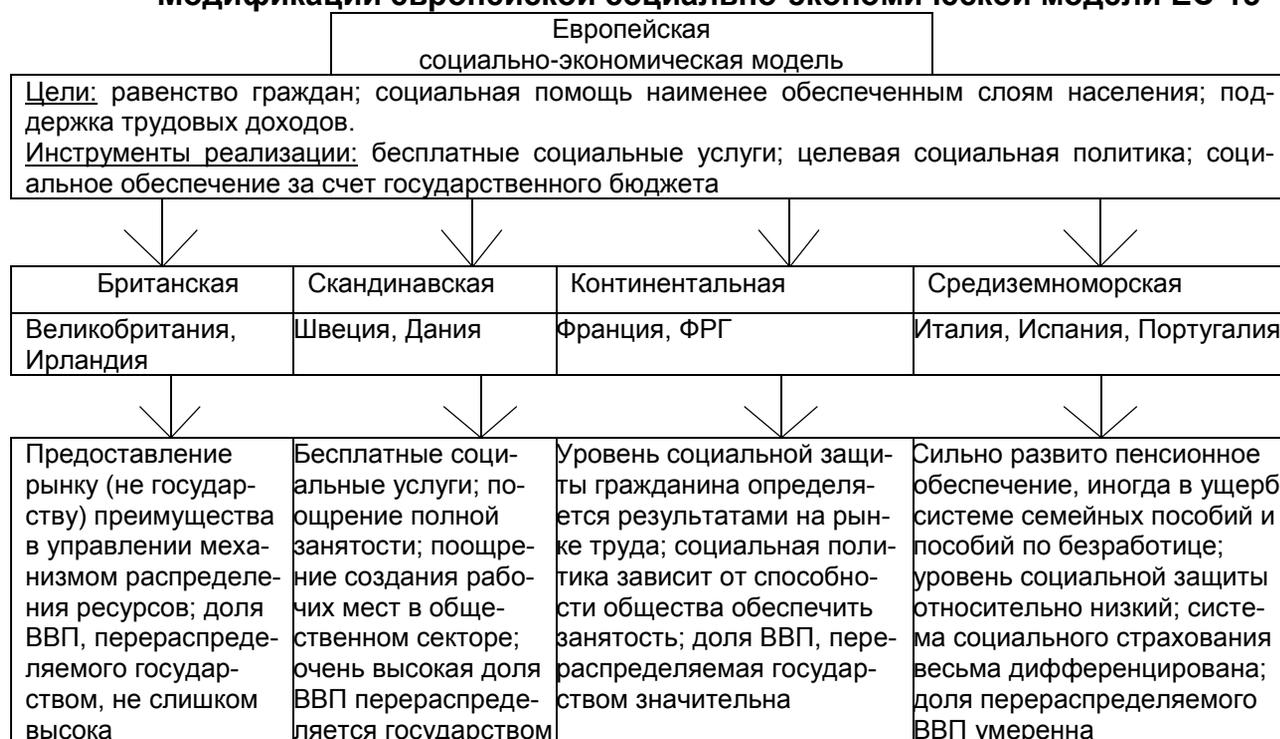
## Глава 2. Бюджетная политика в ведущих странах ЕС (на примере Великобритании и Германии)

Бюджетная политика играет все большую роль в качестве инструмента воздействия на социально-экономическое развитие. Политика государств ЕС в этой сфере представляет особый интерес, поскольку переживает весьма непростой период реформирования. Хотя и сегодня по-прежнему «расходы правительства являются функцией расширяющейся сферы его деятельности».<sup>139</sup>

Ныне это – предмет активного обсуждения в академических, деловых, а также политических кругах. Основная проблема, стоящая перед странами ЕС – повысить конкурентоспособность экономики при минимальных издержках, связанных с реформированием системы социального обеспечения, трудового законодательства, налогообложения. Все модификации европейской социально-экономической модели (см. Схему 2.1), несмотря на имеющиеся различия, основаны на этом посыле.<sup>140</sup>

**Схема 2.1**

### Модификации европейской социально-экономической модели ЕС-15



*Составлено по: Каргалова М.В., Егорова Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции. М.: «Аксиом», 2010. С. 11-15.*

Выбор в данной работе для анализа Великобритании и ФРГ обусловлен существованием в экономической теории двух школ – англосаксонской и германской, что наиболее ярко проявляется в бюджетной политике.

Преобразования, проводимые в обеих странах, вызваны необходимостью повысить темпы экономического роста, усилить инвестиционную привлекательность экономики и обеспечить, таким образом, создание рабочих мест в новых наукоемких отраслях.

В 1991-2000 гг. среднегодовой темп прироста ВВП ведущих стран составил 2,8% против мирового – 3,1, то есть отставание составило 0,3 процентных пункта (п.п.). В

<sup>139</sup> Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли. М., 1968. С. 419.

<sup>140</sup> Каргалова М.В., Егорова Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции. М., 2010. С. 6.

2001-2008 гг. показатель развитых стран снизился до 2,1% , а мирового – повысился до 3,9. Разница увеличилась до 1,8 п.п.<sup>141</sup>

Среднегодовой темп прироста ВВП на душу населения ЕС-27 в 1996-2008 гг. составил (в %) – 2,0; ФРГ – 1,5 и Великобритании – 2,3. За 2006 г. соответствующие показатели были равны 2,7; 3,3 и 2,3. В 2007 г. 2,4; 2,6 и 1,8. В 2008 г. – 0,3; 1,4 и 0.<sup>142</sup>

В докризисном 2007 г. темпы прироста ВВП составляли 2,6% по ЕС в целом (в зоне евро 2,5%). Они были существенно ниже мирового показателя. В 2008 г. ВВП ЕС сократился в большей степени, чем в США при сохранении положительной динамики по миру в целом.

В 2009 г. ВБ прогнозировал дальнейшее снижение – до 2,2% (и 2%) соответственно.<sup>143</sup> На самом деле, темпы прироста ВВП в Евросоюзе составили, по оценкам ЕК, в 2009 г. -4,2% и в 2010 г. +1,8% (по миру -0,7 и +4,5% соответственно).<sup>144</sup>

Высокие социально-экономические расходы в странах ЕС отрицательно влияют на конкурентоспособность. Особенно негативный эффект оказывают социальные трансферты, субсидии и прямое налогообложение (в частности, в новых членах ЕС).<sup>145</sup> В зоне евро, страны которой лишились права самостоятельно проводить денежно-кредитную политику, значение бюджетной политики особенно велико. Через бюджет перераспределяется значительная часть ВВП «Старой Европы» (ЕС-15). Государственные расходы в регионе традиционно высоки, причем их пик пришелся на 1990-е годы, составив в среднем по странам около 50% ВВП.<sup>146</sup> В Таблице 2.1 представлена динамика государственных расходов ведущих стран ЕС, а также представителей всех четырех социально-экономических миделей, указанных в Схеме 2.1.

**Таблица 2.1**

**Совокупные государственные расходы в отдельных странах ЕС(1992-2013 гг., % ВВП)**

	Среднегодовые (5 лет)							Прогноз весна 2012		
	1992-96	1997-2001	2002-06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ФРГ	49,0	47,4	47,1	43,5	44,0	48,1	47,9	45,7	45,6	45,2
Франция	53,2	52,6	53,2	52,6	53,3	56,8	56,5	55,9	56,3	56,2
Великобритания	42,2	39,2	42,9	43,8	47,9	51,6	50,4	49,1	47,4	47,2
Италия	53,0	48,0	47,8	47,7	48,6	52,0	50,6	50,0	50,4	49,5
Дания	59,0	55,2	53,5	50,8	51,6	57,8	57,6	57,8	58,6	56,6
Швеция	64,4	57,4	54,2	50,9	51,7	54,7	52,2	51,1	52,1	51,8
<b>Еврозона</b>	<b>50,3</b>	<b>47,6</b>	<b>47,4</b>	<b>46,0</b>	<b>47,1</b>	<b>51,2</b>	<b>51,0</b>	<b>49,4</b>	<b>49,4</b>	<b>49,0</b>
<b>ЕС-27</b>	-	<b>46,6</b>	<b>46,7</b>	<b>45,6</b>	<b>47,1</b>	<b>51,1</b>	<b>50,6</b>	<b>49,1</b>	<b>48,9</b>	<b>48,4</b>

Составлено по: European Economic Forecast. Spring 2012. No 1. Brussels: European communities, 2012. P. 168.

Сначала рассмотрим бюджетную политику Великобритании. Далее речь пойдет о ФРГ, основательнице модели социального рыночного хозяйства (СРХ), вступившей в

<sup>141</sup> World Economic Outlook. Wash.: IMF, 2009, October. P. 169.

<sup>142</sup> Volume Index of GDP per Capita. OECD Factbook 2010. P., 2010.

<sup>143</sup> Global Development Finance. The Globalization of Corporate Finance in Developing countries. The World Bank. 2007. P. 11.

<sup>144</sup> European Economic Forecast. Autumn 2010. Brussels, 2010. P. 9.

<sup>145</sup> Afonso A., Gonzalez Alegre J. Economic growth and budgetary components. A panel assessment for the EU // ECB, 2008. № 848 (Jan.). P. 32.

<sup>146</sup> См.: Сидорова Е.А. Бюджетные "рычаги" евроэкономики: между дисциплиной и эффективностью // МЭ и МО. 2006. № 6. С. 112.

XXI век как «одна из трех ведущих и наиболее развитых держав».<sup>147</sup> Эти две страны выбраны как две ведущие экономики Евросоюза с двумя разными социально-экономическими моделями, синтез которых, в том числе и в бюджетной политике, может составить основу развития европейского хозяйства.

## § 2.1 Особенности бюджетной политики Великобритании

Великобритания имеет двухуровневую бюджетную систему, состоящую из государственного бюджета и бюджетов местных органов власти. Через государственный бюджет до кризиса (2008-2009 г.) перераспределялось порядка 40% ВВП.<sup>148</sup> Он формируется на основе среднесрочных программ экономического развития (3 года) и совокупности отдельных ежегодных ведомственных программ. Государственный бюджет Великобритании включает консолидированный фонд и национальный фонд займов,<sup>149</sup> управляемых отдельно.

Расходы на промышленность и сельское хозяйство, социальные нужды, субсидии местным органам власти, содержание аппарата управления, помощь развивающимся странам, военные ассигнования подлежат утверждению Парламентом. По фонду постоянных расходов проходят ежегодные платежи Евросоюзу, осуществляется обслуживание государственного долга, финансируются расходы по «цивильному листу».<sup>150</sup>

Доходная часть национального фонда займов формируется за счет неналоговых доходов. Сюда относят проценты от государственных предприятий и местных органов власти за предоставленные им казначейством долгосрочные кредиты; прибыль эмиссионного департамента Банка Англии и др.

Расходы национального фонда займов включают управление государственным долгом и долгосрочные кредиты на капиталовложения государственным предприятиям и местным органам власти.

Главные цели бюджета заключаются в финансировании широкого спектра направлений социально-экономического развития страны. Цели бюджетной политики Великобритании состоят в обеспечении макроэкономической стабильности, роста производительности труда; высокого уровня занятости; повышения уровня жизни наименее защищенных слоев населения; притока инвестиций в сектор общественных услуг для повышения стандартов образования здравоохранения, модернизации транспорта и борьбы с преступностью; защиты окружающей среды.

В ходе реформы местных органов власти (1973-1975 г.), были изменены как структура, так и функции местных административных единиц. Кроме того, система управления местными органами власти превратилась из трехуровневой в двухуровневую. В связи с реформой местного управления при одновременном сокращении числа местных бюджетов увеличился их объем, расширились социальные функции, а также возросло их значение при проведении региональной политики. Одновременно усилился контроль центрального правительства над расходованием средств местными органами власти. Все это повысило регулируемую роль системы местных финансов.

Растущее распространение в Великобритании получают округа специального назначения. В процессе децентрализации и с целью повышения эффективности госу-

<sup>147</sup> Мировая экономика. Глобальные тенденции за 100 лет. Под ред. чл.-корр. РАН И.С. Королёва. М., 2003. С. 383.

<sup>148</sup> El-Agraа A. M. The Basic statistics... Ibid. P. 95-98.

<sup>149</sup> Консолидированный фонд представляет собой счет текущих поступлений средств и их расходования Министерства финансов в Банке Англии. Национальный фонд займов – бюджет капиталовложений. Дефицит Консолидированного фонда покрывается ссудой из Национального фонда займов, на сумму которой увеличивается государственный долг.

<sup>150</sup> Часть государственного бюджета в конституционных монархиях, которая предоставляется в личное распоряжение монарха, для потребностей его и его дома.

дарственного сектора (*public sector*) правительство передает право на осуществление ряда общественных функций неправительственным организациям. К середине 1990-х гг. они (большинство из них на местном уровне) управляли почти 30% всех расходов местных органов власти.<sup>151</sup>

Проведенные в стране в 1980-х гг. реформы государственного управления, направленные на предотвращение кризиса бюджетной политики, изначально не принесли ожидаемого результата. После тщательного анализа госрасходов распределение бюджетных ресурсов стало напрямую связываться с обязательствами министерств, что привело к повышению качества бюджетных услуг.<sup>152</sup>

В Великобритании насчитывается несколько десятков крупных внебюджетных специальных фондов. Через них финансируется около трети государственных расходов. В их числе: – фонд национального страхования; – пенсионные фонды государственных предприятий; – фонд Национальной корпорации по развитию научных исследований; – фонд Главного казначея, создаваемый из остатков фондов министерств и ведомств с целью поддержки равновесия во всех фондах.

Наиболее значимым из них считается фонд национального страхования, создаваемый за счет государственных ассигнований, взносов предпринимателей, работников. Основные средства из этого фонда (70%) направляются на выплату пенсий. Примечательно, что положение пенсионеров в Великобритании значительно хуже, чем в других странах Старой Европы (особенно ФРГ). Размер пенсии одинокого человека невелик,<sup>153</sup> что вынуждает многих пенсионеров обращаться за дополнительным пособием. Значительными статьями расходов фонда являются также пособия по безработице.

В Великобритании действуют научно-исследовательские фонды, используемые для поддержки НИР в строительстве, а также для содержания государственных научных центров, осуществляющих фундаментальные исследования. Фонд Национальной корпорации по развитию научных исследований имеет самостоятельный баланс, который не зависит от государственного бюджета. Его средства формируются за счет доходов от продажи лицензий на право использования изобретений, разработок и нововведений. Фонд финансирует капитальные вложения частных предприятий, занимающихся научной разработкой проблем и внедрением результатов в производство. На средства фонда осуществляются исследования, проводимые в государственных университетах, национальных и частных компаниях, и доводятся до промышленного освоения.

Государственные предприятия в Великобритании подразделяются на три вида: государственные корпорации; смешанные предприятия; ведомственные предприятия. Наибольшее развитие получили государственные корпорации, формирующиеся в угольной, электроэнергетической, газовой промышленности, а также в железнодорожном транспорте и др. Государственные корпорации находятся в ведении центрального правительства. Деятельность государственных предприятий Великобритании не всегда основывается на рыночных принципах, но отвечает стратегическим интересам государства, вследствие чего они, как правило, убыточны. Впрочем, есть мнение, что традиционно выделяемые госсектору средства опосредованно помогают поддерживать частный сектор.<sup>154</sup>

Бюджетный процесс в Великобритании (как и в Российской Федерации), включает четыре этапа.

---

<sup>151</sup> Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран. М., 2007. С. 144.

<sup>152</sup> Афанасьев М.П., Кривоогов И.В. Модернизация системы государственных финансов. М., 2006. С. 37.

<sup>153</sup> Порядка 100 ф. ст. в неделю (<http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk/state-pensions/how-much-will-you-get>).

<sup>154</sup> Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах Европейского Сообщества: экономическая роль и тенденции развития. М., 1988. С. 90.

Проект государственного бюджета составляет Казначейство. Ежегодно 1 октября оно рассылает циркуляр министерствам и ведомствам. Последние готовят смету расходов на следующий год, а сметы доходов готовят департаменты внутренних доходов, таможенных пошлин и акцизов. Министерства и ведомства по установленной классификации расходов разрабатывают и передают сметы казначейству, которое их проверяет и уточняет.

Представляя бюджет в парламенте, канцлер казначейства (министр финансов) дает оценку закончившегося финансового года, состояния платежного баланса. Он сообщает о перспективах развития страны, денежной политике, изменениях в налоговой политике в новом финансовом году. Прежде чем министр финансов вынесет на обсуждение в парламент одобренный правительством проект бюджета страны на очередной финансовый год, в парламент направляется предварительный проект бюджета (*Preliminary Draft Budget*). Причем сметы гражданских ведомств представляются финансовым секретарем казначейства, а военных – военным министром. Параллельно предварительный проект бюджета рассматривает кабинет министров.

Одобренный правительством проект поступает в парламент сначала в Палату общин. Палата лордов вообще не имеет бюджетных прав, а права Палаты общин урезаны. Часть расходов не утверждается парламентом (фонд постоянных расходов и национальный фонд займов). При рассмотрении доходной части бюджета обсуждается только ставка подоходного налога и утверждается сумма, поступающая в национальный фонд займов. Без санкции Парламента правительство не имеет прав изменять ставку НДС больше чем на 20%, акцизов – на 10%. В Палате общин бюджет утверждается голосованием по отдельным главам. В заключение выносится общее постановление, в котором показываются размеры ассигнований на соответствующие цели.

Кассовое исполнение бюджета возложено на Банк Англии. Для получения отпущенных по бюджету средств расходные требования проходят через Управление главного плательщика. Генеральный контролер-ревизор осуществляет все стадии контроля – от предварительного до последующего. Заключительная стадия бюджетного процесса – составление отчета об исполнении бюджета и предоставление его для утверждения в парламент.

В последнюю четверть XX в. важнейшая составляющая бюджетной политики, система налогообложения, претерпела в Великобритании существенные изменения. Они были нацелены на сокращение бюджетного дефицита без повышения налогообложения (госрасходы снизились с 45 до 40% ВВП за 1979-1997 гг.).<sup>155</sup> Удачно функционирующие основные принципы налогообложения впоследствии распространились на другие развитые страны.

В числе основных направлений реформы налогообложения:

– уменьшение налоговых ставок при одновременном сокращении налоговых льгот для стимулирования экономики и эффективного распределения ресурсов и при расширении налогооблагаемой базы;

– переход к пропорциональному обложению доходов и снижение степени прогрессивности налоговой системы;

– повышение роли косвенных налогов в структуре доходов государственного бюджета.<sup>156</sup> Это не только увеличило доходную часть бюджета, но и усилило регулируемую функцию налоговой системы.

Реформирование этой сферы привело к тому, что совокупная налоговая нагрузка<sup>157</sup> в 1980-е гг. выросла с 34,3% до 37,7% ВВП, но для предпринимателей она снизилась, а для потребителей – возросла.<sup>158</sup>

<sup>155</sup> *Putten van der R.* The Blair Decade // *Conjoncture*. BNP Paribas. 2007. July. No 7. P. 30.

<sup>156</sup> Финансовая политика стран ЕС / Гутник В.П. и др. С. 56-57.

Доходы бюджета контролирует Управление налогов и сборов (УНС). Изначально оно осуществляло контроль над акцизными сборами и подоходным налогом. Затем акцизы были выделены в отдельное ведомство и вместе с таможенными пошлинами переданы в ведение Управления таможенных пошлин и акцизных сборов.

Значительные изменения в налоговую систему Великобритании внесла реформа 1973 г., в результате которой произведена перестройка подоходного налога и обложения прибыли корпораций, а также введен НДС (для вступления в ЕЭС). Это приблизило структуру налоговой системы страны к структуре налоговых систем других стран в то время Общего рынка. Страны, в которых нет НДС, не могут стать членами Евросоюза.

Введение НДС оказало существенное влияние на деятельность Управления таможенных пошлин и акцизных сборов. Число компаний, оплату НДС которых необходимо было контролировать, резко возросло. Результатом стало значительное увеличение административного ресурса – штата работников, и, соответственно, госрасходов на него.

На начало 1990-х годов структура налоговых поступлений государственного бюджета выглядела следующим образом (см. Таблицу 2.2)

**Таблица 2.2**

**Доли налогов в доходной части бюджета Великобритании**

Налоги	%
подоходный налог	29,0
налог на прибыль	11,0
взносы в фонды социального страхования рабочих и служащих	6,6
взносы в фонды социального страхования предпринимателей	10,6
налоги на потребление (в том числе НДС)	17,0
акцизы	12,0
прочие налоги	14,0

Составлено по: Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран. М.: Финансы и статистика. 2007. С. 155.

Большие льготы предоставляются при обложении доходов от инвестиций. Важная роль в системе льгот принадлежит ускоренной амортизации. Введены высокие амортизационные нормы (на машины и оборудование – 25% их стоимости). Значительные суммы вычитаются из валового дохода по так называемым первоначальным скидкам (впервые введенным в 1945 г.), установленным для первого года эксплуатации промышленных зданий, машин и оборудования. Действует и ряд других льгот и скидок. В итоге, подлежащий обложению налогом валовой доход от инвестиций сокращается почти наполовину.

Среди прямых налогов основным является подоходный, который дает около 60% поступлений от прямых налогов.<sup>159</sup> В стране действует шедулярное (*schedule*) построение подоходного налога, предполагающее разные ставки налогообложения в зависимости от источника дохода – заработная плата, дивиденды, и т.п. Каждый из шести блоков облагается особым порядком: *A* – доходы от имущества (собственности на землю, зданий, арендной платы от жилых домов); *B* – доходы от лесных массивов, используемых в коммерческих целях; *C* – доходы от государственных ценных бумаг; *D* – прибыль от производственно-коммерческой деятельности; доходы лиц свободных профессий; доходы от ценных бумаг (не облагаемые по блоку *C*); доходы, полученные в виде процен-

<sup>157</sup> Налоговая нагрузка (бремя) – доля всех уплачиваемых налогов в годовом доходе определенной группе субъектов; зависит не только от порядка исчисления налогов базы, ставок налогов, но и от размеров доходов. – Ходов Л.Г. Налоги и налоговое регулирование экономики. М., 2003. С. 16.

<sup>158</sup> Ломакин В.К. Британия в мировой экономике... С. 116.

<sup>159</sup> Взимание этого налога регулируется Законом о подоходном и корпорационном налогах – Income and Corporation Taxes Act, ICTA, 1988.

тов по займам; доходы, полученные за границей и переведенные в Великобританию; *E* – трудовые доходы – зарплата, пенсии, пособия; *F* – дивиденды и прочие распределяемые доходы.

С 1997 г. введена система «самоначисления подоходных налогов» для физических лиц. С 1999 г. она распространена на налог на прибыль. В соответствии с ней размер подлежащего уплате налога основывается на расчетах, сделанных в налоговой декларации не налоговым инспектором, а налогоплательщиком самостоятельно.

Эта система стала основой для разработки специальной программы (1993–2003 гг.) совершенствования работы УНС. Программа была направлена на адаптацию организационной структуры и порядка деятельности Управления к новым условиям. В соответствии с ней проведена реструктуризация региональных офисов и подразделений УНС, направленная на большую интеграцию всех звеньев и процессов налоговой работы. Кроме того, была поставлена задача ускоренного внедрения новых информационных и коммуникационных технологий, предусматривающих упрощение и рационализацию действующих процедур и правил налогообложения. В настоящее время контроль над налоговыми сборами осуществляется двумя подотчетными министру финансов департаментами.

Среди косвенных налогов все возрастающую роль играет НДС.<sup>160</sup> Он идет сразу после подоходного налога и дает около 17% бюджета. На долю НДС приходится около половины поступлений от всех косвенных налогов. С 1979 г. основная ставка налога была повышена с 8 до 15%.<sup>161</sup>

В зависимости от видов поставляемых товаров и услуг ставки налога существенно варьируют. Существует три вида ставок: стандартная – 17,5%;<sup>162</sup> пониженная – 5% (применяется к топливу и электроэнергии, которые используются в домашнем хозяйстве и благотворительных заведениях); нулевая – для продуктов питания, книг и газет, продажи новых жилых зданий и домов, используемых в благотворительных целях, услуг общественного транспорта, медикаментов и пр. Если компания оказывает только эти услуги, то она вправе не регистрироваться для уплаты НДС, в этом случае необходимо разрешение местных налоговых органов.

Крупные поступления дают акцизы на горючее, табак, спиртные напитки, занимающие второе место среди косвенных налогов (ставка – 30%). К косвенным налогам относятся также таможенные пошлины, гербовый и дорожный сборы, налог с игорного бизнеса, сборы с выигрышей на бегах.

После вступления Великобритании в Общий рынок (1973 г.) произошла перестройка таможенной политики. В переходный период (1973-1977 гг.) страна ежегодно на 20% снижала таможенный тариф в торговле со странами ЕЭС. В 1977 г. все таможенные барьеры по торговле Великобританией со странами Общего рынка были отменены. Впрочем, следует отметить, что страна до сих пор с недоверием относится к углублению европейской интеграции, особенно к Лиссабонскому «мини-договору».<sup>163</sup>

За счет налогов формируется основная часть (около 90%) доходов государственного бюджета. Незначительную их часть составляют проценты по кредитам национализированным отраслям и местным органам власти, прибыль эмиссионного департамента Банка Англии и другие поступления.

В течение двадцати лет в доходах местных бюджетов снижалась доля местных налогов и росла доля финансовой помощи, составляющая ныне более 50%. В соответ-

<sup>160</sup> Взимание этого налога регулируется Законом о налоге на добавленную стоимость. – См. подробнее: Value Added Tax Act, VATA, 1994.

<sup>161</sup> Согласно правилам ЕС, ставка НДС не может выйти за установленные рамки в 15-25%. Этот налог столь важен для Союза, что страна, в которой НДС не взимается, не может стать членом ЕС.

<sup>162</sup> С 2011 г. 20%.

<sup>163</sup> Bulletin Quotidien Europe 9574 – 8/1/2008- INSTITUTE OF EUROPE MOSCOW RU00001

ствии с Законом о местном правительственном финансировании 1987 г.<sup>164</sup> система доходов местных бюджетов базируется на четырех источниках. Это – налог на хозяйственную деятельность; муниципальные налоги; правительственные дотации; взносы и сборы. Основными источниками финансирования (75% доходов местных бюджетов) являются налог на хозяйственную деятельность и муниципальный налог.

Система налогообложения предпринимательства была усовершенствована (1990 г.), когда произвели переоценку недвижимости и установили ставки налога на объекты хозяйственной деятельности на местном уровне. Следующая переоценка проведена в 1995 г. Вся сумма налогов от хозяйственной деятельности поступает в государственный бюджет и перераспределяется затем между местными бюджетами, исходя из численности взрослого населения. Для расчета налога используется унифицированная ставка (3,3% от стоимости объекта). Ее размер утверждается правительством ежегодно в соответствии с данными Службы по оценке объектов недвижимости.

Муниципальный налог (с 1993 г.) платится ежемесячно, исходя из рыночной стоимости недвижимости, находящейся в собственности или в арендуемой налогоплательщиком. Размер налога зависит от отнесения недвижимости к одной из восьми категорий и прямо пропорционален стоимости недвижимости. В полном объеме налог уплачивается, если в жилом помещении проживают двое совершеннолетних граждан.

Более интенсивный, чем в других европейских странах, экономический подъем 1990-х гг. объясняется, в том числе, особенностями налоговой политики, во многом унаследованными от кабинета М. Тэтчер. Консерваторы для стимулирования роста экономики снизили ставки прямых налогов, одновременно расширив налогооблагаемую базу за счет сокращения льгот. Так, они отказались от субсидирования утративших конкурентоспособность отраслей; пошли на ограничение социальных расходов ради усиления стимулов к труду. Лейбористы сохранили преемственность курса.

Важнейшей частью мер по поощрению инициативы и предпринимательства стало существенное снижение базовой ставки подоходного налога – с 33% (1979 г.) до 25% (1995 г.). Затем – до 24% (1996 г.), 23% (1997 г.) и 22% с 2000 г. Было объявлено о поэтапном уменьшении базовой ставки до 20%, которая начала действовать с 2008 г.<sup>165</sup>

В 1990-е гг. одним из ключевых направлений бюджетной политики оставалось налоговое стимулирование сбережений населения как важного источника финансирования инвестиций, а также реформы на рынке труда.

Примечательно, что Великобритания была одной из двух стран (вторая – Нидерланды), где в 1990-е гг. рынок труда подвергся довольно жесткому реформированию, которое достаточно быстро принесло результаты. Среди ключевых мер – ограничение забастовок, упрощение процедуры найма и увольнения, отмена минимального уровня заработной платы (правда, лейбористы вновь его ввели), сокращение пособий по безработице. Подобные непопулярные, но эффективные меры привели к тому, что в 1993–1998 гг. норма безработицы в стране упала вдвое – с 10,5 до 5,6%.

В налогообложении были разработаны и введены льготные сберегательные схемы, при которых вложения, прежде всего мелких инвесторов, полностью или частично освобождаются от обложения налогами.

Снижение ставок подоходного налога сопровождалось усилением косвенного налогообложения: повышалась стандартная ставка НДС. С 1997 г. она составила 17,5%.<sup>166</sup> Тем самым существенно увеличилась доля поступлений от косвенных налогов – с 43% (1979 г.) до 54% (1998 г.). Рост косвенных налогов был призван компенсировать сокращение поступлений от прямых налогов.

<sup>164</sup> Local Government Finance Act, LGFA.

<sup>165</sup> Income Tax rates and allowances (<http://www.hmrc.gov.uk/rates/it.htm>); RATES OF INCOME TAX: 1990-91 TO 2012-13 ([www.hmrc.gov.uk/stats/tax.../table-a2a.pdf](http://www.hmrc.gov.uk/stats/tax.../table-a2a.pdf))

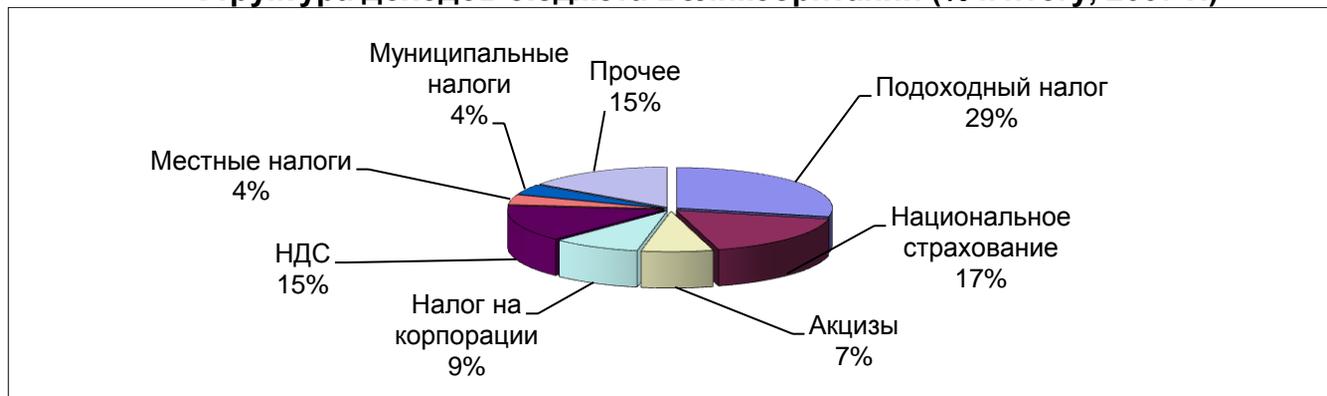
<sup>166</sup> В кризис Г. Браун объявил о временном (на 13 мес.) снижении ставки НДС на 2,5 п.п. – до 15%.

Важное значение придавалось налоговому стимулированию частных капиталовложений. За время правления консерваторы снизили ставку налога на прибыль с 50 до 35%. Лейбористы уменьшили ее до 31% (1997 г.), затем до 30%. (1999 г.). Консерваторы снизили ставку налога для небольших компаний<sup>167</sup> с 50 до 23%. Лейбористы уменьшили ее до 21% (1997 г.), затем – до 20% (1999 г.).<sup>168</sup>

Снижение ставки налога на прибыль корпораций было компенсировано отменой налоговых кредитов. Такая мера призвана стимулировать увеличение нормы чистой прибыли (прибыли после вычета налогов) и инвестиционной привлекательности страны и доказала свою эффективность. В 1999 г. в страну поступила самая крупная за всю ее историю сумма иностранных капиталовложений. В настоящее время уровень налогообложения корпораций в Великобритании ниже, чем в большинстве других развитых стран. Это весьма благоприятно действует на темпы экономического роста в стране. В Великобритании они выше среднего для ЕС-15 показателя.

**Схема 2.2**

**Структура доходов бюджета Великобритании (% к итогу, 2007 г.)**



**Источник:** Budget 2007. Building Britain's long-term future: Prosperity and fairness for families Economic and Fiscal Strategy. Report and Financial Statement and Budget Report. March 2007. London: The Stationery Office ([http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud08\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm)).

В 1997 г. в Великобритании лейбористами была разработана серия мер, названная «Новым курсом» (*New Deal*). Его суть состоит в обеспечении социальной справедливости, создании равных условий занятости, повышении уровня жизни социально уязвимых слоев населения, расширении среднего класса. В связи с этим важное место в деятельности правительства заняло субсидирование создания дополнительных рабочих мест. Для поощрения занятости в 1999 г. минимальную ставку подоходного налога снизили с 20 до 10%, а базовую ставку с 2000 г. – до 22%.

В 2000-е гг. значительного изменения в структуре поступлений не произошло, о чем свидетельствуют данные Схем 2.2 и 2.3. В 2007 г. доходная часть бюджета составила 553 млрд. ф.ст., увеличившись на 7% по сравнению с 2006 г. (516 млрд. ф. ст.).<sup>169</sup>

Основными статьями бюджетных доходов в предкризисный 2007 год являлись: подоходный налог, взносы на социальное страхование, НДС, налог на прибыль.

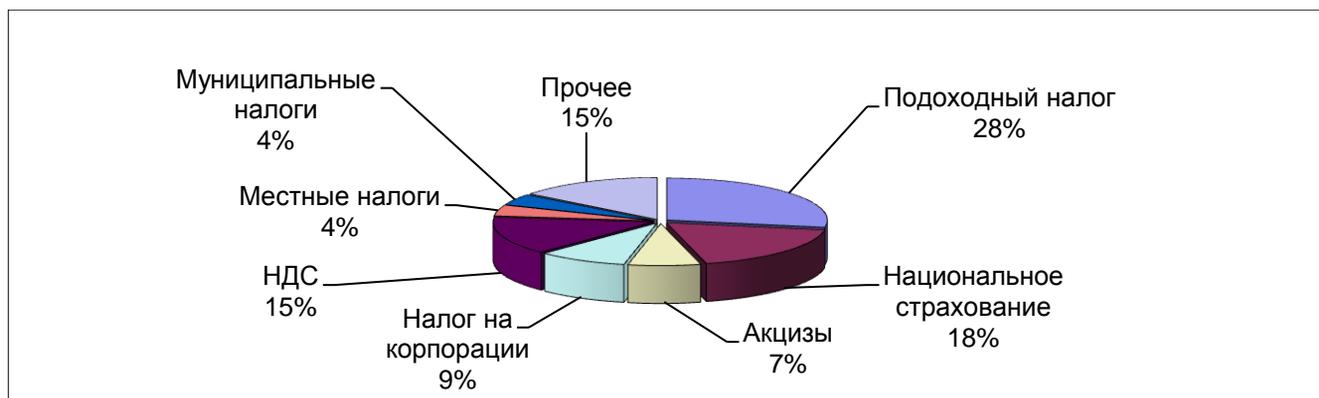
**Схема 2.3**

**Структура доходов бюджета Великобритании (% к итогу, 2008 г.)**

<sup>167</sup> Небольшой считается компания с годовым доходом не более 300 тыс. ф.ст.

<sup>168</sup> Brown struggling to shake off income tax unrest ([http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-\\$1219453.htm](http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-$1219453.htm)); National Center for Policy Analysis (NCPA) studies (<http://www.ncpa.org/pd/pdint138.html>).

<sup>169</sup> Budget 2006 A strong and strengthening economy: Investing in Britain's future. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. March 2006. L., P. 13.



Источник: Budget 2008 Stability and opportunity: building a strong, sustainable future. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. March 2008 London: The Stationery Office ([http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud08\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm)).

В 2007-2008 ф.г. доходы бюджета увеличились почти на 4% по сравнению с предыдущим финансовым годом, составив 575 млрд. ф. ст. Исходя из структуры доходов, можно сделать вывод, что для реализации приоритетов экономической политики правительство Великобритании весьма эффективно использует свою налоговую систему.

До 1970-х гг. бюджетная политика страны была направлена, в основном, на сглаживание циклических колебаний экономики. В настоящее время она нацелена на долгосрочное регулирование экономики, решение таких проблем, как структурная перестройка хозяйства, самообеспечение энергетическими ресурсами, борьба с инфляцией.

В структуре государственных расходов наибольшая доля приходится на систему социального страхования. В последние 40 лет этот показатель растет устойчивыми темпами.

Среди социальных расходов наибольшие суммы из государственного бюджета направляются на социальное обеспечение. По величине социальных расходов на душу населения Великобритания находится на 9-м месте в ЕС, что выше среднего уровня по Евросоюзу, но ниже, чем в ФРГ. Основная часть расходов (свыше половины) тратится на обеспечение пожилых граждан, 26% – на больных и нетрудоспособных, 17% составляет помощь семьям с низкими доходами, имеющих детей.<sup>170</sup>

Ассигнования на образование также имеют значительный удельный вес в расходах бюджета. За рассматриваемый период их доля осталась практически неизменной и составила в 2006–2008 гг. около 13%.<sup>171</sup>

К группе социальных расходов относятся также переводимые в фонд национального страхования средства из госбюджета, а также пенсии и пособия, выплачиваемые непосредственно из него.

К расходам на экономику относятся вложения в основной капитал, финансирование НТП, экономической и социальной инфраструктуры, обеспечения занятости в отдельных отраслях хозяйства и районах страны, стимулирование экспорта. По расходам на НИР Великобритания занимает 7-е место в мире. Значительный рост расходов на эти цели отмечен незадолго до нынешнего кризиса: в 2007 г. они составили 1,78% ВВП (см. Таблицу 2.3). По норме расходов на НИР страна значительно уступает другим ведущим странам. Показатель Великобритании даже меньше среднего по ОЭСР – 2,26%

<sup>170</sup> Ломакин В.К. Британия в мировой экономике. С. 399, 396.

<sup>171</sup> Budget Reports 2006-2008 ([http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud08\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm)).

ВВП (для сравнения: соответствующий показатель в ФРГ составлял более 2,5% ВВП, причем 70% затрат приходится в ФРГ на частные фирмы).<sup>172</sup>

Таблица 2.3

Расходы на НИР (% ВВП)

	2006	2007	2008	2009	2010
ФРГ	2,53	2,53	2,68	2,78	н/д
Франция	2,10	2,07	2,11	2,21	н/д
Великобритания	1,75	1,78	1,77	1,85	1,82
Италия	1,13	1,18	1,23	1,27	н/д
Дания	2,48	2,58	2,87	3,02	н/д
Швеция	3,68	3,40	3,70	3,62	н/д
ЕС-27	1,77	1,77	1,84	1,90	н/д

Источник: OECD country statistical profile ([http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profiles-key-tables-from-oecd\\_20752288;jsessionid=20bsjcd816sfl.epsilon](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profiles-key-tables-from-oecd_20752288;jsessionid=20bsjcd816sfl.epsilon))

Поставленная лейбористами цель повысить к 2014 г. расходы на НИР до 2,5% ВВП не представляется реальной. В 2010 г. эта цифра составляла порядка 1,8% ВВП.<sup>173</sup> Еще менее реальной представляется доведение их до 3% ВВП в соответствии со Стратегией «Европа 2020». Подразумевается не столько увеличение государственных расходов, сколько стимулирование роста предпринимательских ассигнований. Стимул ещё предстоит разработать и оформить в законодательной форме. Государством ассигнуется около 0,58% ВВП на НИР. На него приходится около 30% всех расходов на НИР, в то время как доля ответствующего показателя в ФРГ 0,71%.<sup>174</sup>

Для сравнения: во Франции на НИР выделяется свыше 2% ВВП, из них половина поступает от правительства (хотя в частных научно-исследовательских центрах работает больше половины ученых (53%). Компании, проводящие исследования, получают налоговый кредит, значительные налоговые льготы.<sup>175</sup>

После принятия программы стимулирования промышленного и регионального развития заметно возросли расходы государства по вмешательству в процесс воспроизводства. В программе предусматривалось предоставление региональных субсидий обрабатывающим и добывающим отраслям и строительству для покрытия части их инвестиционных расходов.

Обрабатывающая промышленность (в отличие от добывающей) может развиваться везде, являясь основой повышения конкурентоспособности практически всех отраслей экономики.<sup>176</sup> Значительно увеличились правительственные ассигнования частному сектору, преимущественно обрабатывающим отраслям; стали применяться субсидии предпринимателям на создание дополнительных рабочих мест с целью сокращения безработицы.

<sup>172</sup> Захаров А.Н. Германия в мировой экономике и взаимоотношения с Россией // Внешнеэкономический вестник. М., 2007. № 2 (Февраль). С. 58.

<sup>173</sup> [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profiles-key-tables-from-oecd\\_20752288;jsessionid=20bsjcd816sfl.epsilon](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profiles-key-tables-from-oecd_20752288;jsessionid=20bsjcd816sfl.epsilon)

<sup>174</sup> OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2010; Ломакин В.К. Указ. соч. С. 69–70.

<sup>175</sup> Налоговые льготы для компаний, ориентированных на инновации, введены в 1983 г., усовершенствованы в 2004 г. законом о финансах, поправки внесены и в 2008 г. – Фрессине Ж.-М. Кластеры конкурентоспособности вокруг «треугольника» инноваций // Бюллетень инновационные тренды. 2011. № 11. С. 4-5. Речь не только о налогах, но и о плате за инновации – бонус может составить до 60%. Это один из лучших стимулов для НИР в Европе. – Монсан П. «Финансовые гранты от исследовательских организаций постепенно исчерпывают себя» // Там же. С. 2-3.

<sup>176</sup> Сидорова Е.А. Налогово-бюджетные рычаги повышения эффективности экономики: опыт ЕС / Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 3). Отв. ред. Ф.Г. Войтоловский и А.В. Кузнецов. М., 2008. С. 33.

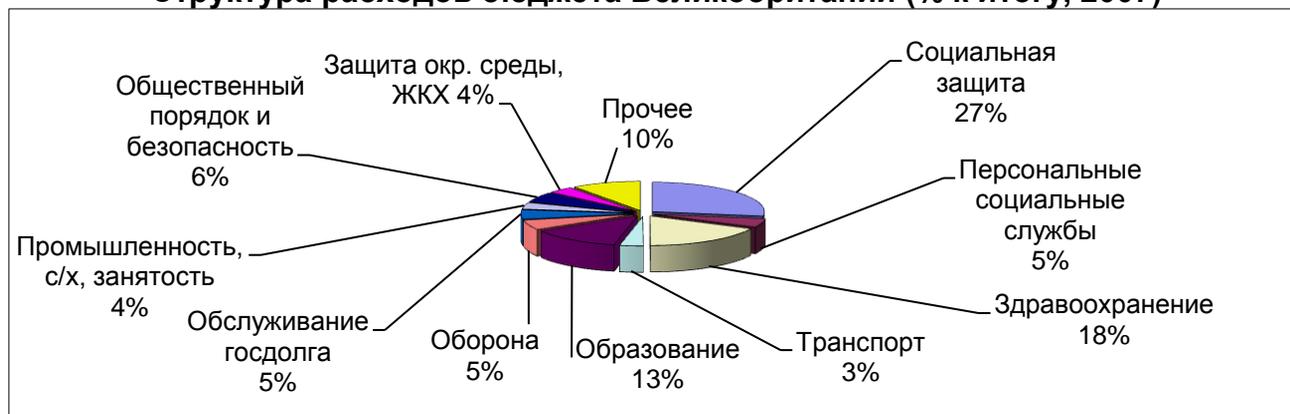
Важной статьёй расходов бюджета являются субсидии и кредиты местным органам власти, что позволяет проводить единую государственную политику. До 1988 г центральное правительство напрямую контролировало инвестиции, осуществляемые местными органами власти. Центр продолжал искать пути воздействия на объем капиталовложений местных властей различными методами. Среди них – определение величины предоставляемой им финансовой поддержки; требования к местным властям направлять часть доходов от продажи своих активов на новые инвестиции.

Расширение функций государства потребовало создания специальных органов управления – министерств, ведомств, комитетов, – на содержание которых выделяются крупные средства.

В 2006 г. при лейбористах ведущими статьями расходов бюджета оставались выплаты по статьям социальной направленности – социальные выплаты, образование, здравоохранение. На эти статьи в целом пришлось 55% государственных расходов. Расходная часть бюджета выросла на 7,1% по сравнению с предшествующим годом, составив 423,6 млрд. ф. ст. (42,7% ВВП).<sup>177</sup>

**Схема 2.4**

**Структура расходов бюджета Великобритании (% к итогу, 2007)**



Источник: Budget 2008. Stability and opportunity: building a strong, sustainable future. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. 2008, March. London: The Stationery Office ([http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud08\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm))

Хотя сельскому хозяйству выделяются незначительные ресурсы, руководство Великобритании обращает серьезное внимание на вопросы его развития и специализации. С 1 февраля 1973 г. в стране действует ОСП.

Отметим, что взносы Великобритании в Общий бюджет ЕС составляют незначительную по сравнению с другими статьями расходов величину и проходят по группе «Прочие». «Британская скидка» уже рассматривалась (см. Главу 1), но даже с ее учетом Великобритания является крупным нетто-донором в Общий бюджет. В 2005 г., после расширения ЕС, именно Великобритания предложила изменить в Структурных фондах распределение расходов с тем, чтобы новички (*poorer new members*) получили больше средств, чем «Старая Европа (*prosperous members*), что вызвало недоумение у ЕС-15.<sup>178</sup>

В докризисный 2007 г. расходы текущего бюджета были запланированы в размере 587 млрд. ф.ст. Бюджетные расходы Великобритании в 2007 г. достигли 41,9% ВВП. Ведущими остались расходы по социально-направленным статьям (выплаты по соци-

<sup>177</sup> Budget 2008 Stability and opportunity: building a strong, sustainable future. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. L., 2008, March ([http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud08\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm)).

<sup>178</sup> Little R. The new case for Europe: the crisis in British pro-Europeanism – and how to overcome it. L., 2005. P. 37.

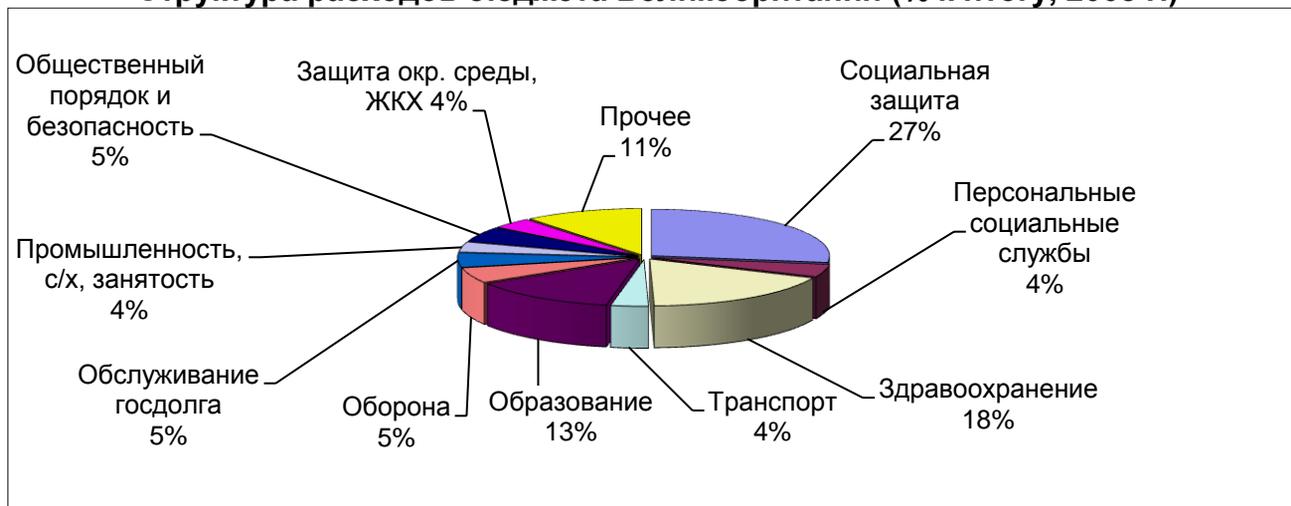
альному страхованию; здравоохранение, образование), на которые пришлось 58% госрасходов (см. Схемы 2.4, 2.5). В 2008 г. расходы бюджета составили 628 млрд. ф.ст. (42% ВВП).

С развертыванием мирового экономического кризиса расходы бюджета стали расти, достигнув в 2010 г. 45,53% ВВП (см. Схему 2.6).

При этом доходы составили 41,4%.<sup>179</sup> Характерно, что доля расходов по социальным статьям в кризис не изменилась.

**Схема 2.5**

**Структура расходов бюджета Великобритании (% к итогу, 2008 г.)**



Источник: Budget 2008. Stability and opportunity: building a strong, sustainable future. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. 2008, March London: The Stationery Office ([http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud08\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm))

Значительное место (около 30% от всего объема общегосударственных расходов) занимают расходы местных бюджетов. Крупнейшей их статьёй являются социальные расходы, особенно на образование (кроме высшего). Из местных бюджетов финансируется также содержание полиции, судебной ветви власти, транспорта, дорожного хозяйства, оказание социальной помощи.

Значительное внимание уделяется вопросам улучшения системы оказания государственных услуг, направленной на достижение более эффективной работы исполнительной власти. Первым шагом тут явилось принятие плана «Инициативы в управлении финансами» (1982), вторым – опубликование доклада «Совершенствование управления работой правительства: следующие шаги» (1987) с изложением программы развития государственной службы и мер по повышению эффективности и качества государственных услуг.

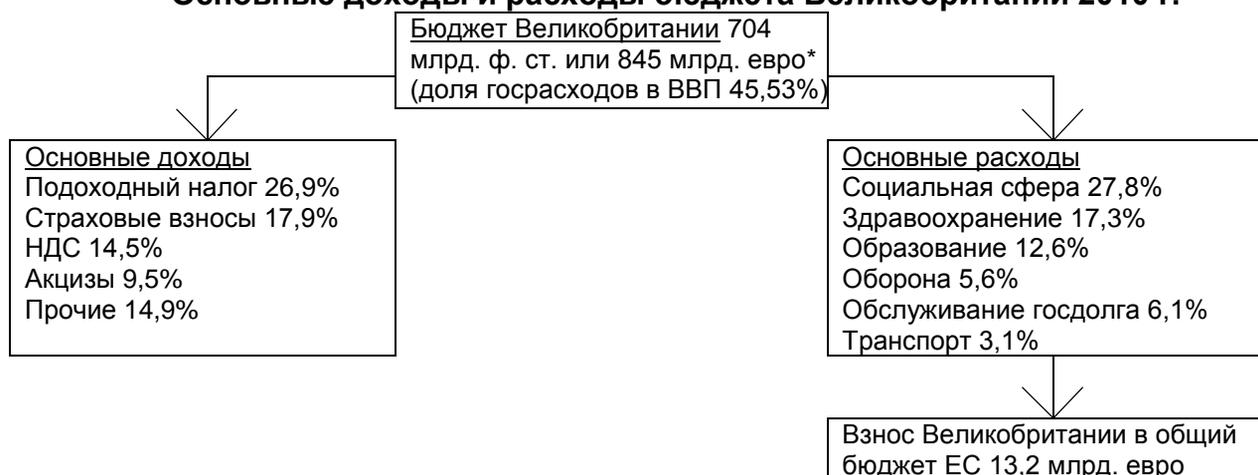
В 1997 г. правительство лейбористов эту программу пересмотрело, включив ее в качестве составной части в более широкую инициативу по совершенствованию работы исполнительной власти. В мае 1999 г. опубликована Белая книга «Модернизация правительства», представляющая долговременную программу реформирования государственного управления.<sup>180</sup>

**Схема 2.6**

<sup>179</sup> OECD Economic Outlook. 2010 Nov. No. 88 database ([http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_2649\\_34573\\_2483901\\_1\\_1\\_1\\_1,00&&en-USS\\_01DBC.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34573_2483901_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html)).

<sup>180</sup> Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. Доклад на втором Европейском форуме по проблемам государственной службы «Прозрачность и открытость в работе правительства: вызовы и возможности». Маастрихт, 1999, октябрь (<http://rusref.nm.ru/indexpub65.htm>).

## Основные доходы и расходы бюджета Великобритании 2010 г.



\*По расходам; государственные доходы составили в 2010 г. 541 млрд ф.ст.

Составлено по: Budget 2010. Securing the recovery. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. L.: The Stationery Office, 2010. ([http://www.hm-treasury.gov.uk/d/budget2010\\_complete.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/budget2010_complete.pdf))

Для государственного бюджета Великобритании была характерна хроническая дефицитность по причине возрастания госрасходов и большого размера госсектора в экономике, зачастую неэффективного.<sup>181</sup> Перелом в финансовой ситуации страны произошел в середине 1980-х годов: правительству удалось приостановить рост государственных расходов. Если в 1970-е гг. среднегодовые темпы их прироста составляли 3%, то в 1980-е – 0,8%. Был значительно сокращен государственный аппарат: на 20% в 1979–1988 гг. Проведенная налоговая реформа была направлена на стимулирование роста экономики. Значительный источник доходов государству дала приватизация.

Госсектор в 1990-е гг. сократился более чем на 60%. В 1979-1999 гг. около 80 млрд. ф. ст. составила выручка от реализации активов госпредприятий. Их приватизация предусматривала создание конкурирующих частных фирм вместо государственных монополий в целях повышения эффективности производства. Приватизация внесла крупный вклад в развитие фондового рынка Великобритании: в 1979-1991 гг. число держателей акций возросло с 3 до 11 млн. человек (с 7 до 25% взрослого населения страны).<sup>182</sup>

Приватизация проходила по ряду направлений. Правительство продавало в частное пользование муниципальный жилищный фонд; государственные предприятия стали функционировать как коммерческие фирмы. Широкое распространение приобрела система контрактов: местным органам власти предписано для проведения общественных работ организовывать конкурсные торги, в которых наряду с муниципальными службами участвуют частные фирмы. Начата реализация программы «Частная финансовая инициатива».<sup>183</sup>

В результате принятых правительством финансовых мер в конце 1980-х гг. бюджет стали сводить с профицитом: впервые с начала 1950-х гг. удалось сократить государственный долг. В 1990-е гг. размер долга изменялся неравномерно. За 1992–1996 гг. произошло его увеличение с 41,1% ВВП до 52,2%, затем снижение до 48,7% ВВП (1999

<sup>181</sup> Совокупная стоимость (*net worth*) госсектора Великобритании достигала максимума в 80% ВВП в 1979 г. ([http://www.strath.ac.uk/media/faculties/business/economics/mscomp/Topic\\_2\\_-\\_Part\\_2.pdf](http://www.strath.ac.uk/media/faculties/business/economics/mscomp/Topic_2_-_Part_2.pdf)).

<sup>182</sup> Everyday Politics of the World Economy/ Ed. by J.M. Hobson, L., N.Y., 2007. P. 106.

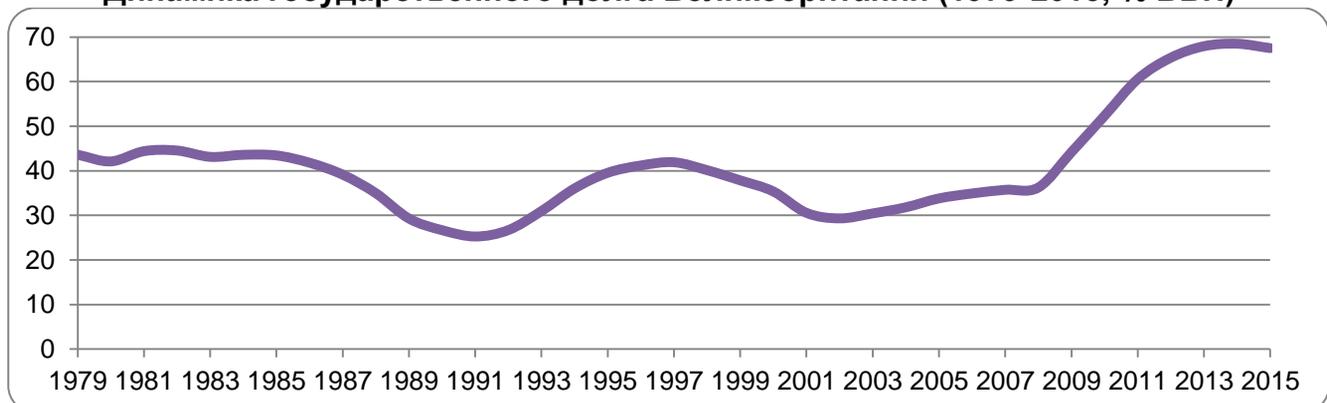
<sup>183</sup> Private Finance Initiative (*PFI*) с 1992 г.

г.). В 2009 г. этот показатель составил 44,2%.<sup>184</sup> Динамику государственного долга можно проследить по Диаграмме 2.1. Прогноз Еврокомиссии по долгу Великобритании отличается в худшую сторону: по подсчетам ЕК, госдолг в 2011 г. может составить 84,0% ВВП, в 2012 г. – 88,8%, и в 2013 г. – 85,9%.<sup>185</sup>

Бюджетная политика в условиях подъема, сопровождавшегося увеличением налоговых поступлений, а также ростом доходов от приватизации, уменьшила потребность госсектора в займах.

**Диаграмма 2.1**

**Динамика государственного долга Великобритании (1979-2015, % ВВП)**



Источник: UK National Debt As Percent Of GDP

([http://www.ukpublicspending.co.uk/uk\\_national\\_debt\\_chart.html#copypaste](http://www.ukpublicspending.co.uk/uk_national_debt_chart.html#copypaste))

Вместе с тем, проблема дефицита госбюджета не решена окончательно, хотя он сокращался в 1990-е гг. с 6-8% ВВП (1993 г.) до 0,7% (1999 г.). С началом кризиса бюджетный дефицит резко увеличился: 5,3% ВВП (2008 г.), 11,3% – в 2009 г. и более 13% в 2010 г., по оценкам английским экспертам.<sup>186</sup>

В июле 1997 г. было объявлено о составлении пятилетнего плана сокращения бюджетного дефицита. При разработке бюджетов на 1998 и 1999 гг. лейбористы придерживались предельного уровня расходов, установленного консерваторами в 1996 г. Особое внимание было обращено на более эффективное использование государственных средств.

Основной принцип построения расходной части бюджета – приоритетность статей. В качестве приоритетных, наиболее способствующих росту экономики названы расходы на образование, профессиональное обучение (особенно молодежи), создание новых рабочих мест, здравоохранение. Министерствам и ведомствам даны рекомендации жестко придерживаться предельного уровня расходов, устанавливаемого правительством на три года. Экономить государственные средства потребовалось в связи с децентрализацией власти.

В 1998 г. принят «Кодекс финансовой стабильности» Британского казначейства (*The Code for Fiscal Stability*),<sup>187</sup> определявший основные направления бюджетной политики. Кодекс направлен на поддержание высоких темпов экономического роста и высокого уровня занятости, способствует эффективному распределению поступлений в бюджет. С этого времени при реализации бюджетной политики Казначейство обязано

<sup>184</sup> Brown Breaks Another Golden Rule, Real UK Debt Above 40% of GDP (<http://www.marketoracle.co.uk/Article5512.html>); [http://www.ukpublicspending.co.uk/uk\\_national\\_debt\\_chart.html](http://www.ukpublicspending.co.uk/uk_national_debt_chart.html)),

<sup>185</sup> European Economic Forecast. Autumn 2011. Brussels, 2011. P. 169

<sup>186</sup> United Kingdom Economy ([http://www.economywatch.com/world\\_economy/united-kingdom/](http://www.economywatch.com/world_economy/united-kingdom/)).

<sup>187</sup> The Code for Fiscal Stability

([http://www.hm-treasury.gov.uk/the\\_code\\_for\\_fiscal\\_stability\\_uk\\_economy.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/the_code_for_fiscal_stability_uk_economy.htm)).

соблюдать два правила: «золотое» (Golden Rule) и «инвестиционное» (Sustainable Investment Rule).<sup>188</sup>

Согласно первому, в ходе экономического цикла государство имеет право заимствовать средства только для инвестирования, а не для финансирования текущих расходов: «*over the economic cycle, the government will borrow only to invest and not to fund current spending*». Тем самым Золотое правило разграничивает капитальные и текущие расходы госбюджета.

Согласно второму, Инвестиционному правилу чистые заимствования госсектора<sup>189</sup> должны находиться на стабильном от ВВП уровне, а объем государственного долга не должен превышать 40% ВВП: «*over the economic cycle, the ratio of net public sector debt to GDP will be set at a 'stable and prudent' level, defined by the Chancellor as no more than 40% of GDP*».<sup>190</sup>

Жесткая бюджетная политика позволила исполнить бюджет 2000 г. с профицитом, превысившим 17 млрд. ф. ст., по оценке министра финансов того времени Г. Брауна. Еще в 1999 г. дефицит был равен 7,5 млрд. ф. ст. В 2008 г. дефицит бюджета вновь вырос и составил 5,3% ВВП (для сравнения: в США – 3,18%).<sup>191</sup>

В соответствии с «Новым курсом» с 2001 г., в стране был предусмотрен ежегодный прирост текущих государственных расходов в среднем на 2,5%. В результате в 2003 г. дефицит бюджета Великобритании составил 5,8 млрд. ф. ст. В 2004 г. – в 8 млрд. ф. ст., а дефицит инвестиционного бюджета был запланирован в 19 млрд. ф. ст.

В 2005 г. планировался и опережающий рост доходов. Однако бюджет 2005 г.<sup>192</sup> был сведен с дефицитом в 11 млрд. ф. ст. Дефицит инвестиционного бюджета (чистые инвестиции) составил 22 млрд. ф. ст. Для покрытия дефицита консолидированного бюджета правительство заняло на рынке капитала 33 млрд. ф. ст. или 2,8% ВВП. В целом дефицит государственного бюджета составил в 2005 г. 3,6% ВВП, в очередной раз превысив европейские критерии.<sup>193</sup>

На ежегодной конференции лейбористской партии (2003) были названы основные проблемы, требующие повышенного внимания: реформы здравоохранения и пенсионной системы, сокращение безработицы в промышленности. Среди приоритетных направлений экономической политики лейбористов были также определены: сохранение независимости Банка Англии; таргетирование инфляции; проведение долгосрочной прозрачной денежно-кредитной политики; расширение трансатлантического экономического партнерства.

Особое внимание уделялось сближению с континентальной Европой, включая даже вероятное вхождение в зону евро. Лейбористы сочли приоритетными два взаимосключающих пункта: сохранение независимости Банка Англии и вхождение в еврозону. Известно, что члены последней не могут проводить собственную денежно-кредитную политику, передав ее на наднациональный уровень.

Бюджетная политика в Великобритании активно применяется в качестве средства антициклического регулирования. С приходом к власти Т. Блэра (1997 г.) она стала основным инструментом хозяйственной политики.<sup>194</sup> Характерно, что замедление

<sup>188</sup> См.: *Emmerson C., Frayne Chr., Love S.*. The government's fiscal rules. Institute for Fiscal Studies, 2001–2006 (<http://www.ifs.org.uk/bns/bn16.pdf>).

<sup>189</sup> Public Sector Net Borrowing (PSNB).

<sup>190</sup> *Putten Van der R.* The Blair Decade // *Conjoncture*. BNP Paribas. 2007. July. No 7. P. 30.

<sup>191</sup> В 2009 г. дефицит бюджета в США составил 9,91%, в 2010 (прогноз) – 10,64%. – См.: US Federal Deficit As Percent Of GDP ([http://www.usgovernmentspending.com/federal\\_deficit\\_chart.html](http://www.usgovernmentspending.com/federal_deficit_chart.html)).

<sup>192</sup> с учетом расходов на амортизацию основного капитала, включаемых в расходную часть инвестиционного бюджета, но оплачиваемых за счет поступлений в текущий бюджет

<sup>193</sup> UK budget deficit surpasses EU limit for third successive year (<http://www.abcmoney.co.uk/news/0220062261.htm>).

<sup>194</sup> *Мировая экономика. Глобальные тенденции за 100 лет.* Под ред. чл.-корр. РАН И.С. Королёва. С. 432.

темпов экономического роста в 2007 г. затронуло все страны ЕС-27, кроме Великобритании, где они составили 2,9%.<sup>195</sup> По-видимому, данный факт связан с эффективностью бюджетной политики.

Это существенно отличает Великобританию от ФРГ, которая в бюджетной сфере жестко связана ограничениями ПСР. Вообще, по сравнению со странами еврозоны, положение британской экономики до кризиса было, несомненно, более устойчивым – не в последнюю очередь за счет роста расходов на здравоохранение и систему социального обеспечения.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что рассмотренные особенности бюджетной политики помогают британской экономике функционировать более эффективно, чем у соседей на континенте. Рассматривая основные показатели по ЕС-15, следует признать, что Великобритания до кризиса имела более благоприятное положение экономики, чем подавляющее большинство стран «Старой Европы».

Есть и иное мнение. Так, министр по делам бизнеса коалиционного правительства консерваторов и либералов В. Кейбл, напротив, заявил о крахе экономической модели, которая при 13-летнем правлении лейбористов, отойдя от тэтчеровской, «базировалась на потребительских расходах», что сближает ее с германской СРХ.

Особенность британской экономики такова, что доля реального сектора в ВВП невелика, страна преимущественно зависит от крупного финансового сектора. Вследствие кризиса совокупные долги страны превысили 400% ВВП,<sup>196</sup> что существенно затрудняет посткризисное восстановление экономики. Согласно прогнозам европейских специалистов, в течение ближайших двух лет темпы экономического роста не превысят средне-европейского уровня, составив в 2013 г. 1,5%<sup>197</sup>. Это нехарактерно для страны, в которой экономический рост за последнюю четверть века, чем в среднем по ЕС.

## § 2.2 Специфика бюджетной политики ФРГ

Все более актуальным становится вопрос о том, является ли современная социально-экономическая система Германии образцом для подражания, особенно для России, которая позиционирует себя как социальное государство.

СРХ, несмотря на сходство с неолиберализмом, отличается от прежних установок тем, как решается проблема: должны ли быть социальные вопросы делом государства. И хотя «ответ немецких неолибералов был однозначно утвердительным», нельзя не заметить, что СРХ имеет другие корни. Как подчёркивал автор термина СРХ немецкий ученый А. Мюллер-Армак, в ней «социальные цели играют такую же важную роль, как и экономические».<sup>198</sup>

Бюджетная политика в рамках СРХ менялась. С повышением благосостояния возрастала доля перераспределяемого через госбюджет национального дохода.<sup>199</sup> Экономическая система ФРГ выдержала испытание временем и доказала свою продуктивность, но одновременно обнаружила определенную жесткость, степень которой со временем нарастала, снижая эффективность воспроизводственного процесса. Германская социально-экономическая модель отличается довольно активным вмешательством гос-

<sup>195</sup> Россия и мир: 2008 / ИМЭМО РАН, ТПП РФ, ФПИИ. М., 2007. С. 57.

<sup>196</sup> См. Финансовые известия. 26.05.2011. С. 3.

<sup>197</sup> European Economic Forecast. Autumn 2011... P. 29, 169.

<sup>198</sup> Теория СРХ стала плодом исследований, проводимых в период 1900-1930 гг. – См.: Социальное рыночное хозяйство. Теория и этика экономического порядка в России и Германии. Под ред. В.С. Автономова. – СПб., 1999. С. 77, 26, 265.

<sup>199</sup> См.: Браун Г.-Г. Рыночное хозяйство и Вашингтонский консенсус // МЭ и МО. 2004. № 8. С. 44.

ударства. Роль государства в экономике высока, а экономическая политика сосредоточена преимущественно на регулировании общих условий хозяйствования.<sup>200</sup>

Выдвинутая в 1946 г., СРХ была в Европе когда-то не специфической немецкой, но единственной крупной успешной экономической моделью, «формулой интеграции», «концепцией для всей Европы».<sup>201</sup> С течением времени она отягощалась большими социальными расходами, которые «завели ее в тупик, из которого можно выбраться только с помощью масштабных реформ».<sup>202</sup> По мнению одного из создателей концепции хозяйственного порядка (ордолиберализма)<sup>203</sup> В. Рёпке, «рыночное хозяйство как система ... подрывается и в конечном счете оказывается парализованной ... тем больше, чем выше доля прогрессивных подоходного налога и налога на предприятия».<sup>204</sup>

Элементы, содействовавшие устойчивости системы несколько тормозили ее трансформацию. Попытки модернизации путем внесения новых принципов и механизмов нарушали системную целостность. Они, способствуя решению одних проблем, усугубляли другие. Возможно, поэтому на существенные модификации, подобные политике М. Тэтчер в Великобритании, немецкие политики не решались.

Модель СРХ, создававшаяся в конце 1940-х гг., по сравнению с англосаксонской моделью значительно более дорогостояща, поскольку условия постиндустриального общества и глобализирующейся экономики существенно отличаются от условий поздней индустриальной стадии развития середины XX в.

Если говорить о замене существующей в ФРГ социально-экономической системы, то напрашивается вывод о внедрении англосаксонской модели. Но практически любая дискуссия об экономических проблемах, ведущаяся в континентальной Европе, предваряется заявлением о неприменимости «англосаксонского ультралиберализма» (термин введен в обиход бывшим президентом Франции Ж. Шираком). Неприемлемость для континентальной Европы подобной модели доказывал в 2005 г. уходящий канцлер Г. Шрёдер.<sup>205</sup>

В том же году, тогда еще кандидат на пост канцлера ФРГ А. Меркель, пообещав значительные экономические реформы, обязалась не касаться основ СРХ.<sup>206</sup> Хотя следование традициям своей страны (в ФРГ одна из них, как известно, – СРХ) не исключает заимствование чужого опыта. На мой взгляд, немцы всегда оставались прагматиками: жесткая критика британской модели не мешает инкорпорировать некоторые ее элементы. Реформа рынка труда Харц IV (*Harz IV*) была проведена фактически по англосаксонской социально-экономической модели. Основные этапы реформы бюджетной политики и связанных с ней сфер в ФРГ и Великобритании представлены в сравнительной Таблице 2.4.

Таблица 2.4

### Основные реформы социально-экономической сферы в ФРГ и Великобритании

<sup>200</sup> См.: Гутник В.П. Германская социально-экономическая модель. В кн.: Социально-экономические модели в современном мире и путь России: Под ред. К.И. Микульского. М., 2005. С. 384.

<sup>201</sup> См.: Социальное рыночное хозяйство. Там же. С. 264, 268, 94.

<sup>202</sup> Faßbender H., Kluge J. Perspective Deutschland. Was die Deutschen wirklich wollen. Berlin: Econ., 2006. S. 147.

<sup>203</sup> от лат. *ordo* – порядок + *liberalis* – свободный – немецкая ветвь неолиберализма. Согласно этому учению, государство ограничивается формированием экономического строя, тогда как регулирование и хозяйственные процессы происходят спонтанно

([http://www.businessvoc.ru/bv/TermWin.asp?word\\_id=26120&rating=false&lastQueried=false](http://www.businessvoc.ru/bv/TermWin.asp?word_id=26120&rating=false&lastQueried=false)).

<sup>204</sup> Рёпке В. Коренные вопросы хозяйственного порядка / Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм. М.: Экономика, 2002. С. 161.

<sup>205</sup> The Financial Times. 28.10.2005. P. 4.

<sup>206</sup> Alesina A., Giavazzi F. Op cit. P. 2, 125.

ФРГ	Великобритания
В области налогообложения	
1999-2005 гг.: снижение ставок налогов на корпорации (31.12.2007 г. – 38,7%, 01.01.2008 г. – 30%), подоходного налога (максимальная ставка в 1999 г. снизилась до 48,5% в 2003 и 42% в 2005; начальная ставка в эти же сроки – с 22,9% до 19,9, затем до 15%); с 01.01.2009 г. все доходы от капитала (дивиденды, банковские проценты, прибыль от продажи пакетов акций физическими лицами облагаются единым налогом ( <i>Abgeltungsteuer</i> ) 25% и не зависят от размера подоходного налога); 2007 г.: повышение НДС (с 16 до 19%); 2009–2010 гг. возврат части транспортного налога	1979-1989 г. снижение налоговых ставок на доходы при расширении налоговой базы; снижение прогрессивности подоходного налога; снижение ставки налога на дивиденды с 98% (1979) до 40% (1989), 1993 г. – ставка 20%; снижение ставки налога на корпорации с 52 до 35% в 1984-1990 г. и до 33% в 1992 г.; 1973 г. введение НДС, ставка 17,5%; 2008-2010: снижение НДС до 15% (временная мера на 13 месяцев), рост акцизов, увеличены на 8% пошлины на алкогольные напитки, на 4% пошлины на табачные изделия;
Снижение минимальной ставки подоходного налога – на 1 п.п. до 14%, анонсировано дальнейшее снижение до 12% с 2011 г. и уменьшение крутизны налоговой шкалы	2010 – введение т.н. « <i>windfall tax</i> » - налога на бонусы топ-менеджменту по ставке 50%; 2011 г. – рост предельной ставки налога на доходы до 45%
в социальной сфере	
1999-2030 гг. пенсионная реформа (переход к накопительной системе при сохранении обязательного пенсионного страхования); снижение взносов на медицинское страхование, страхование по безработице; 2006 г. – повышение пенсионного возраста с 65 до 67 лет введение «родительских денег» 2009-2010: снижение взносов в больничную кассу (с 15,5 до 14,9 %) единовременные выплаты гражданам с детьми в размере 100 евро на ребенка; рост пособия по безработице гражданам с детьми	1997 г. «Новый курс»: обеспечение социальной справедливости, рост расходов на образование, здравоохранение, повышение уровня жизни социально уязвимых слоев населения 2009 г. увеличенные семейные пособия; налоговый кредит; жилищная программа.
на рынке труда	
2003 г. – реформа <i>Harz-IV</i> (Харц-IV) о слияния длительного пособия по безработице и социальной помощи (признан не соответствующим Основному Закону в 2010 г.); ограничение срока выплат пособий до 12 мес., снижение размера пособий по безработице, 2009 г.– повышение порога заработной платы в расчете на каждого члена семьи, с которой вообще не взимается подоходный налог – до 8004 евро в год.	1998 г. – запущена <i>New Deal</i> – программа вспомоществования для наиболее нуждающихся граждан. К 2000 г. получили работу 270 тыс. чел. в возрасте от 18 лет; были трудоустроены более 60 тыс. лиц в возрасте от 25 лет, не работавшие длительное время; дополнительные пособия матерям-одиночкам и рабочие места 80 тыс. женщин, 50% которых не имели работы в течение свыше 10 лет; с 1999 г. установлена минимальная часовая заработная плата – 4,20 ф. ст. (2002) для занятых в возрасте свыше 22 лет и выше и 3,60 ф. ст. – для рабочих и служащих в возрасте 18-22 года); создание равных условий занятости, устранение дискриминации.

Примечания: курсивом выделены меры, находящиеся в процессе выполнения.

Составлено по: Финансовый кризис в России и в мире. Под ред. Е.Т. Гайдара. М., 2009. С. 203-207, 224-226.

Еще в 1990-е гг. нобелевский лауреат Р. Солоу в контексте европейского рынка труда призывал реформировать пособия по безработице таким образом, чтобы стимулировать поиск новой работы (а не поощрять иждивенческие настроения – прим. авт.).<sup>207</sup>

<sup>207</sup> An economists' manifesto on unemployment in the European Union / Modigliani F., Solow R., Steinherr A. et al. // Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review. 1998. No 206. Septembre. P. 18.

Во Франции для смягчения положения длительно безработных законодательно разрешено сохранять пособия на определенный срок, даже если они возобновляют работу на временной основе, но постоянный доход ниже уровня минимальной зарплаты («доход активной солидарности» – *revenu de solidarité active, RSA*). Президент Франции Н. Саркози рассматривал эту меру не как поощрение иждивенчества, а, напротив, как стимул для трудоустройства по сравнению с жизнью на пособие.<sup>208</sup>

Однако делать однозначный вывод, что «ультралиберальная» модель является не просто более эффективной, но единственно возможной в эпоху глобализации, преждевременно. Адаптивные возможности этой модели немногим выше эволюционных возможностей СРХ. Экономический кризис требует модернизации модели СРХ, а структурные, демографические, культурно-социальные и политические различия двух стран слишком велики, чтобы целиком принять ту или иную модель. ФРГ находится в фазе существенного обновления своей модели для соответствия ее требованиям XXI в.

Современная бюджетная политика ФРГ, опирающаяся на Закон о содействии стабильности и экономическому росту (1967 г.), преследует цели достижения высокого уровня занятости, постоянного и сбалансированного экономического роста, стабильности цен и внешнеэкономического равновесия.<sup>209</sup> Эффективность воздействия на хозяйственные процессы зависит от оптимизации структуры доходов и расходов государственного бюджета.

Принципы бюджетной политики Германии закреплены конституционно, что отличает ее регулирование от других стран и чрезвычайно важно для обеспечения ее устойчивости. Государственным финансам, бюджетному механизму, межбюджетным отношениям отведен самый большой раздел Основного Закона. Для изменения принципов бюджетной политики требуется квалифицированное большинство в парламенте и в правительствах земель, что существенно затрудняет реформы.

В Основном Законе закреплено существование двух уровней государственной власти – «федеративной республики» (*Bundesrepublik*), называемой Федерацией, и «земель» (*Länder*), являющихся ее членами. Земли сами представляют собой государства, объединенные в федерацию, а не регионы фактически унитарного государства. Общины являются частью земель, которые несут основную ответственность за наделение общин финансовыми ресурсами. Эта ответственность распространяется и на Федерацию, поскольку, в соответствии со ст. 106 Основного Закона, в бюджеты общин переносится часть совокупных налоговых поступлений.<sup>210</sup>

Бюджетная система ФРГ включает бюджет Федерации; специальные правительственные фонды; бюджеты 16 земель (11 Западных + 5 Восточных), более 10 тыс. общин. Основой федеративного устройства страны является распределение компетенции между Федерацией и землями. В связи с тем, что реализация государственных задач неразрывно связана с расходами, возникает вопрос о распределении расходов, с одной стороны, и бюджетных средств – с другой. Таким образом, между распределением задач, расходов и доходов существует непосредственная взаимосвязь.

Наряду с обычной двухуровневой схемой (Федерация – земли) существует система «кооперативного федерализма». Она означает присутствие, наряду с горизонтальной самокоординацией земель, вертикальной координации или участия Федерации в механизме финансирования земель. Существующий порядок не устраивает практиче-

<sup>208</sup> См.: Рубинский Ю.И. Франция. Время Саркози. М., 2011. С. 150 (<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/qu-est-ce-que-le-revenu-de-solidarite-active-0>).

<sup>209</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006: Stand: Zuletzt geändert durch Art. 135 V v. 31.10.2006 I 2407. S. 1

<sup>210</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin, Bundeszentrale für politische Bildung, 2000. S. 141-145.

ски всех. Главный вопрос горизонтальных и вертикальных отношений – распределение средств. Дотационные восточные земли получают огромные финансовые вливания, что стимулирует иждивенческие настроения. Вместе с тем, регионы-доноры, у которых изымаются все излишки, не хотят делиться в ущерб собственному развитию. Налицо «абсолютное ослабление стимулов» для развития земель.<sup>211</sup>

Самой актуальной проблемой «кооперативного федерализма» является нарушение и искажение принципа субсидиарности, согласно которому Федерация имеет полномочия в осуществлении тех задач, которые не могут решить отдельные земли. Последние должны самостоятельно осуществлять свои задачи, обладая собственными источниками финансирования.

Реформа межбюджетных отношений строится на концепции «исполнительного федерализма», предусматривающей разделение функций централизованной законодательной компетенции и выполнение задач местными властями. Суть изменений сводится к приведению доходов региональных бюджетов в соответствие с проводимой регионами политикой. Финансирование проектов должно осуществляться из собственных средств.

В соответствии с законодательством осуществление государственных полномочий является делом земель. Из этого следует, что услуги государства должны быть максимально приближены к гражданам. Только при наличии необходимости и при условии того, что результат идет на пользу всем гражданам, осуществление государственных задач может быть возложено на более высокий уровень (на Федерацию или даже на ЕС вместо Федерации).

Федеральные власти обеспечивают функционирование почты, автодорог, служб социальной защиты (страхование по болезни, пенсионные кассы, фонды помощи), Центрального Банка. Земли регулируют ряд видов деятельности региональных банков, университетов, радио и телевидения, железных дорог (с 1993 г.).

Важным звеном бюджетной системы являются специальные фонды. Они стоят на втором месте после федерального бюджета. Главным является Фонд социального страхования, который состоит из ряда автономных фондов, охватывающих отдельные виды страхования (по временной нетрудоспособности, на случай безработицы, если она наступила в связи с реорганизацией предприятия или отрасли, от несчастных случаев). Фонд социального страхования с 1974 г. включен в федеральный бюджет.

Особенностью распределения социальной нагрузки между работниками и работодателями в ФРГ является равный уровень отчислений в социальные фонды. Исключение составляет страхование от несчастных случаев, взносы в этой системе уплачивает только работодатель.

Взносы государства в фонд страхования по болезни и от несчастных случаев составляют менее 1%. Государство не участвует в формировании фонда страхования по безработице, который создается за счет взносов рабочих и предпринимателей. Государственные дотации в фонд пенсионного страхования рабочих составляют около 14%.

Основным элементом пенсионной системы является обязательное пенсионное страхование, которое охватывает 78% всего населения от 15 до 65 лет. Новая пенсионная система в Германии была введена с 1 января 1992 г.

В финансовую систему включаются также внебюджетные фонды, находящиеся в распоряжении центрального правительства, состав которых меняется в зависимости от стоящих перед государством задач: Фонд выравнивания бремени войны; Фонд немец-

---

<sup>211</sup> Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland. Wendisch P., Fonger M. (Hrsg.), Baden-Baden, 2006. S. 9.

кого единства (*Fonds Deutsche Einheit, FDE*)<sup>212</sup>. Эти фонды работают на рынке как финансовые институты, а также могут получать помощь от правительства страны.

В соответствии с постановлением Министерства финансов (1991) учрежден Компенсационный фонд, выплачивающий возмещение ущерба собственникам имущества, которое невозможно возратить (1933-1989 гг.), а также компенсации гражданам, изгнанным с территории восточных земель. С 2007 г. Фонд финансируется из дотаций федерального бюджета.<sup>213</sup>

Фонд федеральных железных дорог осуществляет управление долгами Германских государственных железных дорог бывшей ГДР и Германских федеральных железных дорог, объединившихся в акционерное общество «Германские железные дороги».

Закрепленный в Основном Законе бюджетный процесс отражает федеративный характер государственного строя и состоит из четырех стадий: 1) составление проекта бюджета; 2) его рассмотрение и утверждение парламентом; 3) исполнение бюджета; 4) составление отчета об исполнении бюджета и контроль над его исполнением.

Составление федерального бюджета начинается с планирования расходов. Проект федерального бюджета разрабатывается Министерством финансов на основе заявок министерств и ведомств – в расходной части, и на основе предполагаемого развития конъюнктуры – в доходной. Составление проекта бюджета начинается за 9-10 месяцев до начала бюджетного года – в марте–апреле предшествующего года. Министерство финансов требует от других министерств и ведомств смету расходов на следующий финансовый год, а от управления внутренних доходов, таможенных пошлин и косвенных налогов – смету доходов. Составленные по принятой бюджетной классификации заявки направляются в министерство финансов для проверки и согласования.

Согласно ст. 110 Основного Закона, правительство обязано включать в бюджет все доходы и расходы, а бюджетное законодательство регламентирует необходимость включения в проект бюджета также всех расходов Федерации по обслуживанию долгов.<sup>214</sup> Законом предусмотрена обязанность правительства представлять проект бюджета сбалансированным.

Свобода действий правительства в формировании проекта бюджета ограничена. 80% общей суммы бюджета заранее определено в соответствии с полномочиями федеральных министерств и ведомств, финансирование которых предусмотрено трехлетним финансовым планом.

В ФРГ установлен отраслевой (по министерствам) принцип формирования бюджетной росписи с подробной детализацией ассигнований. Объемы бюджетных прав своевременно доводятся до распорядителей бюджетных ассигнований всех уровней и получателей соответствующих средств. Их руководители несут всю полноту ответственности за эффективность, экономность и целевой характер бюджетных расходов.

После обсуждения и одобрения проекта федерального бюджета кабинетом министров он передается на обсуждение в парламент, одновременно в верхней и нижней

---

<sup>212</sup> Фонд немецкого единства образован (1990 г.) с целью помощи Восточным землям (в среднем ежегодные трансферты на Восток составили со времени объединения около 100 млрд. евро). Его учреждение явилось частью программы консолидации, которая предусматривала меры по вхождению новых земель в единое государство. С 2005 г. его задолженность включена в государственный бюджет. – См.: Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Deutsche Einheit" (<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/defg/gesamt.pdf>); Müller U. 100 Milliarden Euro fließen pro Jahr in den Osten. 21.08.2009 (<http://www.welt.de/wirtschaft/article4363237/100-Milliarden-Euro-fliesen-pro-Jahr-in-den-Osten.html>); Tofaute H. Sonderfonds als Instrumente zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einigung // Gewerkschaftlichen Monatshefte, 1993. № 1. S. 53-64.

<sup>213</sup> Ранее финансирование шло за счет части выручки от продажи приватизируемого имущества, из средств Федерального учреждения по управлению имуществом, из отчислений территориальных образований и других субъектов общественного управления.

<sup>214</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ibid. S. 151.

палатах парламента (Бундесрат и Бундестаг), которые утверждают его в виде закона. Бундесрат обязан в течение шести недель представить свое заключение по проекту бюджета. В это время в Бундестаге проходит первое чтение проекта бюджета. В случае разногласий между палатами парламента создается специальная согласительная комиссия из депутатов обеих палат.

Бундестаг играет главную роль в рассмотрении и утверждении проекта федерального бюджета. Согласно общему правилу прохождения законов в Бундестаге, проект федерального бюджета рассматривается в нижней палате в трех чтениях. После обсуждения всех статей в первом чтении проект передается в бюджетную комиссию, которая его дорабатывает в течение шести недель и готовит ко второму чтению. В случае внесения одной из палат парламента поправок, он возвращается на повторное рассмотрение. Нередко затянувшееся утверждение бюджета приводит к тому, что исполнительная власть использует средства бюджета по собственному усмотрению.

Во втором чтении, после поступления заключения Бундесрата, обсуждаются основные пункты проекта бюджета. Здесь также вносятся предложения по различным статьям, однако сам бюджет в большей степени рассматривается как единое целое. Заканчивается обсуждение голосованием по проекту в целом, после чего бюджет снова направляется в Бундесрат.

Вынесение законопроекта о федеральном бюджете на рассмотрение в третьем чтении возможно не ранее, чем через три недели после получения замечаний, высказанных во втором чтении. В третьем чтении внимание депутатов акцентируется на анализе бюджета как единого документа, призванного регулировать развитие страны в следующем финансовом году.

Результатом третьего чтения в нижней палате парламента является голосование по вопросу об утверждении бюджета. Согласно ст. 82 Основного Закона, принятый парламентом Закон о федеральном бюджете должен быть подписан канцлером и министром финансов, после чего идет на подпись Президенту, который принимает решение о его официальной публикации.<sup>215</sup> После этого бюджет становится законом, обязательным для исполнения.

Исполнение федерального бюджета возложено на федеральное правительство, министерство финансов, министерство экономики, другие ведомства, а также на правительства земель, которые получают часть средств федерального бюджета. Чтобы не нарушить финансовую стабильность, федеральному правительству предписывается в ходе исполнения бюджета согласовывать свою бюджетную политику с бюджетной политикой земель.

Отчет об исполнении бюджета составляется министерством финансов и направляется в Бундестаг и Счетную палату. После ее заключения Бундестаг утверждает закон об исполнении бюджета. Для кассового обслуживания федерального бюджета и бюджетов земель применяется банковская система, для бюджетов общин – казначейская. Финансовый контроль на всех стадиях бюджетного процесса осуществляет Федеральная счетная палата.

Согласно концепции реформирования кассового исполнения бюджета ведется работа по двум направлениям: слияние гражданских и военных федеральных касс (эксперимент уже осуществлен в г. Киле); укрупнение федеральных касс (к 2008 г. их сократили до четырех) с соответствующим высвобождением персонала, численность которого должна уменьшиться вдвое.

Особую роль в формировании доходов бюджета играет налоговая политика, которая «оказывает доминирующее влияние на частное хозяйство с точки зрения структур-

---

<sup>215</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Ibid. S. 109.

ной и конъюнктурной политики вследствие не только абсолютной величины государственных доходов, но способов и порядка их получения».<sup>216</sup>

Общие вопросы налоговой политики регулирует «Положение о налогах и платежах», действующее с 1977 г. Современная налоговая система Германии основана на ряде принципов.<sup>217</sup> В их числе – налоги должны быть минимальными, а их величина – соответствовать объему оказываемых государством услуг. Налоги должны соответствовать структурной политике и обеспечивать справедливое распределение доходов в обществе; налоговая система должна исключать двойное налогообложение; при налогообложении следует учитывать целесообразность взимания налога (окупаемость затрат на его взимание).

В зависимости от объекта налогообложения налоговое законодательство выделяет три группы налогов: на собственность, на обращение, на потребление.

Налоги на собственность включают налоги на доходы (подходный налог, налог на прибыль корпораций), а также налоги на имущество (налог на наследство, на земельный участок, на транспортные средства). К этой группе следовало также отнести промысловый налог, но он частично является налогом на доходы, а частично – налогом на имущество.

Налоги на обращение представляют собой косвенные налоги – налог на добавленную стоимость, налог на страховые операции. Акцизы составляют налоги на потребление.

Виды налогов и полномочия органов власти по их установлению и введению определяет Основной закон. Законодательная компетенция в отношении важнейших налогов (подходный, на прибыль корпораций, НДС, акцизы, налог на наследство, на имущество) принадлежит федерации. В отношении промыслового и поземельного налогов существует особое законодательство. Компетенция федеральных органов касается базы обложения, необлагаемого минимума, льгот. Земельные органы устанавливают базовые ставки этих налогов, а общины – специальные коэффициенты.

Налоговые поступления составляют около 80% всех доходов консолидированного бюджета, причем на 60% они формируются за счет НДС, а также прямых налогов (подходного, промыслового и налога на прибыль). Указанные налоги относятся к общим налогам, поступления от которых формируют бюджеты всех уровней, но в различной степени. В бюджетных доходах Федерации их доля составляет около 90, для земель – 70 и общин – 30%. Однако бывают отклонения от этих пропорций. Так, в августе 2000 г. доходы федерального бюджета увеличились сразу на 20% за счет продажи лицензий на новый формат сотовой связи третьего поколения.<sup>218</sup>

Одной из наиболее значительных новаций стала в 2000 г. реформа закона о взимании налога с доходов корпораций (*Körperschaftsteuergesetz*, 2000 г.). Упразднен налог на прибыль от продажи пакетов долгосрочных ценных бумаг, акций (*long-term equity stakes*), принадлежащих банкам и крупным компаниям. Целью реформы было поощрение фирм избавляться от крупных пакетов акций, снижая тем самым концентрацию собственности в ФРГ. Реформа налогообложения корпораций, по оценкам, достигла поставленной цели.<sup>219</sup> Структура доходов федерального бюджета представлена в Таблице 2.5.

**Таблица 2.5**

**Структура доходов федерального бюджета ФРГ в 2006-2008 гг. (млрд. евро)**

	2006	2007	2008
--	------	------	------

<sup>216</sup> Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм. С. 297.

<sup>217</sup> Их в послевоенной ФРГ заложил экономист и политик Людвиг Эрхард (1897-1977).

<sup>218</sup> Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland... S. 9.

<sup>219</sup> Weber A. An Empirical Analysis of the 2000 Corporate Tax Reform in Germany: Effects on Ownership and Control in Listed Companies. Cambridge, 2005. P. 2, 10.

Подоходный налог	59,5	64,6	69,4
Налог на прибыль	17,6	17,7	17,7
НДС	74,1	76,0	78,3
Промысловый налог	1,1	1,2	1,2
Налог на табак	16,4	16,3	16,2
Налог на водку	2,2	2,1	2,1
«Экологический» налог	42,6	42,9	43,2
Отчисления землям от «экологического» налога	-7,2	-7,3	-7,4
Налог на электроэнергию	6,7	6,9	7,0
Прочие федеральные налоги	21,4	22,0	22,6
Дополнительные отчисления	-14,7	-14,8	-14,7
Отчисления в ЕС	-18,1	-18,5	-19,5
Дополнительные доходы	1,1	1,0	0,6
Налоговые доходы	202,6	210,3	216,8

Источник: Monatbericht des BMF, 2006, 2007, 2008. Berlin: Bundesministerium der Finanzen (<http://www.bundesfinanzministerium.de>).

Налоги в ФРГ подразделяются на общие, федеральные, земельные и местные (общинные или коммунальные) и пошлины. Между бюджетами распределяются общие налоги, а пошлины служат одним из источников формирования бюджета ЕС.

Налоговый суверенитет федерации, земель и общин установлен поправками в Основной Закон. Первая, от 24 декабря 1956 г., давала общинам, наряду с федерацией и землями, право на свою долю в налоговых доходах. Следующие существенные поправки в Основной Закон были внесены в ходе финансовой реформы (1969). Ранее к собственным налогам Федерации относились акцизы (кроме налога на пиво), пошлины, НДС, фискальные монополии. Землям принадлежали поимущественный налог, налог с наследства и дарений, автомобильный, акциз на пиво, общинам – поземельный и промысловый налоги. Для местных бюджетов характерен постоянный дефицит – примерно 50%, все они зависят от земельных бюджетов.<sup>220</sup>

Налоговые доходы федерального бюджета формируются, в основном, за счет его доли в общих налогах. Сюда относят: подоходный налог с зарплаты и заявленного дохода (исчисляемого на основе поданных деклараций); налог на прибыль корпораций; НДС, часть которого перечисляется в Общий бюджет ЕС и в фонд «Немецкое единство»; промысловый налог.

Среди собственно федеральных налогов наиболее значимы налоги на сырую нефть, табак, электроэнергию. Особенно выделяется налог на сырую нефть или «экологический налог», дающий 8-12% общей суммы всех налогов и 20–25% налоговых доходов бюджета Федерации.

Среди поступлений от прочих федеральных налогов половину (более 10 млрд. евро) дает надбавка на солидарность (связанная с объединением Германии), взимаемая с 1994 г. Она установлена на подоходный налог (дает более 75% от совокупных поступлений от надбавки), на налог на скидку с базовой ставки процента, налог на прибыль.

Динамика доходов федерального бюджета выглядит следующим образом: в 2005 г. они планировались в размере 258,3 млрд. евро. Налоги составили 194,5 млрд. евро, 75,3% совокупных доходов федерального бюджета. Совокупные налоговые доходы ФРГ оценивались в 453,5 млрд. евро. К 2008 г. они увеличились до 511,1 млрд. евро.<sup>221</sup>

К неналоговым доходам федерального бюджета в размере 41,8 млрд. евро относятся, в частности, доходы из прибыли от экологической деятельности государственных предприятий, рентные платежи, доходы от приватизации. В качестве доходов в федеральный бюджет включается прибыль Бундесбанка.

<sup>220</sup> См.: Захаров А.Н. Германия в мировой экономике и взаимоотношения с Россией // Внешнеэкономический вестник. 2007. № 1 (Январь). С. 16.

<sup>221</sup> Monatbericht des BMF, 2008 (<http://www.bundesfinanzministerium.de>).

В 2005 г. планировались займы в размере 22,0 млрд. евро. Совокупный дефицит консолидированного бюджета составил 37,2 млрд. евро. К 2008 г. новая задолженность сократилась до 19,5 млрд. евро. В среднесрочной перспективе (2008–2011 гг.) казне ФРГ не хватало 49,8 млрд. евро.<sup>222</sup>

Перспективы изменились под влиянием мирового финансово-экономического кризиса. Страна вынуждена занимать на внешнем рынке ежегодно дополнительно порядка 50 млрд. евро, в абсолютных цифрах государственный долг приблизился к 2 трлн. евро, а его обслуживание является после социально ориентированных расходов самой крупной статьей федерального бюджета.<sup>223</sup>

К налогам земель относятся налоги на наследство, приобретение земельного участка, автомобили, пиво, проведение лотерей, скачек и содержание игорных домов, пожарную охрану. Более половины поступлений дает налог с владельцев автомобилей. Значительно бóльшая доля доходов поступает в земельные бюджеты в процессе распределения подоходного налога. Доля земель в налоге на прибыль и в подоходном налоге также основывается на территориальном принципе распределения. Предполагается целесообразным при уплате подоходного налога во главу угла ставить принцип места работы – *Arbeitsstättenprinzip*. С его помощью федеральные земли получают необходимые стимулы для создания новых рабочих мест и предприятий.<sup>224</sup>

К налогам общин относят местные налоги на потребление и расходы. Важнейшие из них – поземельный и промысловый. Их доля в совокупных доходах общин в 1980–1990 гг. составила около 60%.

Местные налоги на потребление включают налог на напитки (продажу напитков в розлив), развлечения, содержание собак, занятие охотой и рыбной ловлей. В местные бюджеты поступает налог на открытие питейных заведений, небольших гостиниц и т.п., а также налог с лиц, владеющих двумя квартирами. Некоторые из перечисленных налогов взимаются только в отдельных общинах.

Один из основных местных налогов – промысловый, которым облагаются предприятия (не являющиеся акционерными обществами), товарищества, физические лица, занимающиеся промысловой, торговой и другими видами деятельности. Взимание местных налогов регламентируется Основным Законом, Положением о взимании налогов, а также Положением о взимании местных налогов. Согласно законодательству, не допускается параллельное взимание одинаковых налогов на уровне земель и общин.

Принцип налогового суверенитета, положенный в основу формирования налоговых доходов бюджетов Федерации, земель и общин, позволил укрепить финансовую базу всех уровней власти. На фоне других развитых стран ФРГ выделяется структурой доходов местных бюджетов: около 80% доходов – налоговые, для большинства развитых странах они составляют в среднем 50%.

Определяющим признаком налоговой политики ФРГ является социальная справедливость. Она обуславливает многоступенчатость налоговых шкал, наличие большого числа налоговых вычетов, что усложняет налоговое администрирование. Тяжелая налоговая нагрузка также являлась долгое время отличительной чертой налоговой системы ФРГ, но это давало возможность с помощью бюджетных инструментов регулировать уровень жизни населения и обеспечивать доступ к широкому набору обществен-

---

<sup>222</sup> Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland. Ibidem. Monatbericht des BMF, 2008 (<http://www.bundesfinanzministerium.de>; <http://www.rbcdaily.ru/2007/04/03/world/270648>).

<sup>223</sup> [http://www.steuerzahler.de/files/19765/Verschuldung\\_per\\_21.02.2011.pdf](http://www.steuerzahler.de/files/19765/Verschuldung_per_21.02.2011.pdf)

<sup>224</sup> См.: Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland. P. Wendisch, M. Fonger (Hrsg.), Baden-Baden, 2006. S. 13. Для земель с высокой долей маятниковых иммигрантов с 1970 г. введен принцип уплаты налогов по месту жительства – *Wohnsitzprinzip*, что ставит эти земли в весьма невыгодное положение. Более справедливой схемой представляется комбинация налогов по месту жительства и по месту расположения предприятия – *Betriebsstättenprinzip*.

ных благ. Вместе с тем размер социальных пособий, обеспечивая приемлемый для немцев уровень жизни, препятствовал поиску работы, поощряя иждивенческие настроения.<sup>225</sup> Результатом стало привлечение мигрантов для выполнения низкооплачиваемой работы и усиление напряженности на рынке труда.

Ни один из представленных проектов не может считаться эффективным. Наиболее важной проблемой при создании концепции преобразований остается механизм исчисления налоговой базы. Прагматичная стратегия не должна существенно изменять действующее налоговое право.

Продуктивность экономики ФРГ во многом зависит от налоговой нагрузки на прибыль предпринимателей. При расчете средней эффективной ставки налогообложения, наряду с тарифной нагрузкой, важную роль играет порядок расчета налоговой базы. Если принять во внимание этот показатель, то Германия выглядит страной с весьма высокими налогами (средняя эффективная ставка обложения предприятий – 36,1%),<sup>226</sup> занимая первое (наименее привлекательное) место в странах ЕС.

Из описанных недостатков логично вытекают цели реформы. Налоговая нагрузка на предпринимательские прибыли должна быть снижена. Кроме того, предпринимательские решения должны опираться на расчет экономических результатов, а не с оглядкой на налоги. Искусство налоговой политики состоит в том, чтобы сочетать различные инструменты налогообложения, сводя вместе основные ее цели, избегая при этом противоречий. Если ФРГ хочет быть конкурентоспособной на мировом рынке, то налоговая нагрузка на предприятия должна быть снижена, в особенности на капитал.

Германия имеет опыт проведения ряда налоговых реформ, которые, как и в других развитых странах, осуществлялись постепенно. Еще в середине 1990-х гг. предлагалось изменить структуру налогообложения так, чтобы основная тяжесть ложилась не на прямые, а на косвенные налоги. Реализация подобных предложений привела бы к не только значительному улучшению предпринимательского климата, но одновременно «к созданию современной экологически ориентированной структуры экономики».<sup>227</sup> Последнее масштабное снижение налогов началось в конце 1990-х гг., и проходило в 5 этапов, последний из которых пришелся на 2005 г.

В соответствии с Основным Законом ФРГ, земли обязаны контролировать финансовое положение общин, обеспечивая их необходимыми ресурсами. Если общинам не хватает собственных доходов после процедуры финансового выравнивания, они имеют право на общие дотации и целевые субсидии. В то время как Федерация и земли относительно самостоятельны и не зависят друг от друга в проведении бюджетной политики, общины рассматриваются как часть земель.

Общие дотации выступают в качестве компенсации недостатка налоговых поступлений. Главную роль здесь играют так называемые «ключевые» субсидии, которые покрывают разницу между фактическими и нормативными показателями среднедушевых доходов общин в пределах одной земли.

Целевые субсидии (субвенции) имеют строго определенное назначение. Значительная их часть идет на финансирование капиталовложений. Средства для субсидий резервируются в специальном фонде на уровне земель, формируемом за счет определенной доли отчислений от причитающихся им общих налогов, а также поступлений собственных налогов земель.

---

<sup>225</sup> Zimmermann K.F. Deutschland 2015: die Zukunft gestalten! In: Deutschland – was nun? Zimmermann K.F. (Hrsg). München, 2006. S. 3-4, 7-8.

<sup>226</sup> Сумленный С. Не немецкий автопром ([http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/41/germaniya\\_teryayet\\_avtoprom](http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/41/germaniya_teryayet_avtoprom)).

<sup>227</sup> Müller K., Nagel Th., Petersen H.-G. Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems. Diskussionsbeitrag Nr. 8. Potsdam, 1996. S. 1.

Система финансового выравнивания в федеративном государстве крайне сложна, но она доказывала свою пригодность на протяжении многих десятилетий. Это в особенности касалось ФРГ после восстановления единства страны. Подчеркнем: для стабильности любого федеративного государства очень важно поддерживать гармоничный баланс власти между центром и регионами. Германское правительство ищет наиболее приемлемые для всех субъектов пути обновления бюджетного федерализма, ведущие к повышению эффективности бюджетной политики.

Для Германии в условиях СРХ характерна высокая роль государства. Доля перераспределяемого бюджетом ВВП составляет около 50%. За счет бюджета обеспечивается финансирование традиционных сфер деятельности федерации, земель и общин. На центральное правительство ложатся все военные расходы и расходы на внешние отношения, основная часть социальных расходов, а также расходов на финансовое содействие (субсидирование, льготное кредитование или прямое финансирование) отдельным отраслям и регионам, на науку. В структуре расходов преобладают социальные (около 30% всех расходов государственного бюджета, а с учетом социальных фондов – еще больше – 46-48%). Остальную часть составляют расходы на общее финансовое хозяйство, политическое управление и центральный аппарат, школы и дошкольное воспитание, оборону.

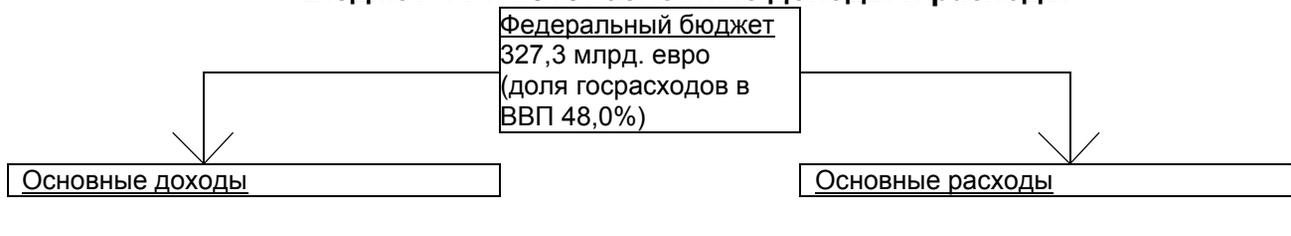
Приоритетными направлениями для федерального правительства является финансирование НИР<sup>228</sup>, образования. Увеличение инвестиций в эти области рассматривается как существенная предпосылка для повышения конкурентоспособности экономики, завоевания новых рынков и улучшения квалификации молодого поколения. Средства, высвобождающиеся в результате ликвидации «надбавки для собственного дома», служат для увеличения инвестиций в исследования, образование и науку.

Основная часть расходов на указанные цели приходится на бюджет федерального министерства образования и исследований. В середине 2005 г. были предусмотрены расходы порядка 8,5 млрд. евро. С учетом средств целевого займа и дотаций для финансирования «школы полного дня» ассигнования на образование и НИР из федерального бюджета составили в 2005 г. около 9,9 млрд. евро, что на 2,6 млрд. евро больше, чем в 1998 г.

Помимо этого, был разработан финансовый план развития на 2006-2010 гг. Согласно бюджету 2007 года, расходы составили 267,6 млрд. евро, что на 2,3% больше, чем в прошлом году. Расходы были покрыты поступлениями от НДС.<sup>229</sup> Примечательно, что приоритетными сферами являются НИР и образование – так называемые «инвестиции в будущее». На 20,5 млрд. евро увеличились налоговые поступления (до 214,5 млрд. евро). Причем финансовым планом предполагается их постепенный рост. Следует подчеркнуть, что проект соответствует критериям бюджетной политики ЕС: в нем предусмотрены меры по снижению дефицита до 2,5% ВВП.<sup>230</sup>

**Схема 2.7**

**Бюджет ФРГ 2010: основные доходы и расходы**



<sup>228</sup> С 2006 г. расходы на НИР постоянно растут, достигнув в 2009 г. 2,78% ВВП (см. Таблицу 2.3 с. 59). Из «большой тройки» ЕС именно ФРГ приблизилась вплотную к цели Стратегии «Европа 2020» по расходам на НИР (3% ВВП).

<sup>229</sup> Ставка НДС с 2007 г. увеличилась на 3 п.п., составив 19%.

<sup>230</sup> Правительство Германии приняло бюджет на 2007 год (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2078891,00.html>).

Налоги с оборота* 40,7%
Подоходный налог 22,0
Налог на энергоносители 16,4%
Налог на табак 5,6%
Надбавка за солидарность 4,6%
Прочие 11,2%

Социальная сфера 46,6%
Здравоохранение 3,7%
Образование 3,1%
Оборона 9,4%
Обслуживание госдолга 12,7%
Транспорт 8,0%

↓

Взнос ФРГ в Общий бюджет 23,7 млрд. евро
--

\* Основу составляет НДС; совокупные доходы бюджета составляли около 240 млрд евро, а «дыра» в бюджете покрывалась заимствованиями более чем 80 млрд. евро.

Источник: составлено по: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/12/2009-12-16-bundeshaushalt-reg.html>;

[http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_98676/DE/BMF\\_\\_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht\\_\\_des\\_\\_BMF/2010/07/inhalt/Monatsbericht-Juli-2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_98676/DE/BMF__Startseite/Aktuelles/Monatsbericht__des__BMF/2010/07/inhalt/Monatsbericht-Juli-2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

Развернувшийся в 2008 г. кризис перечеркнул все эти планы. На 2009-2010 гг. пришелся рост расходов на социальную сферу, достигнув почти половины всех расходов федерального бюджета (см. Схему 2.7) при сокращении налоговых поступлений и росте задолженности.

Сравнение отдельных бюджетных планов показывает существенное увеличение финансирования ряда министерств – образования, иностранных дел, экономического развития и сотрудничества. Это связано с реализацией ряда новых программ. Так, особое внимание уделяется программам научных исследований и разработок. Отдельные средства выделены на содействие повышению производительности и конкурентоспособности малых и средних предприятий.

Также опасения внушает большая доля расходов, уходящих на обслуживание государственной задолженности, это вторая по величине статья расходов. Состояние государственного долга – одна из основных забот правительства, так как его уровень требовалось уже в 2013 г. привести в соответствие с критериями ПСР, что нереализуемо. На 2011-2013 гг. средний показатель госдолга превышает 81% ВВП, хотя он на 10 п.п. ниже соответствующего показателя для Великобритании (90,5%).<sup>231</sup>

Предусмотрено решение энергетических и структурных проблем городов, содействие их экономическому развитию и, вместе с тем, защите окружающей среды. Доля расходов на оборону увеличилась почти на 2 п.п. Прирост будет покрыт, в основном, за счет средств от продажи движимого и недвижимого имущества.

Наибольшие расходы составляют социальные выплаты, в особенности такие статьи, как выплаты из фонда пенсионного страхования (78,4 млрд. евро), выплаты пособий по безработице, переобучение безработных и финансирование бирж труда. Основным пунктом социальной политики является введение «родительских денег» (*Elterngeld*) – пособий на содержание детей. Расходы в этой сфере составляют порядка 3,5 млрд. и будут расти.<sup>232</sup>

Более чем вдвое сокращено финансирование Министерства здравоохранения, что связано с проведением реформы здравоохранения. Создан фонд здравоохранения, из которого финансируют кассы медицинского страхования. Центральное положение реформы вступило в силу в 2009 г.

Решение проблем системы образования требует взаимодействия между Федерацией и землями. В рамках реализации программы «Будущее, образование и обслуживание», направленной на увеличение числа «школ полного дня», Федерация до 2007 г.

<sup>231</sup> European Economic Forecast. Spring 2012... P. 66, 116.

<sup>232</sup> Согласятся ли немцы размножаться за деньги? (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1993774,00.html>); <http://www.svobodanews.ru/content/article/439141.html>).

выделяла 4 млрд. евро в год. С 2005 г. федеральное правительство начало реализацию программы по адаптации системы образования к требованиям Болонского процесса, ассигновав 19 млн. евро. Процесс адаптации, завершённый к 2010 г., улучшил условия учебы, снизил число не окончивших обучение и сократил время обучения. В ходе реформы возросла автономия высшей школы.

Для повышения эффективности научных исследований в вузах и для внедрения их результатов в экономику принята программа, в рамках которой в 2005-2010 гг. дополнительно выделены бюджетные средства ведущим университетам (около 100 млн. евро в год). Такое же дополнительное финансирование предоставлено научным центрам вне системы высшего образования. Ожидается повышения качества и результативности НИР.

Выполнение многих государственных задач ложится на земли и общины, из бюджетов которых финансируется до 60% всех расходов консолидированного бюджета ФРГ: существенная часть социальных расходов – на образование и культуру, инфраструктуру, коммунальное хозяйство.

Рост бюджетных расходов земель и общин не сопровождается расширением их доходной базы, что стало наиболее заметно в связи с проведением налоговой реформы. В результате доля собственных источников доходов снижается, растёт их дефицитность и растут дотации из вышестоящего звена бюджетной системы, что дополнительно отягощает систему финансового выравнивания. Увеличивается и объём заимствований местных органов власти.

Предусмотрено совместное участие различных уровней власти в финансировании различных проектов. Так, Федерация может предоставить землям и общинам финансовую помощь для покрытия особо важных расходов, необходимых, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия или чтобы компенсировать возможные экономические различия на территории федерации, а также для оказания помощи в развитии НИР.

Основной закон устанавливает, что когда Федерация несёт половину расходов и более, то земли действуют по поручению центра. Если законом предусматривается, что земли несут четверть расходов или более, то требуется одобрение Бундесрата.<sup>233</sup>

В 1999 г. начата пенсионная реформа, предусматривавшая постепенный переход к накопительной системе при параллельном сохранении обязательного пенсионного страхования. Реформа продлится до 2030 г.

Бюджетная политика ФРГ срочно нуждается в коренных преобразованиях. Изменения должны коснуться как доходной, так и расходной частей бюджета. Вследствие недостаточной эффективности проводимой бюджетной политики докризисные итоги развития ключевой экономики Евросоюза оказались весьма скромными. ФРГ заняла в этом одно из последних мест в ЕС-15.<sup>234</sup> Темп прироста ВВП на душу населения составил в 1996-2005 гг. 1,2% (показатель ниже только у Италии – 1,0%).<sup>235</sup> В условиях неблагоприятной конъюнктуры все большему количеству федеральных земель угрожает бюджетный кризис.<sup>236</sup>

Реформирование бюджетной политики и связанных с ней сфер (социальной политики, налогообложения, рынка труда) остается делом неблагоприятным и непопулярным. Реформы трудового законодательства Харц-IV явились основной причиной прекращения политики реформ кабинетом Г. Шрёдера и его провала на выборах.<sup>237</sup>

<sup>233</sup> См.: Основной закон ФРГ. Бонн, 2001. С. 138.

<sup>234</sup> Россия и мир: 2007. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. А.А. Дынкин, В.Г. Барановский / ИМЭМО РАН, ФПИИ, ТПП РФ. М., 2006. С. 41.

<sup>235</sup> OECD Factbook. P., 2007 (<http://oberon.sourceoecd.org/vl=14644263/cl=40/nw=1/rpsv/factbook/>).

<sup>236</sup> Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland... Ibid. S. 9.

<sup>237</sup> Uterwedde H. La transition à l'allemande // La lettre de Confrontations Europe. 2006. No 73. P. 23.

Задача трансформации социально-экономической модели ФРГ обусловлена необходимостью мер, которые в длительной перспективе могут стимулировать хозяйственное развитие и рост занятости, но в ближайшем будущем потребуют снижения уровня социальной защищенности. Приходится признать, что «принятие стратегических решений в экономической политике откладывается в пользу решений *ad hoc*»<sup>238</sup>, что негативно сказывается на экономике.

С учетом кризисной демографической ситуации практически повсеместно в ЕС (в частности, в ФРГ, которая раньше других почувствовала опасную тенденцию «стареющего общества» – *Alternde Gesellschaft*), реформа бюджетной политики представляется неизбежной.<sup>239</sup> Старение населения подвергает риску сами устои СРХ, так как для государства модель становится все более дорогостоящей. Все большее количество пенсионеров приходится на меньшее количество работников, на плечи которых государство возлагает дополнительную налоговую нагрузку и социальные отчисления.

По расчетам немецкого политика и финансиста Т. Саррацина, если в 2005 г. на одного работающего приходилось 0,46 чел. старше 65 лет, то к 2050 г. это соотношение составит 1:1. При этом доля пенсионных расходов в ВНД возрастет в 2010-2050 гг. с 16,5 до 25,6%.<sup>240</sup>

Один из путей— повышение пенсионного возраста. Это позволило бы сохранить уровень соцобеспечения за счет роста числа работников. Поэтапное повышение пенсионного возраста с 65 до 67 лет стало важным пунктом программы правительства А. Меркель.

Наметившиеся положительные сдвиги в экономике страны во многом связаны с ранее осуществленными благоприятными для бизнеса изменениями налоговых ставок. Правда, многие немцы не уверены в формуле «что хорошо для экономики, то хорошо и для них».<sup>241</sup> Крупные компании даже при рекордных прибылях идут на многотысячные сокращения рабочих мест. Главное в сложившейся ситуации – скорейшее проведение реформ. Говоря словами отечественного экономиста В.П. Гутника, что «подлинно социальным будет не тот рыночный хозяйственный порядок, в котором значительная часть ресурсов и доходов перераспределяется для социальных нужд в интересах большинства граждан, а тот, в котором число людей, действительно нуждающихся в социальной поддержке со стороны государства и общества, минимально».<sup>242</sup>

---

<sup>238</sup> Fischer Th., Schmitz G.P., Seberich M. The Strategy of Politics. Güterloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2007. S. 7.

<sup>239</sup> Streit M.E, Zippelius R. Strukturwandel in Politik und Wirtschaft. Abhandlungen des Geistes und Sozialwissenschaftlichen Klasse. Mainz, 1996. No 9. S. 6.

<sup>240</sup> Sarrazin Th. Deutschland schafft sich ab. Deutsche Verlags-Anstalt, 2010. S. 36.

<sup>241</sup> Germany's Christian Democrats. Back to the roots // The Economist. L., 2006. Vol. 381. No 8505. Nov. 25<sup>th</sup>. P. 34.

<sup>242</sup> Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Под общ. ред. проф. Р.М. Нуреева. ГУ–ВШЭ. М., 2007. С. 115.

### Глава 3. Мировой финансово-экономический кризис и его влияние на бюджетную политику в ЕС

#### § 3.1 Бюджетная политика ЕС в борьбе с кризисом

Финансово-экономический кризис 2008-2009 гг., названный «Великой Рецессией» по аналогии с Великой депрессией 1930-х гг. и признанный самым острым после нее, спровоцирован, в том числе нарастанием на протяжении 15 лет глобальных дисбалансов в структуре мировой экономики. Более того, спад показал, что доминирующую роль «играют не региональные (интеграционные), а общемировые (глобализация и ускорение инновационного развития), а также национальные факторы».<sup>243</sup>

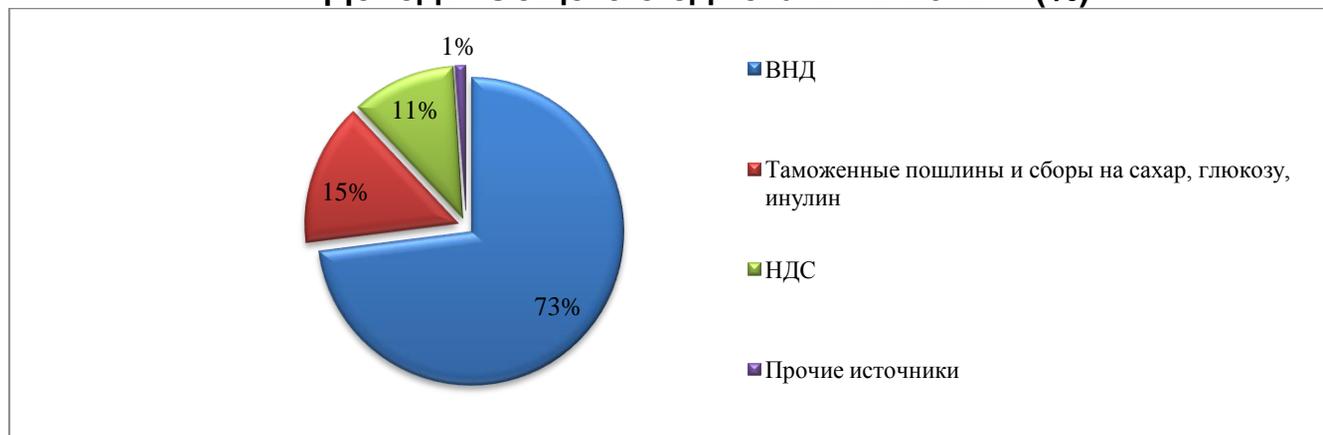
От кризиса пострадали как страны с дефицитом платежного баланса (Великобритания), так и с положительным сальдо (ФРГ), где возникли проблемы, связанные с резким падением объемов экспорта.<sup>244</sup> Размах кризиса во многом обусловлен интенсивным ростом экономики с начала нулевых годов XXI в. Кризис повсеместно породил временное усиление вмешательства государства в экономику, вывел бюджетную политику на первые роли в преодолении спада.

По данным ЕК, реальный ВВП стран Евросоюза только за 2009 г. сократился на 4,4%, а пункт о превышении 3%-го барьера дефицита, которое в соответствии с ПСР каралось для членов ЕС санкциями, был с 2008 г. де-факто приостановлен. Особую остроту приобрели проблемы бюджетной политики, так как налоговая база неуклонно сокращается, а обязательства растут.

Кризис показал, что необходимы новые источники поступлений в Общий бюджет ЕС. Пока же источники и структура доходов Общего бюджета остаются без существенных изменений (см. Схему 3.1).

#### Схема 3.1

#### Доходы Общего бюджета ЕС в 2012 г. (%)



Источник: Le budget 2012 de l'UE pour 500 millions d'Européens pour la croissance et l'emploi

([http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget\\_folder/186978\\_2011\\_4429\\_EU\\_BUDGET\\_2012\\_FR\\_V2.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/186978_2011_4429_EU_BUDGET_2012_FR_V2.pdf)).

Кризис может оказать двойное действие на экономику: ослабить стимулы для структурных реформ (весьма негативно влияя на будущий экономический рост), либо облегчить правительствам реализацию непопулярных экономических шагов, которые

<sup>243</sup> Мировой опыт антикризисной политики: Уроки для России. Отв. ред. С.А. Афонцев, Н.И. Иванова, И.С. Королёв. М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 94.

<sup>244</sup> D'Arvisenet Ph. A historical recession. Part 2. BNP Paribas // Conjoncture. 2009. June. № 6. P. 3

они не могли предпринять ранее,<sup>245</sup> поскольку никто не хотел во времена стабильности поступаться своим политическим капиталом.

Таблица 3.1

**Хронология антикризисных мер ЕС, 2008-2009 гг.**

Октябрь 2008	ЕЦБ понижает ставку рефинансирования до 3,75%, координируя свои действия с центральными банками. ЕК создает Группу под руководством бывшего главы МВФ Ж. де Ларозьера, цель которой – создание эффективной общеевропейской и международной системы мониторинга и предотвращения кризисов. Внеочередной саммит членов еврозоны по согласованию мер восстановления доверия к финансовой системе. ЕК предлагает увеличить гарантии по банковским депозитам до 100 тыс. евро, идет согласование Европейского плана подъема экономики
Ноябрь 2008	Европейский Совет согласовывает принципы реформы международной финансовой системы перед саммитом G20. ЕС намеревается предоставить среднесрочный антикризисный пакет Венгрии в размере 6,5 млрд. евро. ЕК принимает <i>EERP</i> – пока 200 млрд. евро. ЕЦБ понижает ставку рефинансирования до 3,25%
Декабрь 2008	ЕЦБ понижает ставку рефинансирования до 2,5%. ЕК обсуждает меры по рекапитализации финансовых институтов. Европейский Совет одобряет <i>EERP</i>
Январь 2009	ЕК принимает решение о расширении полномочий надзорных органов на финансовых рынках Союза. ЕЦБ снижает ставку рефинансирования до 2%
Февраль 2009	ЕС намерен предоставить среднесрочный антикризисный пакет Латвии в размере 3,1 млрд. евро. ЕК разрабатывает Руководство по «токсичным активам» для банковского сектора ЕС. Группа де Ларозьера рекомендует создать Европейскую систему финансового наблюдения (среди основных пунктов – ужесточение контроля над национальными рейтинговыми агентствами). ЕК предлагает систему мер по поддержке автомобильной промышленности
Март 2009	ЕК призывает европейских лидеров выработать единую позицию по вопросам реформирования финансовой системы в преддверии апрельского саммита G20. ЕЦБ понижает ставку рефинансирования до 1,5%. Евросовет рассматривает расширение стимулирующего антикризисного пакета бюджетно-налоговых мер до 400 млрд. евро (свыше 3% ВВП). ЕС намеревается предоставить среднесрочный антикризисный пакет Румынии в 5 млрд. евро
Апрель 2009	ЕК предлагает комплекс мер по повышению прозрачности налоговых систем, обмену информацией и справедливой налоговой конкуренции как в ЕС, так и за его пределами. ЕЦБ понижает ставку рефинансирования до 1,25%
Май 2009	ЭКОФИН одобряют увеличение в кризисной ситуации потолка предоставления средств странам, не входящим в зону евро до уровня 50 млрд. евро. <sup>246</sup> ЕЦБ понижает ставку рефинансирования до 1%. ЕК предлагает амбициозные меры по повышению эффективности надзорных органов на рынке финансовых услуг
Июль 2009	ЕК обсуждает меры по снижению степени риска на рынках производных финансовых инструментов (деривативов); одобрение германского плана санации токсичных активов

Составлено по: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European economy. Brussels: European Communities, 2009. P. 57.

Реакция ЕС на рецессию последовала незамедлительно. Европейский план оздоровления экономики (*EERP*) начал реализовываться уже осенью 2008 г. (см. Таблицу 3.1), когда ЕК предложила бюджетное стимулирование в 200 млрд. евро (1,5% ВВП ЕС-27).<sup>247</sup> Кроме мер по стабилизации, восстановлению, реформированию банковского сектора, План предусматривал возврат доверия и стимулирование спроса с помощью

<sup>245</sup> См.: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European economy 7/2009. European Communities, 2009. P. 1, 1.

<sup>246</sup> Фонд целевой чрезвычайной поддержки отдельных стран.

<sup>247</sup> Communication from the Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan. Brussels, 2008. P. 6.

скоординированных «инъекций покупательной способности» для улучшения ситуации на рынке труда. Совокупный дискреционный<sup>248</sup> антикризисный пакет составил примерно 5% ВВП ЕС (включая эффекты от автоматических стабилизаторов<sup>249</sup>).<sup>250</sup>

Основная цель Плана – восстановление доверия к финансовой системе. Наряду с этим происходило стимулирование спроса и стабилизация рынка труда. В План входят эффекты от встроенных стабилизаторов (2,7%), национальные антикризисные планы (1,8% ВВП), а также внебюджетные меры (0,5%).<sup>251</sup>

Следует отметить, что первые признаки экономического оздоровления проявились уже во втором квартале 2009 г. Впрочем, ЕК предупреждала: если правительства не справятся с вызовами кризиса, ВВП будет неуклонно сокращаться. Одной из основных отмеченных ЕК причин можно считать снижение степени инновационности экономик (и, следовательно, провал в построении «экономики знаний» вообще), так как затраты на НИР – первая статья расходов, которую фирмы сокращают в текущий кризис.<sup>252</sup>

Структура *EERP*, представленная в Таблице 3.2, показывает примерно равное распределение средств по ключевым сферам. Если же рассматривать План по видам мер, то свыше 60% отводится новым действиям. Влияние антикризисных мер на экономический рост различно по странам, но в среднем оценивается в 1,0% ВВП в 2009–м и 0,3-0,6% – в 2010 г.<sup>253</sup>

**Таблица 3.2**

**Структура Плана подъема европейской экономики по основным направлениям поддержки (%)**

Промышленность	29
Рынок труда	22
Инвестиционная активность	26
Стимулирование покупательной способности населения	22

Составлено по: Buti M. EMU in times of economic and financial crisis. ECFIN, European Commission. Brussels, July. 2009. P. 38.

Ясно, что такие крупные бюджетно-налоговые меры, какие заявил ЕС, легли тяжелым грузом на государственные финансы стран-членов. Так, по прогнозам ЕК, государственный долг в странах еврозоны достигнет 88,7% ВВП в 2012 г.<sup>254</sup> Общая сумма, выделенная из бюджета ЕС на санацию в 2009-2010 гг., составила к марту 2009 г. около 400 млрд. евро. Кроме того, правительства влили в банковскую сферу свыше 1,2 трлн. евро.

<sup>248</sup> Дискреционная бюджетно-налоговая политика – это управление налогами и государственными расходами для воздействия на экономическую активность (производство, занятость, уровень цен).

<sup>249</sup> Встроенные, или автоматические стабилизаторы – предусмотренные государством экономические механизмы, позволяющие снизить амплитуду циклических колебаний. Встроенными стабилизаторами являются налоги на доходы и расходы, а также система социального обеспечения. Ставки налогов, а также нормы отчислений в фонды страхования и выплаты из них в страховых случаях остаются неизменными. Их встроенность в экономическую систему автоматически стабилизирует экономику, смягчая сокращение доходов при спаде и сдерживая рост доходов в фазе экспансии.

<sup>250</sup> Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. Ibid. P. II.

<sup>251</sup> Buti M. EMU in times of economic and financial crisis. ECFIN, Brussels, 2009. P. 9.

<sup>252</sup> Начавшееся в 1995 г. замедление роста производительности труда в ЕС по сравнению с США и инертность в формировании экономики знаний в последнее десятилетие привели к появлению плана действий Еврокомиссии — так называемой Лиссабонской стратегии (*The Lisbon Agenda*), которая, впрочем, провалилась. – Арк Б. ван и др. Отставание Европы от США по росту производительности: тенденции и причины // Экономический журнал ВШЭ. 2009, № 1. С. 3.

<sup>253</sup> Economic Crisis in Europe. Causes, consequences and responses. Brussels, 2009. P. 66–68.

<sup>254</sup> Показатель значительно варьируется по странам: от 6,9 % в Эстонии до 166,1% у Греции. – См. Public Finances in EMU 2011. Brussels, 2011. P. 26. Госдолг Греции подсчитан без учета списания значительной его части по плану ЕК. Правда, стране он не помог: в марте 2012 г. Греции, присвоены дефолтные рейтинги тройкой ведущих агентств.

Осуществляемая ЕС антикризисная программа тесно связана с его структурной политикой, причем вплоть до настоящего времени Евросоюзу удалось не прибегать к открытым протекционистским действиям.<sup>255</sup> Порядка 20 млрд. евро (0,3%) антикризисного Плана финансировались за счет займов ЕИБ. Заявленные меры характеризуются тремя «Т»: *targeted, timely, temporary* (строго целевые, своевременные, срочные).

Распределение средств антикризисных планов основано не только на нуждах той или иной страны, но и на размере ее «фискального пространства» (*fiscal space*).<sup>256</sup> Фискальное пространство характеризует способность страны допустить значительный уровень дефицита госбюджета, не подвергая риску устойчивость своих госфинансов в целом.

Современный кризис продемонстрировал необходимость четко скоординированных действий на международном уровне. Представляется, что антикризисное управление должно состоять из ряда блоков (см. Таблицу 3.3).

**Таблица 3.3**

**Антикризисная политика в ЕС: координация и особенности**

	<i>Предотвращение кризиса</i>	<i>Контроль и смягчение последствий кризиса</i>	<i>Антикризисные решения</i>	<i>Координационные структуры ЕС</i>
<b>Финансовая</b>	Регулирование, надзор (на микро и макро уровнях)	Предоставление ликвидности, инъекции капитала, гарантии по кредитам, санация активов	Постепенный отказ от господдержки, аудит, проверка устойчивости, рекапитализация	Надзорные органы ЕС, Общий рынок, политика в области конкуренции, совместное представительство на саммитах G20
<b>Денежно-кредитная</b>	Приспособление к циклическим изменениям курсов акций	Традиционная и нетрадиционная экспансия	Постепенный отказ государства от стимулирующей политики с сохранением инфляционной привязки	Общая денежно-кредитная политика, ЕЦБ
<b>Бюджетно-налоговая</b>	Автоматические стабилизаторы в среднесрочном периоде, приспособление к циклическим изменениям курсов акций	Экспансия в сочетании с автоматическими стабилизаторами, при соблюдении критериев финансового пространства	Постепенный отказ государства от политики бюджетной экспансии с сохранением устойчивости госфинансов	Пакт стабильности и роста, Европейский инвестиционный банк
<b>Структурная</b>	Гибкость рынка, предпринимательство и инновации	Отраслевая помощь, компенсации частично безработным	Постепенный выход государства из временной поддержки	Общий рынок, политика в области конкуренции, Лиссабонская стратегия
<b>Инструменты координации на уровне ЕС</b>	Надзор на всех уровнях, фискальный надзор	Предоставление ликвидности, механизм займов, еврооблигации	Определение координированных стратегий выхода из кризиса, Структурные фонды	

Составлено по: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European economy. Brussels: European Communities, 2009. P. 57, P. 58.

Предотвращение кризиса – во избежание его повторения в будущем; должно отображать коллективную точку зрения о причинах кризиса и как макроэкономические, регулятивные и надзорные меры могут предотвратить рецидив этих причин. Политика сти-

<sup>255</sup> См.: Иванов И.Д. Будни антикризисной борьбы // Современная Европа. 2009. № 3 [39]. С. 17-18.

<sup>256</sup> На финансовое пространство влияют размер госдолга; величина условных обязательств по отношению к финансовому сектору; ожидаемый дефицит доходов, состояние платежного баланса, размер дискреционных затрат.

мулирования экономического роста и конкурентоспособности может увеличить степень устойчивости экономик.

Контроль и смягчение последствий кризиса – минимизация ущерба с помощью недопущения системных сбоев экономики или смягчение социальных последствий кризиса. Главная цель: стабилизация финансовой системы и экономики в краткосрочном периоде. Должна быть координация на уровне ЕС для достижения баланса между программами национальных правительств и эффектом равномерного распространения, действующего на все страны-члены ЕС.

Собственно борьба с кризисом заключается не только в быстром реагировании на него, но в том, чтобы антикризисные планы наименее болезненно отразились на налогоплательщиках. Сюда же относится стабилизация системы госфинансов. ЕК подчеркивает, что странам Союза ради борьбы с кризисом придется прекратить проведение экспансионистской макроэкономической политики.

К 2010 г. европейская экономика уже прошла пик кризиса, прогнозы ее развития пересматривались в лучшую сторону. Хотя рецессия 2008-2009 гг. для ЕС завершилась, но последствия кризиса оказались еще более тяжелыми, чем этого ожидали. Только потери банковского сектора 2009-2010 гг. оцениваются в 200-400 млрд. евро.<sup>257</sup>

На начало 2010 г. стало ясно, что Евросоюз проходит проверку на прочность. К такого рода испытаниям можно отнести осень 2008 г. – разворачивание активной фазы кризиса с немедленной реакцией на него ЕС; апрель 2009 г. – саммит G20, очередной раз показавший неспособность ЕС-27 занять единую позицию по ряду важных вопросов; декабрь 2009 г. – вступление в силу Лиссабонского договора,<sup>258</sup> который затронул ключевые аспекты работы ЕС. Наконец, в начале 2010 г. впервые обнаружили серьезные проблемы у евро и трансформация финансово-экономического кризиса в долговую.

Аналитики ЕС считают наиболее важными для определения перспектив развития экономики в среднесрочном периоде два показателя: состояние рынка труда и размер государственного долга (см. Таблицу 3.4).

**Таблица 3.4**

**Основные показатели развития экономики ЕС-27 и еврозоны (%)**

	2008		2009		2010		2011		2012*		2013*	
ВВП	0,3	0,4	-4,3	-4,3	2,0	1,9	1,5	1,5	0,0	-0,3	1,3	1,0
Норма безработицы	7,1	7,6	9,0	9,6	9,7	10,1	9,7	10,2	10,3	11,0	10,3	11,0
Госдолг к ВВП	62,5	70,1	74,8	79,9	80,2	85,6	83,0	88,0	86,2	91,8	87,2	92,6
Дефицит бюджета	-2,4	-2,1	-6,9	-6,4	-6,5	-6,2	-4,5	-4,1	-3,6	-3,2	-3,3	-2,9

\*Прогноз; первая колонка по каждому году – данные по ЕС-27; вторая – данные по еврозоне  
Составлено по: European Economic Forecast. Spring. 2012. P. 25, 26.

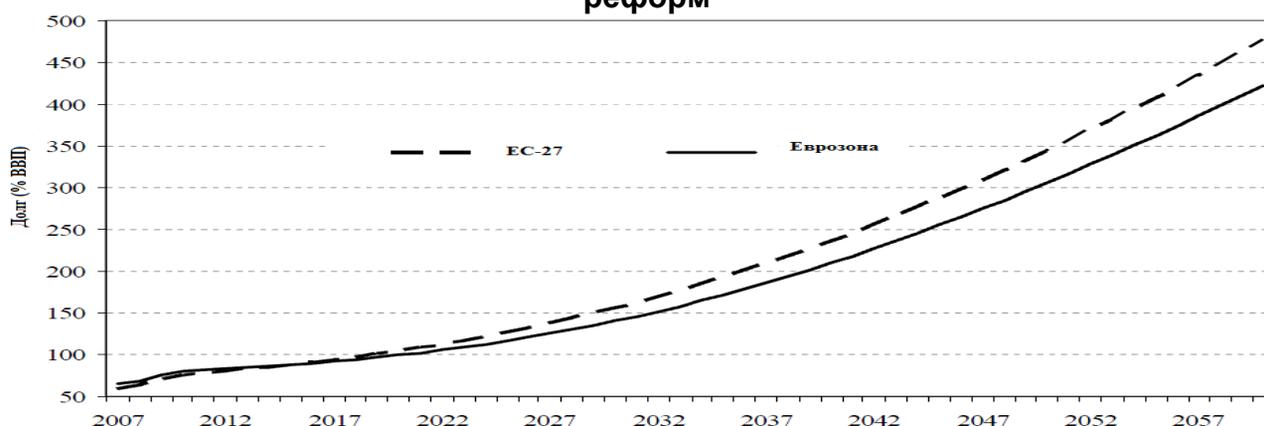
Рынок труда оказался сначала в менее тяжелом состоянии, чем ожидалось. Это произошло во многом благодаря краткосрочным реформам, проведенным в ведущих странах ЕС еще до кризиса. Их эффект пришелся как раз на время рецессии, несколько снизив напряженность на рынке труда.

Хуже ситуация в сфере государственных финансов. Уже неоднократно отмечалось, что именно бюджетная политика несет основную тяжесть борьбы с кризисом. Особенно трудно приходится странам, чей государственный долг был велик еще до начала кризиса – им весьма трудно балансировать свои финансы. Если не принимать срочных мер, экономика еврозоны и всего ЕС может оказаться в положении, видимом на Диаграмме 3.1.

<sup>257</sup> European Economic Forecast. Ibid P. IX.

<sup>258</sup> Новый основополагающий Договор о реформе (ДР) уточняет природу, сферу ведения, компетенции, а также изменяет механизм функционирования ЕС.

**Возможная динамика государственного долга при отсутствии структурных реформ**



Источник: Buti M. The spread of the crisis. Effect of the crisis on public finances. European Parliament. DG Economic and Financial Affairs. European Commission, 2010. P. 10.

По оценкам специалистов ЕК, дефицит госбюджета в среднем по Евросоюзу составил около 6,6% ВВП в 2010 г. (по еврозоне он составил 6,2%. В 2008 г. эти цифры были примерно в три раза меньше – 2,4 и 2,1% соответственно.<sup>259</sup>

Положение государственных финансов резко ухудшилось из-за следующих основных факторов:

Во-первых, значительные антикризисные пакеты мер. В соответствии с *EERP*, многие страны ЕС реализовывают стимулирующие меры налогово-бюджетного характера для поддержания инвестиций, покупательной способности населения, устойчивости рынка труда. Кроме того, заявлены структурные реформы на средне- и долгосрочную перспективу. В сумме, антикризисные пакеты оценены по ЕС-27 в 1,4% ВВП в 2009 г. (1,1% в 2010 г.) и в 1,2 и 1,3% по еврозоне соответственно. Многие особенно пострадавшие от кризиса страны (прежде всего, «новички» ЕС) имеют весьма ограниченные возможности для применения антикризисных мер.

Во-вторых, автоматические стабилизаторы. В дополнение к бюджетно-налоговым мерам экономический спад спровоцировал падение объемов налоговых поступлений и резкий рост социальных расходов (особенно в связи с ростом безработицы). Влияние встроенных стабилизаторов на бюджет оценивается в 2,5 п.п ВВП в 2009-2010 гг.

В-третьих, сокращение доходов. Так, отношение доходов к ВВП в ЕС составило 43,5% в 2009 г., а в 2010-м сократилось до 43,25%.<sup>260</sup> Если посмотреть на налоговую составляющую государственных доходов (91% всех доходов), то по ЕС-27 в 2009 г. цифра была 39,7% ВВП, а в 2010 г. – 39,6% ВВП.<sup>261</sup>

В среде аналитиков возникают серьезные опасения в устойчивости такого столпа евроинтеграции, как еврозоны. И хотя председатель ЕЦБ называл подобные предположения «абсурдными»,<sup>262</sup> ситуация в Греции и ряде других стран ЕС действительно очень непростая. Ж.-К. Трише в связи с кризисом в еврозоне подчёркивал, что «европейцы находятся в эпицентре проблемы, которая является проблемой глобальной». Местом действия стала Европа, но последствия будут ощущаться от Нью-Йорка до Шанхая. Так, спад деловой активности в еврозоне значительно сократит там спрос на

<sup>259</sup> European Economic Forecast. Ibid. P. 2.

<sup>260</sup> Ibid. P. 2, 31.

<sup>261</sup> Währig L. Tax revenue in the European Union // Statistics in focus. Eurostat 2/2012. P. 5; [http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/General\\_Government\\_Revenue\\_Percentage\\_GDP/](http://www.economywatch.com/economic-statistics/economic-indicators/General_Government_Revenue_Percentage_GDP/)

<sup>262</sup> <http://www.izvestia.ru/news/news22980>

экспорт из США, который создает 14 млн. рабочих мест.<sup>263</sup> Тем не менее, «сердцевина валютного союза ...остается очень крепкой», – полагает профессор Гарвардского университета, бывший главный экономист МВФ К. Рогофф.<sup>264</sup>

В настоящее время трудно оценить эффективность принятых антикризисных мер и их фактическое влияние на сложившуюся ситуацию. Ответ на данный вопрос покажет время. Безусловно, действия правительств замедлили разрастание кризиса, предотвратили коллапс мировой финансовой системы. Пока антикризисные меры снизили, но не сняли напряженность на финансовых рынках.

Дискуссии о дальнейшем смягчении норм ПСР оставались на втором плане, поскольку на передний план выдвинулось обсуждение Лиссабонского договора. Сохранение действующих предельных значений вряд ли возможно, речь идет об их дальнейшем смягчении. Тем более что правовые основания для этого имеются.

В октябре 2008 г. на заседании ЭКОФИН было рекомендовано ослабить финансовые требования к инфляции, бюджетному дефициту и госдолгу. По результатам внеочередного саммита ЕС бюджетные ограничения на время кризиса были де факто сняты, но все стабилизационные программы стремятся вернуть основные показатели к установленным Пактом. Но и у правительств-локомотивов еврозоны способность быстро войти в рамки ПСР ограничена. До 2005 г. ФРГ на протяжении ряда лет нарушала критерий дефицита госбюджета, а Франция вообще его игнорировала, если считала это для себя выгодным.

Очевидно, пора приступать к разработке новых критериев. Профессор Лондонской школы экономики, специалист по зоне евро и налоговой политике Евросоюза Я. Бегг не видит опасности для единой валюты, но во избежание макроэкономических диспропорций страны-члены должны создать новый Пакт. Реформы должны привести к созданию в каждой из стран условий, чтобы придать бюджетным политикам большую устойчивость для оздоровления системы государственных финансов.<sup>265</sup>

Учитывая жесткую дисциплину ПСР, члены ЕС рассматривают взносы в Общий бюджет не как потенциально увеличивающие эффективность их госфинансов, но как расходы, сокращение которых способствует улучшению положения страны. Тем более что выгоды от евроинтеграции не сразу отражаются на госфинансах.<sup>266</sup>

Уже очевидно: в эпицентре современного кризиса – проблема долгов. Несмотря на миллиарды евро помощи проблемным странам долговой кризис в странах еврозоны пока не удается преодолеть. До середины 2012 г. действовали два механизма: Европейский фонд финансовой стабильности, ЕФСФ (*European Financial Stability Facility, EFSF*), Европейский механизм финансовой стабилизации, ЕМФС (*European Financial Stability Mechanism*), по линии Общего бюджета Союза. После их слияния с июля 2012 г. начал работу Европейский стабилизационный механизм, ЕСМ (*European Stability Mechanism*), постоянный фонд помощи странам с долговыми проблемами. Кстати, учреждение этого механизма (ЕСМ) представляет собой изменение ст. 136 Лиссабонского договора.

Создание ЕСМ – «большой шаг вперед, даже если речь не идет о создании федерального бюджета... министерства по сбору налогов». И хотя до настоящего бюджетно-

---

<sup>263</sup> См. *Monteiro N., Wright Th.* Europe's Contagion Effect: Prepare for a Global Economic Collapse // The National Interest. 2011, July 22 (<http://nationalinterest.org/commentary/europes-contagion-effect-prepare-global-economic-collapse-5640>).

<sup>264</sup> "Une faillite d'Etat est finalement assez banale" // Le Monde. 22.07.2011.

<sup>265</sup> Sommet européen: "Les intérêts des Etats membres dominant la plupart du temps les intérêts européens" // Le Monde. 21.07.2011.

<sup>266</sup> См.: *Сидорова Е.А.* Пакт стабильности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди? // Экономические стратегии. 2010. № 6. С. 107.

го федерализма еще далеко, вероятность его создания в перспективе «явно укрепи-лась».<sup>267</sup>

В условиях европейского долгового кризиса могут возникнуть сложные не только экономические, но, возможно, и социально-политические задачи. Решать их придется не отдельным странам и даже не еврозоне, а уже Евросоюзу в целом. Без реформы бюджетной политики невозможно отладить систему управления в ЕС.

В последнее время европейская интеграция значительно продвинулась по пути превращения общей бюджетной политики в наднациональный инструмент. «*Fiscal Compact*», подписанный 25 из 27 членов ЕС, вводит общие для всех нормативы бюджета с дальнейшим прописыванием их в Основных законах стран-членов ЕС, с тем, чтобы «поддерживать стабильные и устойчивые государственные финансы, предотвращать избыточный дефицит государственных финансов, чтобы сохранить целостность зоны евро».<sup>268</sup> Насколько это удастся сделать, покажут уже ближайшие годы.

### § 3.2 Антикризисная составляющая бюджетной политики ФРГ и Великобритании

Современный глобальный финансово-экономический кризис 2008-2009 гг. обладал важной характеристикой, не отмеченной в предыдущие спады. В его центре, как и в центре принимаемых правительствами антикризисных мер, находится бюджетная политика, в особенности, проблемы доходной части бюджета. Представляется весьма актуальным высказывание британского экономиста Р. Харрода – единомышленника и сподвижника Дж. М. Кейнса. «Чем больше трудностей ... в необходимом, с точки зрения противочиклической политики, регулировании ..., тем больше нам приходится полагаться на варьирование бюджетных средств. Расходование средств за счет бюджетного дефицита – это отводный кран, который можно быстро открыть».<sup>269</sup>

Рецессия в ключевых экономиках ЕС может длиться долгое время. Наибольшие трудности в «Большой тройке»<sup>270</sup> – у Великобритании. Страна, в которой финансовые услуги дают весьма значительную часть ВВП,<sup>271</sup> испытывает всю тяжесть финансового кризиса. ФРГ также в сложной ситуации.

При рассмотрении экономик ФРГ и Великобритании, на первый взгляд, представляется, что больше пострадала вторая, поскольку «нынешняя рецессия, как и предшествующие, концентрировалась в сфере услуг и, соответственно, в Лондоне».<sup>272</sup> Но так как экономика Великобритании более гибкая, то, можно предполагать, что ей удастся быстрее выйти из кризиса, хотя его «дно» в этой стране было глубже, чем в ФРГ.

Циклические индикаторы и исследования различных международных организаций показывают, что эта рецессия явилась для ФРГ и Великобритании наихудшей за весь период после Второй мировой войны. Ситуация в сфере бюджетной политики сложная, несмотря на различия их социально-экономических моделей. Главная трудность «Старой Европы» – стимулирование капиталовложений и обеспечение занятости населения.

Антикризисные меры бюджетной политики **Великобритании** можно подразделить на следующие группы: поддержание стабильности банковской системы и, ключевое, –

<sup>267</sup> Jérôme Creel: Plan de sauvetage grec: "l'idée d'une union budgétaire s'est nettement renforcée" // Ibid. 22.07.2011.

<sup>268</sup> Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union. Signed on 2 March 2012. Brussels, 2012. P. 2.

<sup>269</sup> Классики кейнсианства. Т. I. К теории экономической динамики / Р. Харрод. М., 1997. С. 151.

<sup>270</sup> ФРГ, Франция и Великобритания.

<sup>271</sup> Сектор услуг дает 76,2% ВВП, из них более трети приходится на финансовые услуги (United Kingdom Economy [http://www.economywatch.com/world\\_economy/united-kingdom/](http://www.economywatch.com/world_economy/united-kingdom/)).

<sup>272</sup> Беляев М.К. Международный финансовый центр (на примере лондонского Сити). М., 2010. С. 46.

прямое налогово-бюджетное стимулирование.<sup>273</sup> Особое значение приобрело «перераспределение ресурсов в пользу реального сектора экономики, прежде всего, обрабатывающей промышленности».<sup>274</sup>

С разворачиванием активной фазы кризиса даже в тех странах (в данном случае в Великобритании), где в экономике не приветствуется сильное государство, реализуется мощная государственная бюджетная поддержка.<sup>275</sup>

На фоне сокращения ВВП, неблагоприятно влияющего на доходы, ситуация в сфере бюджетной политики будет по прогнозам значительно ухудшаться до 2014 г. Рост дефицита вынуждает нарушать золотое и инвестиционное правила. Это происходит во многом из-за резкого падения темпов экономического роста. В 2009 г. в стране был отмечен резкий экономический спад, рецессия рисковала перейти в депрессию, а ВВП в 2009 г. сократился на 3,8%<sup>276</sup>. Дефицит бюджета в Великобритании в 2009-2010 гг. достиг своего рекордного значения с 1946 г., – 175 млрд. ф. ст. (12% ВВП).

Характерно, что Великобритания, помимо предоставления крупных «антикризисных пакетов» банковскому сектору, первой подняла вопрос о необходимости стимулирования экономики, инвестиций путем снижения налогов.<sup>277</sup> Программа бюджетно-налогового стимулирования экономики на 2009 год составила примерно 1,5% ВВП, что выразилось, в основном, в снижении ставки НДС.<sup>278</sup> Правда, данная мера не нашла поддержки у остальных ведущих стран ЕС. Хотя, в принципе, налоговые антикризисные меры получили широкое распространение в международной практике. Вероятно, нет четкого представления, что может быть наиболее эффективно.

Так, нобелевский лауреат по экономике Дж. Стиглиц полагает, что «более прогрессивное налогообложение (налогообложение тех, кто наверху, по более высоким ставкам, при одновременном снижении налоговых ставок для тех, кто находится внизу) ... поможет стабилизировать экономику».<sup>279</sup>

Совокупность антикризисных мер, объявленных британским правительством на 2009 г., составила 1,3% ВВП. Главной является снижение на 2,5 п. п. (с 17,5 до 15% минимально допустимого в ЕС уровня) ставки НДС с 1 декабря 2008 г. Мера носила ограниченный по времени характер (чуть более года). С 1 января 2010 г. ставка НДС вновь повышена до 17,5%. Потребители весьма пессимистично оценили продолжительность кризиса: на середину 2009 г. около 81% британцев считали, что кризис продлится длительное время. Стоит отметить, что снижение НДС не нашло поддержки у остальных «локомотивов» ЕС. Более того, и в ФРГ, и во Франции данный шаг подвергнут критике.

По оценкам британского правительства, снижение ставки НДС (стоило 0,8% ВВП) обернулось ростом ВВП на 0,4% в 2009 г. Тогда же были повышены акцизы на алкогольные напитки, а в ноябре 2008 г. на – на табачные изделия. В январе 2010 г. принято решение увеличить местный налог на недвижимость (*council tax*). Стимулировать экономический рост можно путем постепенного перемещения налогооблагаемой базы в направлении потребления и недвижимости.<sup>280</sup>

<sup>273</sup> Мировой кризис: угрозы для России. Материалы совместного заседания Ученого совета ИМЭМО РАН и Правления ИНСОП. Сост. и науч. ред. С.В. Чебанов. М., 2009. С. 69.

<sup>274</sup> Хесин Е.С. Великобритания: «чрезвычайный бюджет» // Год планеты. Вып. 2010. М., 2011. С. 217.

<sup>275</sup> The Impact of the global crisis and the short-term policy response. In: Trade and Development Report, 2009. Geneva: UN, 2009. P. 33.

<sup>276</sup> Economic Crisis in Europe: Causes, Consequence sand Responses. Brussels: DG ECFIN, 2009. P. 28.

<sup>277</sup> В марте 2009 г. последовало предложение о снижении ставки налога на корпорации до 25%, или на 3 п.п. – Osborne proposes corporation tax cut // Financial Times. 06.03.2009.

<sup>278</sup> Trade and development report, 2009. P. 33.

<sup>279</sup> Стиглиц Дж. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса. М., 2011. С. 109.

<sup>280</sup> Arnold J.M., Brys B., Heady Chr., Johansson Å., Schweltnus C., Vartia L. Tax policy for economic recovery and growth // Econ. Journal. Royal Economic Society. Cambridge etc., 2011. Vol. 121. No 550 (Febr.). P. F76.

Изначально правительство собиралось отложить повышение налоговой ставки до 45% для лиц с доходами свыше 150 тыс. ф. ст. в год на апрель 2011 г., но затем, из-за кризиса лица с таким доходом стали облагаться налогом по большей (50%) ставке. Прежняя ставка составляла 40%. По сравнению с 2009 г. Великобритания поднялась на 4-е место в ЕС (с 13-го) по величине подоходного налога, пропустив вперед только Швецию (56,6%), Данию (55,4%), Нидерланды (52%).<sup>281</sup>

В 2010 г. государственные инвестиции увеличились на сумму в 3 млрд. ф. ст. Выделены средства и на создание новых рабочих мест, возросли (на 0,5 п.п.) отчисления работодателей на социальное страхование. Дополнительное стимулирование потребления предусматривало увеличение семейных пособий, повышение налогового кредита семьям с детьми. Эти меры оценивались в 0,02% ВВП. Их цель – обеспечить с 2009 г. повышение покупательной способности семей.

В 2009 г. реализована разработанная еще в сентябре 2008 г. жилищная программа объемом в 0,05% ВВП, направленная на снижение издержек, связанных с изменением права собственности на жилье. Это произошло за счет повышения порога, с которого взимается налог на продажу жилья и поддержки домашних хозяйств, которые не в состоянии погасить ипотечные кредиты. В октябре 2008 г. осуществлена рекапитализация некоторых крупных банков на общую сумму в 37 млрд. ф. ст. (около 41 млрд. евро). В январе 2009 г. правительство представило новый план, предусматривавший предоставление госгарантий по банковским займам.

В антикризисный план также вошло приобретение государством «токсичных активов» на 100 млрд. ф. ст. (110 млрд. евро). Общая сумма рискованных активов британских банков оценивалась в 200 млрд. ф. ст. (220 млрд. евро). Таким образом, государство превратилось в страховщика от катастроф для банков с целью недопущения массовых банкротств.

Примечательно, что для противодействия кризису на рынке труда стали реализовываться меры, до того считавшиеся весьма непопулярными (например, расширение программ перекалфикации).

Британское правительство разработало также пакет мер по поддержке малых и средних предприятий (МСП), в наибольшей степени пострадавших от кризиса. Этому сектору экономики предоставлены кредиты на общую сумму 20 млрд. ф. ст. (из них 10 млрд. приходится на краткосрочные кредиты фирмам с числом занятых менее 250 человек). 75% средств гарантирует правительство, остальные 25% должны обеспечить британские финансовые институты.

В 2010 г. введен так называемый «суперналог», или налог на бонусы – по ставке 50% облагаются бонусы свыше 25 тыс. ф. ст. Весной 2010 г. министр финансов признал, что первоначальные оценки поступлений от этого налога (550 млн. ф. ст.) были значительно занижены. За весь 2010 г. они должны составить порядка 2 млрд. ф. ст. Эти доходы стали основой для финансирования запланированных на 2010 г. антикризисных мер в размере 2,5 млрд. ф. ст.<sup>282</sup>

22 июня 2010 г. «Большая тройка» в составе Великобритании, Франции и ФРГ-обнародовала совместное заявление о введении банковского налога, основанного на банковских балансах. Впрочем, согласившись по существу (то есть ввести налог), страны тут же заспорили о схемах реализации своего решения.<sup>283</sup>

В целом влияние плана подъема британской экономики в 2009 г. оценивается в 0,9% прироста ВВП. По мнению ряда экспертов, выбранная стратегия весьма рискованна: изначально была сделана ставка на НДС, чье воздействие на потребление, однако, не столь велико по сравнению с другими мерами по поддержке населения с низкими

<sup>281</sup> <http://www.taxation.co.uk/taxation/articles/2010/10/06/21096/uk-leads-eu-income-tax-growth>

<sup>282</sup> Treanor J. Budget 2010: Bank bonus tax raises £2bn // The Guardian. 25.03.2010.

<sup>283</sup> Wilson J. Germany at odds with UK on bank levy // The Financial Times. 23.08.2010.

доходами. Правительство рассчитывало, что глобальный кризис сможет быть преодолен к 2010 г., и намерено было затем проводить ограничительную политику, чтобы восстановить равновесие госфинансов.

Современное положение британской экономики таково, что с 2011 г. правительство было вынуждено повысить ставку НДС на 2,5 п. п., так как именно НДС является быстрым и эффективным способом повысить налоговые поступления. НДС в Великобритании с 1 января 2011 г. составил 20%.<sup>284</sup> Высказывалось также мнение, что стимулировать спрос можно, без фактического изменения НДС, но при этом объявить о его повышении впоследствии.<sup>285</sup>

Нельзя сказать, чтобы налоговые антикризисные меры получили широкое распространение в международной практике. Видимо, пока просто нет четкого представления о том, что наиболее действенно. Вот почему разные страны пробуют разные механизмы.

Великобритания, без сомнения, приняла самый внушительный в ЕС пакет налоговых антикризисных мер. Осенью 2008 г., когда кризис уже по-настоящему затронул всех, никто не стал снижать НДС.<sup>286</sup> В ряде развитых стран (ФРГ, Канада) снижали ставки налога на прибыль. Характерно, что соответствующие решения принимались еще в 2007 г., когда никто не предполагал, насколько кризис ударит по реальному сектору. В результате дефицит бюджета Великобритании увеличился до 14,9 млрд. ф. ст. (декабрь 2008 г.) во многом из-за снижения налоговых поступлений при росте государственных расходов. Основные социально-экономические показатели развития страны см. в Таблице 3.5.

**Таблица 3.5**

**Основные показатели развития экономики Великобритании  
(цепные темпы прироста, %)**

	1992-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Экономический рост	3,0	-1,1	-4,4	2,1	0,7	0,5	1,7
Норма безработицы	6,6	5,6	7,6	7,8	8,0	8,5	8,4
Дефицит госбюджета	-2,8	-5,0	-11,5	-10,2	-8,3	-6,7	-6,5
Государственный долг к ВВП	43,7	54,8	69,6	79,6	85,7	91,2	94,6

Источник: European Economic Forecast. Spring 2012. Brussels: DG ECFIN, 2012. P. 116.

Еврокомиссия оценивает перспективы британской экономики более жестко, чем сами британцы.

По официальным данным, поступления от НДС в 2009 г. упали на 20%, вследствие временного снижения ставки в рамках программы по преодолению кризиса. Поступления от подоходного налога сократились на 5,3%, а сборы от налога на прибыль корпораций остались примерно на прежнем уровне, уменьшившись всего на 0,5%. Поступления от налога на прибыль корпораций (примерно 25% всех налоговых доходов в течение пяти лет до начала кризиса), и подоходного налога сократились менее резко, но все же существенно. Чистые заимствования госсектора увеличились в 2009 г. до 78 млрд. ф. ст., а в 2010 г. – до 118 млрд. ф. ст., что составило примерно 8% ВВП.

Падение спроса, очевидно, негативно сказывалось на росте доходов как минимум до 2012 г. Правительство планирует заморозить уровень госрасходов на 2011–2014 гг.

<sup>284</sup> <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/ireland-increases-vat-to-22-in-2013-and-23-in-2014.html>

<sup>285</sup> Arnold J.M., Brys B., Heady Chr., Johansson A., Schweltnus C., Vartia L. Ibid. P. F73.

<sup>286</sup> Более того, ЕК рекомендовала особенно пострадавшим от кризиса странам (в частности, Греции) повысить ставку НДС. Греция приняла двухступенчатую схему: с марта 2010 г. ставка НДС повышена на 2 п.п до 21%, летом 2010 г. – еще на 2 п.п, до 23%. Похожим образом намерена действовать Испания. Еще одна «проблемная» страна – бывший «кельтский тигр» – Ирландия также повышает НДС: в 2008 г. – на 0,5 п.п., до 21,5%. С 2013 г. ставка НДС в Ирландии повышается до 22%, а с 2014 г. – до 23% (<http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/greece-in-second-2-vat-increase-to-23.html>).

Впрочем, учитывая общую ситуацию в экономике, это весьма трудно реализовать. Ведь одновременно отмечается значительное повышение госрасходов на социальные программы, особенно в связи с ростом безработицы. Госдолг к ВВП (54,8% в 2008 г.) возрос до 85,7% к 2011 г., превысив тем самым средние по Евросоюзу показатели (83,0%).<sup>287</sup>

В первом квартале 2009 г. сокращение экономики стало самым крупным более чем за полвека, правда, во втором полугодии отмечен положительный рост – во многом благодаря временным мерам (рост госрасходов, НДС). В целом по итогам 2009 г. ВВП сократился на 4,5%. В 2010 г. прирост составил 1,8%; а в 2011 г – 0,7%. Катастрофическим для экономики стало падение внутреннего спроса: частное потребление за 2008-2009 гг. снизилось на 4%. Ситуация не изменилась к лучшему и в 2010 г.. Некоторые позитивные тенденции стали наблюдаться лишь с 2011 г.

Высокая норма дефицита бюджета еще до развертывания кризиса ограничил возможность государственной поддержки без ухудшения устойчивости бюджетной системы. Конечно, решительные шаги по спасению банковского сектора были необходимы, но это привело к резкому росту обязательств: дефицит в 2010 г. достиг 10,2% ВВП (в 2008 г. – 5,0%). Этому способствует спад доходов, который, в свою очередь, зависит от двух связанных факторов: снижения экономической активности и дополнительных потерь налоговых доходов от финансового сектора и рынка недвижимости.

Резкий рост госрасходов происходит из-за увеличения инвестиций и текущих расходов в социальной сфере. Бюджетное стимулирование на 2009 г. составило 1,5% ВВП, или примерно четверть дефицита. Эти меры должны были окупиться уже в 2010 г., хотя сокращение дефицита весьма незначительно. В 2011 г. расходы снижались, особенно на инвестиции. Падение внутреннего спроса будет ограничивать рост доходов и после 2011 г.

Великобритания впала в самую острую послевоенную рецессию вслед за десятилетием устойчивого роста, снижения безработицы и развития фондовых рынков. Как во многих странах ЕС, кризис размыл достижения предыдущего периода в отношении выпуска продукции, занятости и финансового сектора: ВВП во втором квартале 2009 г. упал до уровня конца 2005 г., норма безработицы подскочила на 2,5 п.п. В дополнение к этому, кризис потряс сами основы бюджетной стратегии страны – «золотое» и «инвестиционное» правила.

Учитывая глубину кризиса, резкое ухудшение состояния бюджета, особенно в части дефицита, роста долга, представляется оправданным и неизбежным определенное отступление от выработанных канонов.

Эффективность государственных расходов зависит от того, на какие цели тратятся средства. Высокие государственные расходы могут придать импульс экономическому росту, если сфокусированы не на санации «токсичных долгов», а на инвестировании и оздоровлении рынка труда. Напротив, ограничение государственных расходов может стимулировать частное потребление, если оно сопровождается снижением налогов на доходы.

Несмотря на кризис экономика, **Германии** остается одной из самых стабильных в Европе. Роль локомотива европейской стабилизации далась ФРГ нелегко. Немецкие власти надеялись, что кризис, если не обойдет их экономику стороной, то проявится как легкая рецессия, преодоление которой не потребует особых усилий. Размах кризиса был недооценен, но по мере развертывания его острой фазы кабинет Меркель принимал жесткие бюджетные решения. Антикризисные меры бюджетной политики ФРГ можно разделить на группы: налоговые льготы, программа утилизации старых автомоби-

---

<sup>287</sup> European Economic Forecast. Spring 2012. Brussels, 2012. P. 25, 116.

лей, стимулирование энергосберегающих технологий, а также дополнительное инвестирование в инфраструктуру.<sup>288</sup>

Из-за своей экспортной ориентации хозяйственная система ФРГ оказалась более подвержена глобальному торговому шоку, спровоцированному кризисом, чем прочие партнеры по ЕС. Результат – одно из самых резких сокращение реального ВВП во втором полугодии 2008 г. и первом квартале 2009 г. Тем не менее, немецкая экономика остается одной из самых стабильных в Европе. Уже во втором квартале 2009 г. отмечен положительный прирост ВВП, что связано со своевременными действиями правительства ФРГ – положение выправилось раньше, чем ожидалось.

В начале 2009 г. правительство ФРГ приняло второй антикризисный пакет мер. По результатам экстренного заседания банковскому сектору на стабилизацию финансового рынка было выделено 480 млрд. евро (порядка 16% ВВП) через созданный Специальный фонд (*SoFFin*).<sup>289</sup> Такого значительного стабилизационного пакета в экономике никогда не принималось (вся расходная часть федерального бюджета-2008 составила 283 млрд. евро).<sup>290</sup>

Из них 80 млрд. евро (около 3% ВВП) пошли на санацию «токсичных активов». В дополнение к действующим автоматическим стабилизаторам экономики ФРГ на 2009-2010 гг. приняла антикризисный пакет для госфинансов в размере 1,75% ВВП. Цель последнего состоит в стимулировании МСП, вложений в инфраструктуру и рынок труда. Впрочем, из всей стабилизационной суммы (двух конъюнктурных пакетов) собственно расходной частью стали 80 млрд. евро. Правда, уже в середине 2010 г. правительство приняло план жесткой экономии, предусматривающий сокращение к 2014 г. госрасходов на 80 млрд. евро.

Стабилизационный план на 65% финансируется из федерального, на 35% – из земельных бюджетов. Именно эта особенность стала причиной протеста самых богатых земель (Баварии, Баден-Вюртемберга, Гессена). По их мнению, стабилизационный план должен распространяться и на земельные банки, принадлежащие правительствам земель, а не только на частные финансовые институты. Министерству финансов удалось убедить земли, что поддержка частных компаний необходима всей хозяйственной системе.

Первый план подъема немецкой экономики (октябрь 2008 г.) преследовал три основных цели. Это – защита социального рыночного хозяйства, восстановление доверия к финансовой системе, гарантия банковских вкладов населения.<sup>291</sup> Он предусматривал оказание в 2009–2010 гг. помощи домашним хозяйствам (увеличение пособий на детей, снижение взносов на пособия по безработице) размером в 20 млрд. евро (0,8% ВВП). Затем (ноябрь 2008 г.) в первый конъюнктурный пакет были включены программа поддержки предприятий – 17,3 млрд. евро (0,7% ВВП) и 7,2 млрд. (0,3% ВВП) государственных инвестиции. Впоследствии было решено вернуть домашним хозяйствам налог, включенный в транспортные издержки в общей сумме 3 млрд. евро (0,1% ВВП).

В начале 2009 г. входящая в правящую коалицию партия Христианско-демократический союз (ХДС) приняла второй план по стимулированию экономики (Второй конъюнктурный пакет) из 10 пунктов. Он дополняет принятый первый антикризисный план (2008), который жестко критиковался за «излишнюю скромность». Расходы по новому плану составили 50 млрд. евро.

<sup>288</sup> Trade and development report, 2009. P. 33.

<sup>289</sup> *Wiegand W.* Langfristige Auswirkungen der Finanzkrise auf die Wirtschaftslage // 8. MEA-Jahresknferenz. Mannheim, 2009. S. 4.

<sup>290</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_54090/DE/Wirtschaft\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/007\\_\\_anl\\_\\_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54090/DE/Wirtschaft_und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/007__anl__3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

<sup>291</sup> Мировой опыт антикризисной политики: Уроки для России. Отв. ред. С.А. Афонцев, Н.И. Иванова, И.С. Королёв. М., 2009. С. 82.

Вторым конъюнктурным пакетом предусмотрено с 1 июля 2009 г. снижение ставки подоходного налога с 15 до 14%, что обойдется государству в 3 млрд. евро – в 2009 г. и в 6 млрд. – в 2010 г. Запланировано сокращение ставки взносов в больничную кассу (с 15,5 до 14,9%). Около 18 млрд. евро пойдут на поддержку системы образования. Предусмотрены единовременные выплаты гражданам с детьми по 100 евро на ребенка, рост пособий по безработице гражданам с детьми.

Особое внимание уделено системе сокращенного (неполного) рабочего дня (*Kurzarbeit*)<sup>292</sup> Она должна стать более привлекательной для компаний в условиях кризиса, чем увольнения. Средства на ее поддержку поступают от Федерального агентства занятости. Кроме того, принято решение о введении минимальной заработной платы для занятых в сфере ухода за престарелыми.<sup>293</sup>

Основная часть антикризисных средств (18 млрд. евро) направлена на инвестиционные инфраструктурные проекты: строительство дорог; ремонт и модернизацию детских садов, школ и высших учебных заведений; развитие сети скоростного интернета. Жителям ФРГ снижают и объем налогов и социальных отчислений. Все эти меры рассчитаны на повышение внутреннего спроса. Правительство пока не решилось пойти на значимое для жителей ФРГ сокращение налогового бремени. Уменьшение начальной ставки подоходного налога на 1 п.п. трудно назвать настоящей налоговой реформой.

Эксперты, в том числе от правящих партий, указывают на рискованные бюджетные последствия одобренных антикризисных мер. Тем самым Германии будет все сложнее соблюдать принятые в еврозоне критерии бюджетной стабильности (страна и до кризиса их не соблюдала).

Еврокомиссия рекомендовала ФРГ уже в 2011 г. начать стабилизацию показателей и приведение их в рамки критериев ПСР.<sup>294</sup> Достигнута также договоренность о повышении в расчете на каждого члена семьи доли заработной платы, с которой не взимается подоходный налог. Потолок решено установить на уровне в 8004 евро в год.

Еще одна важная, причем, давно назревшая мера – уменьшение крутизны налоговой шкалы с тем, чтобы получатель даже незначительной прибавки к заработной плате не оказывался автоматически в менее выгодной для себя налоговой категории. Зачастую повышение зарплаты парадоксальным образом оборачивается снижением реального нетто-дохода работника.

Стоит отметить, что состояние рынка труда в ФРГ относительно устойчиво даже во время финансового кризиса. Число безработных составило в 2008 г. 3,08 млн. человек (16-ти летний минимум). По сравнению с 2007 г. численность безработных сократилась более чем на 400 тыс. человек. Относительная доля безработных составила 7,4%, что на 0,2 п.п. ниже показателя 2007 г. Впрочем, рынок труда оказался в более устойчивом состоянии, чем ожидалось, во многом благодаря реформам, проведенным еще до кризиса.

Для отраслей, нуждающихся в дополнительной финансовой подпитке, правительство ФРГ подготовило пакет льготных кредитов, которые помогут пережить конъюнктур-

---

<sup>292</sup> В рамках программы сокращенного рабочего времени государство компенсирует потери чистого дохода при занятости полный рабочий день на 60% бездетным и 67% имеющим детей гражданам. Программа позволяет предприятию сократить рабочее время почти наполовину. Федеральное агентство занятости компенсирует до трети недостающей половины зарплаты. Программа продлена с 6 до 24 мес. – на 2010 г. Благодаря данной инициативе сохранили до полумиллиона рабочих мест, а норму безработицы в 2010 г. удалось ограничить 7,8% экономически активного населения. *Kurzarbeit* стоит бюджету около 5 млрд. евро (2009 г.). – См.: *Losse B. Hundt: Kurzarbeit kostet Wirtschaft fünf Milliarden Euro // Wirtschaftswoche. 21.11.2009* (<http://www.wiwo.de/unternehmen-maerkte/hundt-kurzarbeit-kostet-wirtschaft-fuenf-milliarden-euro-414731/>).

<sup>293</sup> Год планеты. Вып. 2010. М.: Идея-Пресс, 2011. С. 214.

<sup>294</sup> Excessive Deficit Procedure steps: the Stability and Growth Pact as the anchor for fiscal exit strategies (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1694>)

ный спад и сохранить рабочие места. Собственно, именно в таком выходе из кризиса и заключается политика немецких концернов и немецкого правительства.

После рецессии бюджетная ситуация в ФРГ осложняется падением налоговых доходов и явно возросшими бюджетными расходами. Кроме того, сохраняющаяся неуверенность в окончании кризиса не способствует стабильности бюджетной политики. Ситуацию осложняет нарушение равновесия между бизнесом, его конкурентоспособностью, с одной стороны, и социальным государством – с другой стороны. Это привело к падению эффективности функционирования рыночных механизмов.

В то же время, заложенные в Основном законе ФРГ новые бюджетные правила, предписывающие потолок структурного дефицита<sup>295</sup> в 0,35% ВВП для федерального правительства (к 2016 г.) и структурно сбалансированный бюджет для земель (к 2020 г.), требуют ежегодно сокращать нормы госрасходов на 0,2 п.п. ВВП. Это заложено в среднесрочном плане развития экономики на 2009–2013 гг.<sup>296</sup> Параллельно реализации антикризисных мер приходится решать вопрос о трансформации социального государства, которое в современном виде слишком накладно финансировать. Основные показатели социально-экономического развития страны представлены в Таблице 3.6.

**Таблица 3.6**

**Основные показатели развития экономики ФРГ (% , цепные)**

	1992-2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Темп прироста ВВП	1,5	1,1	-5,1	3,7	3,0	0,7	1,7
Норма безработицы	8,9	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5	5,3
Дефицит госбюджета	-2,9	-0,1	-3,2	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7
Госдолг к ВВП	59,0	66,7	74,4	83,0	81,2	82,2	80,7

\*Прогноз

Источник: European Economic Forecast. Spring 2012. P. 66.

Трудность состоит в согласовании необходимой бюджетной консолидации и долгосрочного экономического роста. Так, в третьем квартале 2009 г. продолжение быстрого выхода экономики ФРГ из рецессии (ВВП по сравнению со вторым кварталом вырос на 0,7%)<sup>297</sup> объясняется оживлением экспорта, запуском крупных государственных инфраструктурных проектов.

Возобновление роста безработицы и окончание программы смены автомобилей несколько снизили рост в 2009 г., и сдерживали его в первом полугодии 2010 г. Авторитетное экспертное учреждение Немецкий институт экономических исследований (*DIW*, Берлин) дал, тем не менее, весьма позитивную оценку прироста ВВП в 2010 г. – 2,2%.<sup>298</sup> Реальность превзошла даже эти смелые ожидания: прирост по итогам 2010 г. составил 3,7% – первое место по ЕС.

Личное потребление осталось высоким, несмотря на кризис, безработица удерживается в сравнительно приемлемых рамках.<sup>299</sup> Стабилизирующая роль личного потребления закончилась в начале 2010 г., когда показатели безработицы и инфляции несколько повысились, несмотря на объявленные дополнительные налоговые льготы. В 2010 г. государственные инвестиции, особенно в строительство, компенсировали провал инвестирования частного. Учитывая структуру германской экономики, для устойчи-

<sup>295</sup> Разность между доходами и расходами государственного бюджета, рассчитанная для уровня национального дохода, соответствующего полной занятости. Эта показатель тем жестче, чем выше норма безработицы.

<sup>296</sup> См.: Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013. Bundesministerium der Finanzen, 2009.

<sup>297</sup> [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

<sup>298</sup> <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/737609/umfrage/prognosen-zur-entwicklung-des-deutschen-bip-2010/>

<sup>299</sup> Рецессия тормозит инфляцию. Низкий темп инфляции может несколько снизить покупательную способность лиц с фиксированными доходами. Зато инфляция подстегивает спрос на товары длительного пользования. Чем раньше купишь, тем меньшую цену заплатишь.

вого ее роста необходим импульс извне. Так, оживление во втором квартале 2009 г. не в последнюю очередь было стимулировано экспортом (в основном, в развивающиеся страны, КНР). Правда, вклад экспорта в экономический рост пока не находится на столь высоком уровне, как до кризиса, что отражает более сбалансированную посткризисную структуру экономики страны.

Среднесрочные прогнозы развития экономики ФРГ составлены с учетом проведенных еще до кризиса довольно значительных реформ. Вскоре после воссоединения страны рост заработной платы (и инфляции) был весьма быстрым, но затем последовала политика сдерживания роста, что помогло поддержать конкурентоспособность. Норма сбережений домашних хозяйств, снизившаяся в 1990-е годы, вернулась к средним значениям. До 2005 г. ФРГ ряд лет нарушала критерий дефицита госбюджета. Бюджет удалось сбалансировать точно к началу кризиса (в 2004 г. дефицит -3,8% ВВП нарушал критерии ПСР).

Следует отметить, что устойчивость личного потребления в ФРГ в период кризиса связывается с реформами рынка труда в первые пять лет 2000-х. Результатом их стали гораздо более сбалансированные компоненты экономического роста. После реформ среднесрочные перспективы роста уже не страдают от внутреннего дисбаланса экономики.

В отличие от большинства стран еврозоны, кризис пока оказывает весьма ограниченное давление на рынок труда в ФРГ. Норма безработицы увеличилась всего на 1 п.п с октября 2008 г., а занятость продолжала расти даже во время спада. На наш взгляд, эта ситуация связана с рядом факторов.

Во-первых, компании воспользовались гибкими схемами занятости – ответом на кризис стало сокращение сверхурочных работ, а не массовые увольнения. Во-вторых, учитывая трудности с наймом высококвалифицированных работников, компании предпочитают не увольнять сотрудников преждевременно. Упомянутые реформы значительно снизили структурную безработицу. Именно высокая норма безработицы считается самым опасным фактором, препятствующим восстановлению экономики не только в ЕС, но и по миру в целом.<sup>300</sup>

К началу нынешнего кризиса у ФРГ была сбалансированная бюджетная политика, что позволило принять значительные стимулирующие меры налогового характера. В то же время автоматические стабилизаторы, сработавшие на полную мощь в 2009-м, в 2010 г. уже не оказали такого влияния. На 2010 г. дефицит составил -4,3% ВВП (за счет сокращения налоговых поступлений), который к 2011 г. удалось снизить до -1,0%, благодаря дополнительным инвестиционным программам. Пик государственного долга, «подогреваемый» мерами по стабилизации финансового рынка, пришелся на 2010 г. (83,0% ВВП), затем началось его снижение (в 2011 г. – 81,2%).

Бюджетная ситуация в ФРГ осложняется падением налоговых доходов и большими расходами. После принятия антикризисного пакета мер, а также усиления регулирования рынков, немецкая экономика не только первой начала выход из кризиса, но и «потянула» за собой другие европейские экономики. В 2009 г., несмотря на спад ВВП, национальная экономика сохранила устойчивость.<sup>301</sup> В целом подъем гораздо больше зависит от внутренних факторов (бюджетной политики), чем от внешних. Самое трудное в сложившейся ситуации – повысить темпы роста производительности труда, которые с 1990-х гг. неуклонно сокращаются.

В большинстве стран ЕС дефициты госбюджетов наблюдались до 2009 г. (см. Таблицу 3.7). В Великобритании, где реакция на финансовый кризис и экономическую ре-

<sup>300</sup> World Economic Situation and Prospects 2011 (WESP). Press release. NY: UN, 2011 (<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2011files/wesp2011pr.pdf>)

<sup>301</sup> Кризис в зоне евро: причины и последствия для Евроатлантического региона. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 25.

цессию со стороны правительства отличалась быстротой, ухудшение баланса госбюджета в 2009 г. по сравнению с 2008 г. составило 7,5 п.п. (с -11,5 до -5,0). Великобритания, не являясь членом еврозоны, более самостоятельна в принятии антикризисных мер. Лондон как крупнейший в Европе финансовый центр наиболее пострадал от кризиса мировой финансовой системы.

В ФРГ и Франции изменения были не только сдвинуты во времени. Пройденные в 2010 г. низшие точки падения оказались менее глубокими, чем в Великобритании. Принятие решений экономического характера осложняется принадлежностью ФРГ и Франции к еврозоне, необходимостью согласования национальных бюджетных политик и наднациональной денежно-кредитной политики. Правда, как видно из приведенных данных, ФРГ выступает «локомотивом» экономики еврозоны, продемонстрировав рост в 3,7% ВВП, что связано с «очень специфической природой ее экономической модели».<sup>302</sup>

Таблица 3.7

**Основные показатели социально-экономического развития  
в ЕС, его ведущих экономиках и РФ (%)**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013*
ЕС-27	Темпы прироста ВВП	0,3	-4,3	2,0	1,5	0,0	1,3
	Баланс госбюджета	-2,4	-6,9	-6,5	-4,5	-3,6	-3,3
	Норма безработицы	7,1	9,0	9,7	9,7	10,3	10,3
	Госдолг к ВВП	62,5	74,8	80,2	83,0	86,2	87,2
ФРГ	Темпы прироста ВВП	1,1	-5,1	3,7	3,0	0,7	1,7
	Баланс госбюджета	-0,1	-3,2	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7
	Норма безработицы	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5	5,3
	Госдолг к ВВП	66,7	74,4	83,0	81,2	82,2	80,7
Велико- британия	Темпы прироста ВВП	-1,1	-4,4	2,1	0,7	0,5	1,7
	Баланс госбюджета	-5,0	-11,5	-10,2	-8,3	-6,7	-6,5
	Норма безработицы	5,6	7,6	7,8	8,0	8,5	8,4
	Госдолг к ВВП	54,8	69,6	79,6	85,7	91,2	94,6
Франция	Темпы прироста ВВП	-0,1	-2,7	1,5	1,7	0,5	1,3
	Баланс госбюджета	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-4,5	-4,2
	Норма безработицы	7,8	9,5	9,8	9,7	10,2	10,3
	Госдолг к ВВП	68,2	79,2	82,3	85,8	90,5	92,5
Россия	Темпы прироста ВВП	5,2	-7,8	4,0	4,3	3,6	3,8
	Баланс госбюджета	1,7	-9,6	-4,2	0,4	-0,9	-1,6
	Норма безработицы	7,0	8,2	7,5	6,6	6,2	6,0
	Госдолг к ВВП	7,3	8,3	9,3	11,6	11,4	10,7

\*Прогноз

\*\* Курсивом (2010, 2011 гг.) обозначен прогноз.

Составлено по: European Economic Forecast. Spring 2012; Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». М., 2012.

Бюджетные политики Германии и Великобритании подвергаются сильному давлению. Даже в условиях кризиса эти страны остаются ведущими донорами в Общий бюджет ЕС, что осложняет проведение национальной бюджетной политики. И это несмотря на отсутствие «европейской солидарности», когда, например, налоги немцев шли бы на выплату зарплат греческим чиновникам.<sup>303</sup> Подобные трансферты политически невозможны на европейском уровне не только сегодня, но и в обозримом будущем.

Принимаемые правительствами антикризисные программы имеют несколько основных пунктов. Анализ их структуры в странах «Старой Европы» (ЕС-15) показал, что

<sup>302</sup> *Stephan C. Germany, surpluses for some time to come // Conjoncure. BNP Paribas. 2010. P. 3.*

<sup>303</sup> *Sommet européen : "Les intérêts des Etats membres dominant la plupart du temps les intérêts européens" // Le Monde. 21.07.2011.*

средства в среднем распределяются в такой пропорции: примерно половина направляется на обеспечение государственных гарантий по долгам банков, 15% – на рекапитализацию финансовых институтов, 10% – на скупку проблемных активов, свыше 20% – на другие цели. Другие в большинстве случаев связаны с бюджетным стимулированием (особенно снижение налогового бремени и расширение социальных программ). Наиболее важными мерами по преодолению кризиса являются налоговые. Все крупные европейские страны в своих антикризисных планах отводят особое место налоговому стимулированию экономики.

Рассмотрение социально-экономических моделей ФРГ и Великобритании позволяет выявить существенные различия между ними. Англосаксонская модель отличается свободной инициативой за счет меньшей социальной защищенности, а требование экономического роста приоритетно – в отличие от требования стабильности, характерного для хозяйственной доктрины ФРГ.

Политика Великобритании имеет специфику в сравнении с другими партнерами по ЕС, что в немалой степени объясняется ее статусом как мирового финансового центра, тесными связями с США, англосаксонской моделью, а также меньшей ориентацией на экспорт по сравнению с ФРГ. Кроме того, с конца 1970-х годов там активно проводится монетаристская политика с ограничением государственных расходов, независимо от фазы цикла.

Реформы, начатые еще М. Тэтчер, во многом предопределили новые тенденции бюджетной политики других стран ЕС. Основные принципы либеральной политики «нового типа» состояли в ограничении расходов на социальные нужды ради стимулирования труда, в снижении налогового бремени для предпринимателей. Вплоть до 1980-х годов доход от дивидендов облагался по ставке в 98%. Ставки налогов уменьшались параллельно с расширением налогооблагаемой базы. Доля подоходного налога в бюджетных поступлениях снизилась с 29 до 23%. Одновременный рост роли косвенных налогов привел не только к увеличению доходной части бюджета, но и повысил регулируемую функцию налоговой системы.

Благоприятное (по сравнению с основными странами ЕС) состояние бюджетной политики Великобритании до кризиса 2008 г. было связано с увеличением внутреннего спроса, в том числе благодаря росту государственных расходов на здравоохранение и социальное обеспечение. Будучи вне зоны евро, она имела большую свободу в области бюджетной политики для преодоления циклического спада начала XXI в. Сдержанность в отношении вступления в ЭВС объясняется как раз отсутствием конъюнктурной гибкости при применении ПСР в зоне евро. Курс ЕЦБ критиковался и в ЕП (2005 г.), когда большинство его членов заявили, что ЕЦБ слишком узко понимает задачу стабилизации денежно-кредитной системы, игнорируя необходимость роста. Успех регулирования денежно-кредитной массы во многом зависит от соблюдения ограничительных норм при формировании госбюджетов. ПСР предусматривает возможность дефицитного финансирования до определенных пределов в фазах циклического сжатия экономики. В фазах расширения требуется сведение бюджетов с профицитом. Соблюдение правила компенсации способствует устойчивой покупательной способности денег и смягчению циклических колебаний. Общеизвестно, что ПСР нуждается в серьезном реформировании, но ни одна из стран зоны евро не готова принять последствия «благих намерений».<sup>304</sup>

Рассмотрение бюджетной политики ФРГ позволяет сделать вывод: главное в сложившейся ситуации – скорее провести структурные реформы. Реформы рынка труда и налогообложения, социальной системы призваны повысить конкурентоспособность экономики и стабилизировать бюджетную политику. Снижение нормы безработицы и

---

<sup>304</sup> Pourquoi la zone euro est incapable de se réformer // Le Monde. 07.05.2010.

«стремление обеспечить полную занятость как ничто другое, улучшает фискальное положение».<sup>305</sup> В стране активно ведется работа по оздоровлению госбюджета и бюджетной политики. До кризиса планировалось снизить государственную квоту с 48,5 до 40-44% ВВП.<sup>306</sup>

В процессе сужения «социального государства» сокращен максимальный срок пособий по безработице; совмещены помощь безработным и социальная помощь; ужесточена процедура получения поддержки безработными. С 2001 г. проводится пенсионная реформа, рассчитанная на 30 лет и состоящая в снижении доли отчислений по пенсионному страхованию (в настоящее время – 20%). Осуществлен переход к частному страхованию и расширена накопительная система, а также в 2006 г. решено повысить пенсионный возраст с 65 до 67. Реализация последней меры отложена на период 2012-2029 гг.

В условиях мирового кризиса обе модели подвергаются значительному испытанию. ЕС с 1950-х годов не испытывал глубоких экономических потрясений (кроме энергетического кризиса 1970-х гг.): ни гиперинфляции, ни резких спадов. Между тем кризисы создают мощный стимул для перемен.<sup>307</sup>

До мирового финансово-экономического кризиса во всех странах «Старой Европы» реформы имели четкую направленность на сужение социального государства. В настоящее время эта тенденция сменилась на противоположную. А ведь как справедливо заметил польский экономист и политик Г.В. Колодко, еще три десятка лет назад следовало бы просто «пойти по пути, намеченному в модели социальной рыночной экономики».<sup>308</sup>

### § 3.3 Пакт стабильности и роста как отражение проблем в европейской бюджетной политике до и после кризиса

Экономика большинства стран Европейского Союза (ЕС) страдает от отсутствия должной бюджетной дисциплины на протяжении последних нескольких десятков лет. Пакт стабильности и роста (ПСР, 1997 г.) – соглашение стран ЕС по поводу нормативов ряда экономических показателей с целью создания Экономического и валютного союза (ЭВС), имел целью обеспечить эффективное функционирование национальных экономик за счет соблюдения бюджетной дисциплины.

Отсутствие ограничителей при формировании бюджета на национальном уровне, т.е. допустимых норм отклонения расходной части государственного бюджета от его доходной составляющей, оборачивается постоянным дефицитом бюджета и чрезмерным ростом государственного долга. Однако, ограничители, предусмотренные для госбюджетов Пактом, во многих случаях не соблюдались, а отчетность в ряде стран сознательно искажалась. В конечном счете это привело к долговому кризису, набирающему в настоящее время обороты в еврозоне.

Задуманный как гарант стабильности евро, ПСР касается не только валютной и денежно-кредитной, но и государственной бюджетной политики. Логично было бы ожидать, что с образованием ЭВС (еврозоны), лишившим страны возможности проводить антициклическую валютную и денежно-кредитную политики (передав их на наднациональный уровень), для компенсации подобного шага будет предоставлено больше гибкости финансовой политике. Однако этого не произошло. После расширения ЕС (2004,

<sup>305</sup> Stiglitz J. E. The price of inequality. – NY, W.W. Norton & Company, 2012. P. 211.

<sup>306</sup> Доля государственных расходов в ВВП. Государство намерено уменьшить свое присутствие в экономике. Максимум в 50% ВВП был достигнут в ФРГ в 1993 г. – Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. М., 1999. С. 24.

<sup>307</sup> Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe: Reform or Decline. P. 10.

<sup>308</sup> Колодко Г.В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? М., 2011. С. 131.

2007), под воздействием рецессии 2008-2009 гг. и особенно с началом *кризиса финансовой стабильности*, в ПСР проявились острые политико-экономические проблемы ЕС.

Таблица 3.1

Дефицит госбюджета, государственный долг и совокупные госрасходы в странах будущей еврозоны-12, США, Японии (% ВВП)

Страны	Баланс госбюджета в среднем за 1978-1991	Долг			Совокупные госрасходы		
		1977	1991	Прирост в п.п.	1977	1991	Прирост в п.п.
Бельгия	-8,0	59,5	127,1	67,6	50,7	52,4	1,8
ФРГ	-2,2	26,8	39,5	12,7	46,7	45,8	-1,0
Греция	-8,7	19,9	82,2	62,3	28,8	44,7	15,9
Испания	-3,9	12,9	43,4	30,5	25,6	42,6	17,0
Франция	-1,9	19,8	36,2	16,4	42,4	49,4	7,1
Ирландия	-8,1	60,0	94,4	34,4	40,1	38,4	-1,7
Италия	-10,3	4,8	8,0	3,3	8,3	2,3	13,9
Люксембург	1,9	11,9	4,1	-7,9	39,7	-	-
Нидерланды	-4,3	38,3	73,7	35,3	47,4	51,2	3,8
Австрия	-2,7	28,5	56,1	27,6	44,1	49,5	5,4
Португалия	-6,4	27,3	57,7	30,3	28,9	38,9	10,0
Финляндия	2,9	7,8	22,4	14,6	39,9	54,0	14,1
Еврозона-12	-4,2	29,9	57,4	27,5	42,2	48,2	6,0
Япония	-1,4	34,9	64,8	29,9	28,3	30,2	1,9
США	-4,1	47,3	72,0	24,7	32,7	36,6	3,9

Источник: Morris R., Ongena H., Schuknecht L. The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact // Occasional Paper Series. Frankfurt/Main: ECB. 2006. No 47. June. P. 6

Вплоть до 2005 г. Пакту давали различные, подчас противоположные оценки. Критика по поводу условий Пакта шла как со стороны кейнсианского крыла, так и представителей либеральной школы. Последние считали, что ограничения размера бюджетного дефицита лишат национальные экономики возможности в полной мере использовать эффекты встроенных стабилизаторов.<sup>309</sup> Однако, в течение 3–4 лет (до 2000 г., когда закончился период конъюнктурного подъема экономики) критерии ПСР оставались приемлемы для стран ЕС.

Дисциплина Пакта начала подвергаться пересмотру еще за несколько лет до кризиса.<sup>310</sup> Потребность в реформировании ПСР стала очевидной в 2002 г., когда Франция

<sup>309</sup> Martino A. Milton Friedman and the Euro // Cato Journal. 2008. Vol. 28. No. 2 (Spring/Summer). P. 265-266.

Встроенные или автоматические стабилизаторы – предусмотренные государством экономические механизмы, позволяющие снизить амплитуду циклических колебаний. Встроенными стабилизаторами являются налоги на доходы и расходы, а также система социального обеспечения. Ставки налогов, а также нормы отчислений в фонды страхования и выплаты из них в страховых случаях остаются неизменными. Их встроенность в экономическую систему автоматически стабилизирует экономику, смягчая сокращение доходов при спаде и сдерживая рост доходов в фазе экспансии.

<sup>310</sup> Начало изменению ПСР было положено возникновением проблем у его стран-инициаторов – ФРГ и Франции. На саммите ЕС (март 2005) реформа ПСР была одобрена. Базовые макроэкономические показатели пакта, впрочем, не изменились, просто в результате правительства получили возможность при особых обстоятельствах выходить за твердые границы бюджетного дефицита и госдолга. Решения о санкциях за нарушение условий ПСР может быть принято только с учетом динамики госбюджета (принимая во внимание хозяйственный цикл), а также – что очень важно – в какой мере дефицит связан с мерами по стимулированию производительности труда.

дважды в течение года признала неспособность сбалансировать свой бюджет сначала к 2004, а затем и к 2006 г.<sup>311</sup>

К 2002 г. экспертно-политическое сообщество по вопросу ПСР разделилось на два лагеря. Одни, особенно французы, считали необходимым поддерживать экономическую активность и выполнять обещания по сокращению налогов на доходы. В период рецессии не следует проводить рестриктивную политику: это еще больше тормозит экономическую активность.

По мнению другой стороны, в лице ЕК и прочих европейских институтов, слабость ПСР не в нем самом, а в невыполнении его положений рядом стран, их отказе от корректирующих мер, направленных на сбалансирование дефицитов к 2004 г. К концу 2002 г. дефицит в еврозоне составил 2,2% вместо запланированных в начале 2002 г. 0,9% ВВП.<sup>312</sup> В 2002 г. ПСР получил определение как «почти наша библия... символ того, что страны еврозоны не будут друг друга обманывать».<sup>313</sup>

ПСР сфокусирован на фискальных целях, а не на мерах роста. Он не может считаться процессом координации, но является принудительным процессом конвергенции экономик на основе жестких заданных норм. Координация должна включать подробный анализ экономической ситуации целиком в еврозоне, и уже потом – анализ национальной специфики для разработки адекватной национальной бюджетной политики каждой страны. Иными словами, идти от общего к частному.

Таблица 3.2

Баланс государственного бюджета и государственный долг  
в странах еврозоны (% ВВП)

	Баланс госбюджета					Госдолг к ВВП				
	1991	1998	2007	2010	2012	1991	1998	2007	2010	2012
Бельгия	-7,4	-1,0	-0,3	-4,1	-3,0	127,1	117,4	84,2	96,8	100,5
ФРГ	-2,9	-2,2	0,3	-3,4	-0,9	39,5	60,3	64,9	83,2	82,2
Ирландия	-2,8	2,4	0,1	-32,4	-8,3	94,5	53,6	25,0	96,2	116,1
Греция	-9,9	-3,8	-6,4	-10,5	-7,3	73,4	94,5	105,4	142,8	160,6
Испания	-4,2	-3,2	1,9	-9,2	-6,4	43,4	64,1	36,1	60,1	80,9
Франция	-2,9	-2,6	-2,7	-7,0	-4,5	36,0	59,4	63,9	81,7	90,5
Италия	-11,4	-2,8	-1,5	-4,6	-2,0	98,0	114,9	103,6	119,0	123,5
Люксембург	0,7	3,4	3,7	-1,7	-1,8	4,1	7,1	6,7	18,4	20,3
Нидерланды	-2,7	-0,9	0,2	-5,4	-4,4	76,6	65,7	45,3	62,7	70,1
Австрия	-2,9	-2,4	-0,9	-4,6	-3,0	56,3	64,8	60,7	72,3	74,2
Португалия	-7,0	-3,5	-3,1	-9,1	-4,7	55,7	50,4	68,3	93,0	113,9
Финляндия	-1,0	1,5	5,2	-2,5	-0,7	22,3	48,4	35,2	48,4	50,5
Еврозона	-5,0	-2,3	-0,7	-6,0	-3,2	57,3	73,2	66,8	86,1	91,8

\*Прогноз

Источник: *Schuknecht L., Moutot Ph., Rother Ph., Stark J. The Stability and Growth Pact: crisis and reform / ECB Occasional Papers Series. Frankfurt am Main, 2011. P. 8. European Economic Forecast.2012. Spring. Brussels: DG ECFIN, 2012.*

На заседании Европейского совета в марте 2005 г. проблемы ПСР были вынесены первым пунктом, опередив, в частности, Лиссабонскую стратегию (очередной раз подвергшуюся пересмотру из-за того, что ее цели опять не были достигнуты), проблему

<sup>311</sup> *Mathieu C., Sterdyniak H. Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice // OFCE. Documents de travail. 2003. No 2003-02. May. P. 5. <http://spireprdr.sciences-po.fr/hdl:/2441/1933/resources/wp2003-02.pdf>*

<sup>312</sup> *Economic Forecast 2003. No 5. Autumn. Brussels: European communities, 2003. P. 2.*

<sup>313</sup> *Reforming the EU's stability pact? // The Economist. 2002. Oct 24th (<http://www.economist.com/node/1403588>).*

устойчивого развития и др. В представленном Совету докладе ЭКОФИН очередной раз подтверждалось, что ПСР является и останется неотъемлемой частью макроэкономической политики ЭВС.

В 2005 г. половина стран еврозоны, включая ФРГ и Францию, не укладывались в рамки ПСР. На 2005 г. процедура коррекции избыточного дефицита была инициирована в отношении 6 из 12 стран еврозоны.

Схожая неблагоприятная ситуация сложилась и в отношении показателя госдолга относительно ВВП (который не должен превышать 60%). К началу 2005 г. в 7 странах еврозоны госдолг был больше этого показателя, а в двух из них – даже 100%. При этом наибольший прирост госдолга с 2000 г. наблюдался в ФРГ, Франции, Португалии. Так, в ФРГ прирост составил свыше 5 п.п., а госдолг – порядка 65% в 2004 г. На каждый 1 евро дополнительного долга приходилось тратить 5 евроцентов на обслуживание долга – более 66 млрд. на 1,4 трлн. евро германского долга.<sup>314</sup>

К середине нулевых годов стало ясно, что прогресс в экономической конвергенции очень замедлился по сравнению со второй половиной 1990-х гг. Проблемы ПСР на тот период можно подразделить на три группы:

- сверхоптимистичные оценки национальными ведомствами бюджетных политик стран еврозоны;<sup>315</sup>
- махинации с отчетностью, фискальные «трюки» (например, в Греции, Португалии);
- предвыборные обещания.<sup>316</sup>

В марте 2005 г. на саммите глав государств и правительств ЕС была одобрена реформа ПСР в сторону значительного смягчения (см. Таблицу 3.8).

После продолжительных обсуждений ЭКОФИН согласился разрешить странам, в которых отмечен отрицательный экономический рост, превысить дефицит госбюджета в 3%. Таким образом, Франции и ФРГ удалось избежать значительных штрафов за нарушение условий ПСР.

С одной стороны, локомотивам еврозоны «ослабили удавку». С другой – ярко проявилась политика двойных стандартов, четко разделив крупные и малые экономики. Так, в случае Португалии и Ирландии был проявлен более строгий подход.

Это решение вызвало обоснованное опасение, особенно в немецком экспертном сообществе, что подобное смягчение правил ПСР подвергает риску стратегическую цель обеспечения устойчивости госфинансов в странах ЕС. Как отметили специалисты Бундесбанка, стабильное положение в бюджетно-налоговой сфере не только вносит значительный вклад в устойчивый экономический рост, но оно необходимо и для решения проблем демографии (старение населения).<sup>317</sup>

Основные изменения коснулись, в частности, превентивных мер и применения процедуры коррекции избыточного дефицита. Можно согласиться с мнением, что реформа ПСР 2005 г. существенно ослабила стимулы к проведению строгой бюджетной политики не только в ЭВС, но также в странах-кандидатах на вступление в ЭВС. «Без преувеличения можно сказать, что в результате нововведений Пакт перестал суще-

<sup>314</sup> *Zeitler F.-Chr.* What remains of the Stability and Growth Pact? / Salzburg Seminar. Salzburg, 2005, 26 August. P. 1 (<http://www.bis.org/review/r050901j.pdf?frames=0>).

<sup>315</sup> В Греции подобная проблема остается актуальной и в настоящее время: к примеру, осенью 2009 г. правительство Г. Папандреу вынуждено было признать, что вместо запланированного дефицита государственного бюджета в размере 6% в стране наблюдается дефицит 12,% ВВП, а последний пересмотр данных показал цифру в 15,7% ВВП! Что лишний раз показывает, насколько «ненадежна» национальная статистика. - *Müller H.* Euro Vision. Warum ein Scheitern unserer Währung in die Katastrophe führt. – Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2012. S. 71.

<sup>316</sup> *Annett A.* Enforcement and the Stability and Growth Pact: how fiscal policy did and did not change under Europe's fiscal framework / IMF Working Paper. 2006, May. P. 14.

<sup>317</sup> The Changes to the Stability and Growth Pact // Monthly Report. Deutsche Bundesbank. Frankfurt am Main, 2005. Vol. 57. No 4. April. P. 15.

ствовать. Его способность быть инструментом поддержания бюджетной дисциплины сохранилась лишь на бумаге».<sup>318</sup>

Таблица 3.8

**Пакт стабильности и роста до и после реформы 2005 г.**

Требования ПСР	До реформы 2005 г.	После реформы 2005 г.
Среднесрочная бюджетная цель	Баланс бюджета положительный или близкий к 0	В зависимости от национальной специфики: от -1% ВВП до 0 или профицит
Отклонения от среднесрочной бюджетной цели	Не допускаются	Отклонения допускаются в случае проведения определенных структурных реформ
Основания для превышения дефицита госбюджета более 3% ВВП	Природные катаклизмы; сокращение ВВП как минимум на 2%; сокращение ВВП на 0,75-2% в год (при согласии ЕК)	Природные катаклизмы; отрицательный прирост ВВП; усиление циклических факторов; расходы на ИРИ; стабильно низкий госдолг; пенсионная реформа
Сроки коррекции избыточного дефицита	В течение года после его фиксации, при отсутствии «особых обстоятельств»*	Как правило, в течение года после его фиксации; при наличии «особых обстоятельств» в течение 2-х лет после фиксации дефицита
Сроки проведения процедуры коррекции избыточного дефицита: - установление дефицита; - принятие мер; - уведомление о неэффективности мер; - принятие эффективных мер после уведомления	3 мес. после бюджетного отчета за 6 мес.; 4 мес. 1 мес. 2 мес.	4 мес. после предоставления бюджетного отчета за 6 мес.; 6 мес. 2 мес. 4 мес.

Примечание: отсутствует определение особых обстоятельств

Составлено по: The Changes to the Stability and Growth Pact // Monthly Report. Frankfurt am Main: Deutsche Bundesbank. 2005. Vol. 57. No 4. April. P. 17.

ПСР в итоге стал менее прозрачным, более сложным для применения. Вместе с тем, можно было ожидать, что смягчение правил позволит более реалистично оценивать бюджетные перспективы стран-членов ЭВС (еврозоны). В этих целях было бы разумным создать независимые национальные фискальные ведомства для разработки независимых среднесрочных национальных программ по примеру Нидерландов. В этой стране Центральное бюро планирования наделено полномочиями разрабатывать независимые экономические прогнозы и отслеживать состояние госфинансов.<sup>319</sup> Представляет интерес пример Бельгии, где Федеральное бюро планирования представляет прогноз, а Высший финансовый совет намечает цели, вырабатывает политику на базе представленных независимых прогнозов.<sup>320</sup>

Эксперты МВФ полагают целесообразным анализировать ПСР с двух позиций. Во-первых, влияет ли Пакт на темпы разработки эффективной бюджетной политики. Во-вторых, есть ли польза от существования подобных наднациональных критериев (*supranational rule*).<sup>321</sup> На оба вопроса можно дать утвердительный ответ, хотя и с оговорками.

<sup>318</sup> Буторина О.В. Кризис в зоне евро: ошибки или закономерность // Современная Европа. 2012. № 2(50). С. 89.

<sup>319</sup> Jonung L., Larch M. Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts // European Economy Economic Papers. 2004. No 210. July. P. 14, 25.

<sup>320</sup> См. подробнее: Bogaert H., Dobbelaere L., Hertveldt B., Lebrun I. Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case. Federal Planning Bureau / Working Papers 4-06. Brussels, 2006. – 20 p.

<sup>321</sup> Annett A., Decressin J., Deppler M. Reforming the Stability and Growth Pact / IMF Policy Discussion Paper. 2005, Feb. P. 7.

В 2006 г. ЕК и Евросовет начали заниматься очередным нарушителем ПСР – Венгрией, чей дефицит госбюджета составил около 10% ВВП. ЭКОФИН установил срок до 10 апреля 2007 г., чтобы страна приняла эффективные меры для сбалансирования бюджета в 2007 г. Кроме того, ЭКОФИН прекратил начатую в 2006 г. процедуру коррекции против Великобритании и ФРГ. И это несмотря на тот факт, что госдолг ФРГ составлял 78% ВВП. Совет одобрил выданную Еврокомиссией рекомендацию о мерах по преодолению избыточного дефицита Чехии.<sup>322</sup>

Реформа 2005 г. была уже в августе 2007 г. торпедирована Францией, где приступили к стимулированию национальной экономики мерами, которые далеко выходили за рамки ПСР.

Первые 8 лет существования евро и 10 лет – ПСР можно охарактеризовать как время упущенных возможностей, когда были созданы все предпосылки для кризиса еврозоны. Первая же попытка жестко применить ПСР провалилась, когда ФРГ и Франция вместе заблокировали принятие против них санкций. «Пакт заработал вновь только в 2009 г. с началом долгового кризиса в Греции»<sup>323</sup>. Тем не менее, стоит отметить, что реформа ПСР 2005 г. все же оказала положительный эффект до начала кризиса, доказательством чего может служить снижение дефицита госбюджета еврозоны до -0,6% в 2007 г.<sup>324</sup>

Впрочем, этот показатель не отражает значительных различий внутри группы. Согласно данным того периода, все страны сумели удержаться в рамках ПСР, хотя Франция, Италия и Португалия были на грани его нарушения. Последующий пересмотр данных выявил нарушение условий Пакта Португалией и Грецией.

Вплоть до начала рецессии в 2008 г. дискуссии о дальнейшем смягчении норм ПСР оставались на заднем плане, поскольку на передний план выдвинулась проблема конституционного кризиса в ЕС. Интенсивный экономический спад со всей очевидностью показал, насколько стеснительны критерии ПСР, особенно для стран еврозоны. Поскольку возможность сохранения действующих предельных значений представляется сомнительной, речь шла об их дальнейшем смягчении. Тем более что правовые основания для этого имеются.<sup>325</sup>

Впрочем, как уверены эксперты Главного управления по финансовым и экономическим вопросам (ЭКФИН) Еврокомиссии, «если бы ПСР не существовал, то для преодоления финансового кризиса его следовало бы выдумать».<sup>326</sup>

С началом глобального экономического кризиса в Европе в 2008 г. подавляющее большинство стран ЕС перестали выполнять критерии ПСР в отношении, как бюджетного дефицита, так и госдолга. По результатам внеочередного саммита ЕС осенью 2008 г. бюджетные ограничения на время кризиса были *de facto* приостановлены. При этом все без исключения среднесрочные стабилизационные программы ставят целью вернуть основные показатели в установленные Пактом нормы.

Широкая бюджетно-налоговая поддержка финансового сектора привела к разбалансированию системы госфинансов не только в еврозоне, но и за ее пределами. К 2010 г. средний дефицит бюджета для еврозоны-12 составил 6%, госдолг достиг 85% ВВП, что почти на 20 п.п. превышало предкризисное значение. Особое беспокойство вызывала Греция, которая регулярно приукрашивала положение в своих госфинансах.

---

<sup>322</sup> Press Release 2753rd Council meeting. Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN). Pres. E. Heinäluoma. – Luxembourg, 10 Oct. 2006. P. 9-12.

<sup>323</sup> *Sarrazin Th.* Europa braucht den Euro nichts. – Deutsche Verlags-Anstalt, 2012. S. 85.

<sup>324</sup> European Economic Forecast. Autumn 2010. Luxembourg, 2010. P. 18.

<sup>325</sup> *Энтин Л.М.* Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы. М.: Изд-во «Аксиом», 2009. С. 207.

<sup>326</sup> Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. DG Economic and Financial Affairs, European Commission. 2009. P. 59.

В 2010 г. перечень основных проблем, связанных с ПСР, расширился с трех до семи. Эксперты ЕК и ОЭСР к ним относят:

- (1) плохое качество статистики отдельных стран-членов;
- (2) слабая система раннего предупреждения в период благоприятной экономической конъюнктуры;
- (3) преувеличенное внимание к двум критериям ПСР без должного внимания к иным дисбалансам макроэкономического характера;
- (4) ограниченное наднациональное вмешательство ЕС;
- (5) отсутствие рекомендаций для смягчения серьезных экономических потрясений;
- (6) отсутствие разработанного порядка действий в случае возможного дефолта по суверенным долгам;
- (7) отсутствие взаимной увязки обеспечения фискальной консолидации и проведения структурных реформ.<sup>327</sup>

Три из семи перечисленных пунктов (1, 2, 4) были известны задолго до кризиса. Интерес вызывают остальные. Перечень проблем отражает положение, сложившееся к моменту его обнародования: страны ЕС только стали выходить из «Великой рецессии», а еврозона уже начала ощущать наступление кризиса суверенных долгов. Эксперты, наконец, признали, что дисциплина ПСР (в данном случае, преувеличенное внимание к критериям госдолга и дефицита бюджета) не самое главное в экономике. Не менее важны (а то и более, учитывая сложившуюся ситуацию в еврозоне) стимулирование роста и структурные реформы. Пункт об отсутствии механизма действий в случае дефолта подтверждает, что, несмотря на заверения политиков, экономисты всерьез рассматривают возможность греческого дефолта. Примечательно, что в трудные для экономики времена возникает запрос на наднациональные действия на уровне ЕС.

В декабре 2011 г. в ЕС принято новое законодательство об управлении экономикой из шести документов – пяти Постановлений и одной Директивы («Пакет Шести»)<sup>328</sup>. При этом одобрение со стороны 27 стран-членов ЕС и Европарламента последовало по европейским меркам невероятно быстро. Четыре из документов были направлены на реформирование ПСР в сторону более строгого применения фискальных правил. Переговоры между национальными правительствами, ЕК и Европарламентом длились свыше года.

Первый пункт достигнутого компромисса касался установления минимальных стандартов национальных бюджетных правил. Второй – усиления регулирования в части превентивных мер. Третий – усиления регулирования в части корректирующих мер с особым вниманием на сокращение госдолга. Наконец, речь шла об усилении финансовых и нефинансовых санкций за нарушение условий ПСР в странах еврозоны.

Примечательна принятая в «Шести документах» процедура отклонения рекомендаций ЕК голосованием в Совете квалифицированного большинства (*reverse qualified majority voting, RQMV*). «Рекомендация ЕК может быть отклонена, если против ее принятия проголосует квалифицированное большинство».<sup>329</sup>

Резко повысилось внимание к критерию госдолга. Процедура коррекции избыточного дефицита госдолга может быть инициирована, даже если страна укладывается в рамки ПСР по дефициту госбюджета.

Система раннего предупреждения основывается на анализе 10 макроэкономических показателей. Этот анализ позволит определить потенциально уязвимые экономи-

<sup>327</sup> Larch M., Noord P. van den, Jonung L. Op. cit. P. 15-25.

<sup>328</sup> Директива предполагает перенос коммунитарных норм в национальное законодательство и предусматривает их реализацию через национальную систему права.

<sup>329</sup> What are the main features of the "six-pack" and the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)? ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-03-14\\_six\\_pack\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm)).

ки, избежать повторения «испанского» и «ирландского» сценариев с их «пузырями» на рынках недвижимости.

Реформа ПСР, по мнению европейских экспертов, представляет шаг в верном направлении. Еще в 2011 г. Ж.-К. Трише на посту главы ЕЦБ предупреждал о необходимости создать наднациональное ведомство, которому бы делегировалась часть национальных фискальных полномочий. Тем не менее, не все страны готовы даже частично отказаться от своего фискального суверенитета.

Эксперты ЕЦБ предлагают при продолжении реформы ПСР учесть ряд обстоятельств. Во-первых, любое изменение не должно противоречить существующим институциональным рамкам. Во-вторых, в обмен на членство в еврозоне страна должна согласиться поделиться частью суверенитета в области макроэкономической политики (особенно это касается дефицита госбюджета и госдолга). В-третьих, в соответствии с принципом субсидиарности, структура и уровень бюджетных доходов и расходов должны оставаться прерогативой государств-членов. Ответственность за принятые правительствами финансовые обязательства также должна сохраняться на национальном уровне.<sup>330</sup>

Эксперты ЕЦБ предлагают ряд пунктов реформы, в числе которых:

- ввести принцип единогласия при разрешении стране превысить дефицит бюджета в 3% ВВП;
- ввести принцип квалифицированного большинства при разрешении стране превысить дефицит бюджета, зафиксированный в ее среднесрочной бюджетной программе;
- признать в национальных законодательствах необходимость подобного одобрения на наднациональном уровне (ЭКОФИН);
- в текущий бюджетный период автоматически исправлять фискальные проблемы прошлых лет;
- учредить во всех странах-членах независимые ведомства, занимающиеся прогнозированием положения в госфинансах;
- создать на наднациональном уровне в еврозоне (не внося изменений в Лиссабонский договор) независимый наблюдательный институт – Европейское бюджетное управление – для мониторинга бюджетов стран еврозоны, которое могло бы стать прообразом министерства финансов ЕС.

Экономический кризис выявил потребность в значительном усилении координации хозяйственных политик на наднациональном уровне. До недавнего времени дискуссии между органами ЕС и странами-членами по поводу экономических приоритетов и структурных реформ не были взаимосвязаны. Поэтому в 2010 г. было принято решение о создании т.н. Европейского семестра. Европейский семестр, означает, что ЕС и еврозона будут *ex ante* координировать свои бюджетные и экономические политики в соответствии с ПСР и стратегией «Европа 2020».<sup>331</sup>

Европейский семестр, рассчитанный на полгода, начинается ежегодным обзором экономического роста, который готовит Еврокомиссия и который включает в себя анализ достижений стратегии «Европа 2020», макроэкономических показателей и занятости. Рекомендации, основанные на этих обзорах, применяются к ЕС в целом, а затем спускаются на национальный уровень. Это позволяет воздействовать на национальные госбюджеты на стадии их подготовки.

Одним из основных предложений ЕК касательно экономической координации было усиление механизмов ПСР. В январе 2012 г. был издан специальный «Кодекс поведения» или подробное описание процессов применения ПСР. В этом документе детально

<sup>330</sup> Schuknecht L., Moutot Ph., Rother Ph., Stark J. The Stability and Growth Pact: crisis and reform. P. 18.

<sup>331</sup> European semester: a New Architecture for the New EU Economic governance – Q&A. Brussels, 12 January 2011. P. 1.

рассмотрены основные понятия, относящиеся к ПСР, а также даны рекомендации по содержанию Программ Стабильности и Конвергенции (*Stability and Convergence Programmes*). Программы Стабильности и Конвергенции представляют собой национальные документы, в которых представлен анализ фискального положения в стране на основе наблюдений Евросовета за состоянием ее госфинансов. Разрабатывать эти Программы, которые являются частью Европейского семестра, требует обновленный ПСР.<sup>332</sup>

Как только ЕС получил, как казалось, эффективный ПСР, вмешалась ФРГ, настаивающая на углублении его реформы. Предложенный Германией проект Фискального пакта отразил ее мнение, что кризис в еврозоне является по своей природе преимущественно фискальным. Значительное ухудшение ситуации с государственным долгом в ЕС после 2008 г. произошло, прежде всего, потому, что государства были вынуждены спасать банки и отвечать по токсичным долгам частного сектора.<sup>333</sup> Фискальный пакт посвящен, в основном, двум из параметров ПСР – долгу и дефициту, что отражает озабоченность ФРГ именно этими характеристиками.

В марте 2012 г. 25 из 27 стран ЕС (кроме Великобритании и Чехии) подписали договор по обеспечению бюджетной дисциплины или Фискальный пакт – «шаг на пути к фискальному союзу».<sup>334</sup> Чтобы он вступил в силу в 2013 г., необходима его ратификация 12 членами еврозоны.

Фискальный пакт актуален для еврозоны, которая фактически находится на грани развала, как бы ни заверяли о невозможности этого европейские политики на высшем уровне. Вместе с тем, Пакт не решает и даже не вносит вклад в решение кардинальной проблемы, которая состоит в ослаблении позиций ЕС в мировой экономике, а также в обострении целого ряда социальных проблем. Прежде всего, еврозона нуждается в фискальных стимулах роста и реформе трудового и социального законодательства. В противном случае соблюдение бюджетной дисциплины лишь усугубляет депрессивное состояние национальных экономик.

Цель Фискального пакта – включить в национальное законодательство на конституционном (или эквивалентном) уровне часть критериев ПСР. Таким образом, смысл отражения наднационального законодательства в национальных конституциях – придать ему больший вес и значимость, а также существенно усложнить правительствам нарушение критериев ПСР. Кроме того, страна, которая не ратифицирует этот Пакт, лишается возможности запросить и получить финансовую помощь со стороны ЕС.

Таким образом, за довольно короткий период времени дважды произошло существенное ужесточение ПСР, смягченного реформой 2005 г.

Фискальный пакт содержит четыре существенных новации по сравнению с ПСР.

Во-первых, ст. 3 Части 3 Фискального пакта гласит, что бюджет *должен быть* сбалансированным (*shall be balanced*) или профицитным, а в ПСР – что он должен быть *практически* (*close to balance*) сбалансированным или профицитным. Структурный дефицит<sup>335</sup> ежегодно не должен превышать 0,5% номинального ВВП. Отклонение от этого

<sup>332</sup> Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. 24 January 2012. P. 12-13.

<sup>333</sup> Gabriel S., Steinmeier F.-W., Steinbrück P. Der weg aus der krise – wachstum und beschäftigung in Europa. S. 1 ([http://www.spd.de/linkableblob/72310/data/20120515\\_wachstumspakt.pdf](http://www.spd.de/linkableblob/72310/data/20120515_wachstumspakt.pdf)).

<sup>334</sup> McArdle P. The Euro Crisis: The «Fiscal Compact» and fiscal policy / Working Paper 6. Institute of International and European Affairs. Dublin, 2012. P. 1.

<sup>335</sup> В странах с различной нормой безработицы оценить допустимый размер дефицита госбюджета можно, рассчитав его для потенциального ВВП. При условии одинакового допустимого предела структурного дефицита фактический дефицит больше для стран с высокой нормой безработицы и меньше для стран с низкой нормой безработицы. Ориентировочные расчёты показывают, что при норме безработицы в 7, 12, 20%, фактических дефицитах соответственно в 1,4; 3,0; 5,7% будет один и тот же структурный дефицит в 0,5%. Получается, что введение предела структурного дефицита ужесточает

показателя допускается только в исключительных обстоятельствах (*exceptional circumstances*) или в период глубоких рецессий (*deep recessions*). Допустим переходный период, продолжительность которого, однако, не определена (!). Для стран, в которых госдолг значительно ниже 60% и чьи системы госфинансов признаны устойчивыми, допустима менее строгая граница структурного дефицита – 1%. В случае существенного отклонения от среднесрочных бюджетных целей, процедура коррекции запускается автоматически.<sup>336</sup>

Во-вторых, одна страна-подписант имеет право подать в Суд ЕС на другую страну-подписанта, если предполагает нарушение положения об инкорпорировании в национальное законодательство бюджетных правил Фискального пакта. Суд ЕС получает право штрафовать страну, не включившую в свое законодательство «правило сбалансированного бюджета». Штраф может достигать до 0,1% ВВП. Если речь идет о стране еврозоны, то сумма штрафа направляется в созданную в начале 2012 г. постоянно действующую структуру – Европейский механизм стабилизации (*European Stability Mechanism*).<sup>337</sup> Если штраф наложен на подписавшую договор страну вне еврозоны, он направляется в Общий бюджет ЕС.

В-третьих, процедура коррекции избыточного дефицита открывается, если страна с отношением госдолга к ВВП свыше 60% недостаточно быстро приводит этот показатель в норму. Требование ежегодного снижения долга составляет 1/20 от разницы между фактическим значением долга и границей в 60%. Правило применяется в отношении среднего за 3 года показателя. Странам предоставляется трехлетняя отсрочка применения «Правил 1/20», если после процедуры коррекции их текущий дефицит госбюджета не превышает 3% ВВП. Данная новелла Фискального пакта уже была упомянута в новом законодательстве ЕС об управлении экономикой (декабрь 2011 г.).

Наконец, в-четвертых, отклонение начала процедуры коррекции избыточного дефицита квалифицированным большинством голосов.

Фискальный пакт критикуют не только политики, но и ряд экспертов, которые не считают реальным его применение во всех странах. Так, немецкий правовед обеспокоен отсутствием в тексте Фискального пакта оговорки о денонсации. Это не представляло бы проблемы, если бы Фискальный пакт был составной частью основополагающих договоров о ЕС, поскольку они предусматривают выход страны из состава Союза. Фискальный пакт, не будучи источником права ЕС, без оговорки о денонсации, обречен действовать вечно. В этой связи предлагается внести в Фискальный пакт оговорку о денонсации, а также (что не менее важно), предусмотреть возможность внесения в него изменений после определенного периода функционирования.<sup>338</sup>

После поражения на президентских выборах во Франции Н. Саркози главными сторонниками Фискального пакта остаются только немцы. Будущее покажет, кто прав – сторонники или противники «затягивания поясов».

Кстати, и сами немцы далеко не едины в поддержке Фискального пакта. Так, в середине 2012 г. в Суд г. Карлсруэ был подан иск группой «Больше демократии» (лицом которой является бывший федеральный министр юстиции Г. Даублер-Гмелин). Суть ис-

---

фискальную дисциплину для стран с более благополучным положением в экономике. Страны, чье экономическое положение сложнее и где для улучшения ситуации требуется применение бюджетно-налоговых инструментов, получают больше свободы действий.

<sup>336</sup> Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union... The 2 March 2012. P. 11-12 ([http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf)).

<sup>337</sup> Treaty establishing the European Stability Mechanism... The 2 Feb. 2012 (<http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>).

<sup>338</sup> Gabrisch H. Der Fiskalpakt und seine wirtschaftlichen Konsequenzen. Halle Institute for Economic Research. S. 5 ([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2042514](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2042514)).

ка в том, что правила Фискального пакта подрывают суверенитет национального парламента ФРГ в бюджетной сфере.<sup>339</sup>

Наднациональный Пакт стабильности и роста сыграл не последнюю роль в построении национальных антикризисных программ. Заместитель председателя ЕК (ныне – еврокомиссар по антимонопольной политике) Х. Альмуниа усматривает взаимосвязь приверженности критериям ПСР, особенно в нынешний кризис, и процесса экономической консолидации и евроинтеграции.<sup>340</sup> Кризис может быть использован для «централизации ... бюджетно-налоговых политик, которые, в свою очередь, могут быть использованы для гармонизации налогообложения».<sup>341</sup>

ПСР критикуется экспертами ЕК и ОЭСР за недостаточную эффективность в «обычные, особенно благоприятные времена, и чрезмерную жесткость в такие по-настоящему трудные времена, как ... кризис».<sup>342</sup> Несмотря на явное нарушение критериев ПСР, тот факт, что страны-члены ЕС стремятся по окончании кризиса вернуться к его соблюдению, отражает общую озабоченность состоянием госфинансов.

В настоящее время «фискальное лицо» ЕС определяет пока не Фискальный пакт, а обновленный ПСР и принятый пакет из шести документов – «Пакет шести» («*Six-Pack*»). Пока большинство стран не снизили дефициты бюджетов со среднего в 6% до 3% ВВП, основным двигателем режима экономии останется ПСР (как минимум до 2013 г.) как основной правовой акт.<sup>343</sup>

Таким образом, даже без Фискального пакта бюджетная политика ЕС будет оставаться ограниченной и после 2013 г., поскольку «Пакет шести» уже предписывает соблюдение двух важных правил. Это – упомянутое правило 1/20, а также ограничение роста расходов для всех стран, чей госдолг превышает 60% ВВП (т.е. практически для всех стран еврозоны).

Основной принцип Фискального пакта – усиление контроля – разумный, но механизм реализации этого принципа представляет собой проблему, поскольку предложенный подход представляется экспертам слишком жестким, и кроме того, может подорвать роль национальных правительств в противостоянии экономическим потрясениям. Фискальный пакт вряд ли способен выполнить те задачи, ради которых создавался – исключить повторение кризиса 2008 г. и сыграть ключевую роль в стратегии по спасению евро. Фискальный пакт создает особый подход к экономическому развитию, который, однако, не гарантирует положительных результатов.

Также следует отметить, что только соблюдение финансовой дисциплины, хотя оно очень важно, не способно вывести экономику из кризиса. Необходимо более широкая постановка проблемы – стимулирование экономического роста. Можно согласиться с П. Кругманом, что «надо сфокусироваться не на жесткой экономии, но на создании новых рабочих мест».<sup>344</sup> В частности, мерами, выходящими за пределы (или не предусмотренными) ПСР и Фискальным пактом, касающимися структуры доходной и расходной частей бюджета. В самом деле, ЕС предстоит реформа не только фискальной сферы, но и многих смежных областей, включая социальную и трудовую – словом, всего того, что дает нагрузку на государственные финансы.

Пакт стабильности и роста и Фискальный пакт – первые шаги по пути к созданию единой системы государственных финансов в Европейском союзе. И хотя по-прежнему

<sup>339</sup> Fiscal compact, bailout fund challenged in German court (<http://euobserver.com/18/116829>).

<sup>340</sup> Hentschelmann K. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt als Ordnungsrahmen in Krisenzeiten. Möglichkeiten und Grenzen der Berücksichtigung der Finanzkrise / Institute for European Integration. Hamburg. 2010, S. 7.

<sup>341</sup> Bagus Ph. The tragedy of the euro. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2010. P. 9.

<sup>342</sup> Larch M., Noord P. van den, Jonung L. The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession. European Union, 2010. Nov. 11. P. 5.

<sup>343</sup> Dullien S. Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact ([http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_reinventing\\_europe\\_explaining\\_the\\_fiscal\\_compact](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_reinventing_europe_explaining_the_fiscal_compact)).

<sup>344</sup> Krugman P. End this depression now! – NY, W.W. Norton & Company, 2012. P. 224.

государства пытаются оставить в неприкосновенности национальные суверенитеты, процесс наднациональной фискальной консолидации, как представляется, уже необратим.

## Заключение

Бюджетная политика отдельных стран и ЕС в целом переживает непростой период трансформации. ЕС – один из центров мировой экономики, который не выдерживает глобальной конкуренции и ведет активный поиск более совершенной модели социально-экономического развития. Хотя формально в рамках ЕС существуют упомянутые в книге различные социально-экономические модели, но действующий Лиссабонский договор отдал предпочтение социальной рыночной экономике (*social market economy*), то есть германской модификации. С передачей основных рычагов денежно-кредитной политики на наднациональный уровень для стран-участниц ЭВС, для всего ЕС остро встала проблема координации экономической политики в целом и бюджетной политики в частности.

Состояние Общего бюджета ЕС во многом определяется реальным положением в социально-экономической сфере интеграционной группировки. Учитывая, что одним из основных факторов давления на бюджетную политику ЕС является расширение его состава, можно утверждать, что эффективность адаптации европейского бюджета без дополнительного финансирования и предотвращения повторения модели дотационного развития восточногерманских земель станет главным фактором бюджетной стабилизации и основой последующего развития.

Наличие Общего бюджета ЕС, несмотря на важность его значения в проведении сельскохозяйственной и региональной политики, пока не позволяет говорить о наличии полноценной единой бюджетной политики Евросоюза, тем более что величина Общего бюджета законодательно ограничена. Общий бюджет (по условиям формирования, правилу бездефицитности, по своему размеру) призван решать преимущественно специфические задачи в сельском хозяйстве и частично финансировать региональную политику в ЕС при сохранении скоординированных, но все же самостоятельных значительных национальных программ.

Общий бюджет ЕС в силу своего размера не нацелен на финансирование значительных общественных благ. Такая роль по-прежнему принадлежит национальным правительствам, использующим средства госбюджетов своих стран. Реформа бюджетной политики включает изменения в государственных расходах и налоговой политике. Перестройка налоговой политики имеет целью сделать инвестиционный климат настолько привлекательным, чтобы создавать достаточное количество рабочих мест для обеспечения занятости экономически активного населения. Это достигается ослаблением налоговой нагрузки на доходы, особенно на прибыли. Тяжесть налогообложения переносится на налоги на расходы и имущество. Придание налогообложению на расходы и имущество прогрессивного характера способствует формированию конкуренции, более рациональному использованию ресурсов и охране окружающей среды.

Наиболее значительные изменения в бюджетной политике развитых стран Европы происходят в налоговой сфере. Их целью является снижение налогового бремени на корпорации, занятые в обрабатывающей промышленности. Тяжесть налогового бремени переносится на косвенные налоги, первое место среди которых занимают НДС и акцизы. В настоящее время налоги на доходы физических лиц выше, чем налоги на прибыль корпораций.

Бюджетная политика Великобритании имеет специфику в сравнении с другими партнерами по ЕС, что в немалой степени объясняется англосаксонской моделью социально-экономического развития, а также меньшей ориентацией на экспорт по сравнению со странами-членами ЕС. С конца 1970-х годов там активно проводилась монетаристская политика с ограничением госрасходов, независимо от фазы цикла. Реформы, начатые еще М. Тэтчер, во многом предопределили новые тенденции в бюджетной политике Великобритании и в других странах ЕС.

Наиболее последовательно в Великобритании осуществляется реформирование налоговой сферы, где первая стадия реформы началась еще в 1970-х гг. Свидетельством успеха реформ стали сравнительно высокие для развитой страны темпы экономического роста и одна из самых низких норм безработицы в странах ЕС (при низких темпах инфляции). Ставки налогов уменьшались параллельно с расширением налогооблагаемой базы. Доля подоходного налога в бюджетных поступлениях снизилась с 29 до 23% (правда, затем последовал ее рост до 28% в 2012 г.)<sup>345</sup>. Одновременный рост роли косвенных налогов привел не только к увеличению доходной части бюджета, но и повысил регулирующую функцию налоговой системы.

Благоприятная (по сравнению с основными странами ЕС) до кризиса 2008 г. ситуация в бюджетной политике Великобритании была связана с повышением внутреннего спроса, в том числе по причине роста госрасходов на здравоохранение и социальное обеспечение.

ФРГ в реформировании своей налоговой системы отстает. До 2005 г. у страны были одни из самых низких темпов экономического роста, высокая норма безработицы и в течение последних ряда лет дефицит госбюджета, нарушающий критерии Маастрихтского договора. В Германии выявлено нарастающее несоответствие немецкого хозяйственного порядка новым реалиям развития экономики. Эффективная в третьей четверти XX в. модель СРХ ныне оказалась слишком дорогостоящей. Однако высокие политические риски, связанные с поисками оптимизации бюджетной политики, тормозят проведение экономических реформ. В части расходов бюджетная политика реформируется таким образом, чтобы основное внимание уделялось формированию общественных благ, способствующих ускорению социально-экономического развития. Имеется в виду финансирование фундаментальной науки, образования, здравоохранения. Речь идет не только об увеличении расходов на социально значимые цели, но и о повышении их эффективности.

Основными направлениями, связанными с реформированием системы государственных расходов бюджета в странах Евросоюзе (включая Великобританию и Германию), является увеличение ассигнований на НИР с целью доведения их доли до 3% ВВП, установленных в стратегии «Европа 2020». Предусматривается также увеличение поддержки образованию, наряду со стимулированием частных расходов (системы кредитования).

Реформированию подлежат и пенсионное обеспечение (проблема которого особенно остро стоит в ФРГ), что связано с повсеместным старением населения ЕС. На повестке дня также реформа системы здравоохранения. Реформирование бюджетной политики, как известно, является делом неблагодарным и непопулярным.

Задача смены экономической модели в Германии обусловлена необходимостью принятия мер, которые в длительной перспективе могли бы стимулировать хозяйственное развитие и рост занятости населения. Однако их применение потребовало бы снижения уровня социальной защищенности его трудоспособной части в ближайшей перспективе.

Проведенный анализ антикризисной составляющей бюджетной политики ФРГ и Великобритании показал различия в приоритетных направлениях борьбы с кризисом. Для преодоления спада в экономике Великобритания отводит особую роль налоговому стимулированию. Именно Великобритания из всех стран ЕС приняла самый мощный антикризисный налоговый пакет. Страна снизила ставки налога на прибыль корпораций, сопроводив это увеличением акцизов и НДС (с 2011 г.) и одновременно. Весьма эффективным оказалось обложение бонусов топ-менеджмента банков, поступления от которых пошли на реализацию антикризисной программы в 2010 г.

---

<sup>345</sup> ([http://cdn.hm-treasury.gov.uk/budget2012\\_complete.pdf](http://cdn.hm-treasury.gov.uk/budget2012_complete.pdf))

Для ФРГ налоговое стимулирование играет менее важную роль. Основное внимание уделяется стабилизации социальной сферы и рынка труда (в 2010 г. на программу «сокращенного рабочего дня» затрачено около 5 млрд. евро).

В антикризисных программах обеих стран выделена цель модернизации экономики для повышения ее конкурентоспособности с помощью механизмов бюджетной политики.

Опыт Великобритании и ФРГ по реформированию бюджетной политики представляется весьма важным и для России. Опираясь на опыт ведущих стран, можно с меньшими издержками и ошибками добиться больших результатов в социально-экономического развития России. Исходя из германского опыта, можно избежать в будущем рисков, сопряженных с возможными невзвешенными решениями. Вызовы глобализации и информационной экономики, демографические проблемы и новые геополитические реалии вынуждают реформировать бюджетную политику, как это видно на примере Германии.

Проведенный анализ бюджетной политики ЕС и двух ведущих стран Союза – Великобритании и ФРГ – показывает важность их практического опыта при реформировании российской бюджетной политики. Ее эффективность в решении задач социально-экономического развития является необходимостью не только в России и странах переходной экономики, но и практически во всех ПРС, включая ФРГ и Великобританию. Главной идеей проведенных (и проводимых) в этих странах реформ стал переход от управления бюджетными расходами к управлению бюджетными результатами – то, что в отечественной экономике называется программно-целевым бюджетированием.

Анализ причин экономического кризиса 2008-2009 гг. позволяет сделать вывод, что сложившаяся в ЕС система управления экономикой несовершенна. С одной стороны, есть еврозона, вершина полувекового процесса интеграции, с другой – все тот же тщательно охраняемый бюджетный, налоговый и макроэкономический суверенитет, что, по мнению бывшего еврокомиссара П. Сазерленда «интеллектуально и политически шизофренично».<sup>346</sup>

Ситуация в странах ЕС показывает потребность в реформировании бюджетной политики: роль Общего бюджета необходимо повышать.<sup>347</sup> При этом предстоит скорректировать Лиссабонский договор, так как вопросы бюджетной политики являются его составной частью. Подобная процедура (изменения и дополнения статей Договора) может занять длительное время, а его у стран ЕС явно не хватает. Обсуждение в 2011 г. Пятой Многолетней финансовой программы еще раз показало потребность в выработке общей позиции по поводу реформирования Общего бюджета.

Вплоть до настоящего времени все страны ЕС сопротивляются ущемлению своего фискального суверенитета в пользу Общего бюджета. Но процесс фискальной консолидации уже начался с подписанием Фискального пакта. И хотя одна из ключевых экономик Евросоюза – Великобритания – выступает против подобных шагов, представляется, что это процесс необратим.

Изучение и использование опыта реформирования бюджетной политики в ЕС и его ведущих странах может способствовать более успешному реформированию российской бюджетной политики. Недостаток внимания к мировому опыту и в частности к опыту ЕС проявляется в принятии непродуманных сиюминутных решений.

Формирование эффективной бюджетной политики должно состоять из двух этапов: создания прозрачной и ясной системы управления государственными финансами и программно-целевого бюджетирования. Отечественный экономист XIX в. И.И. Янжул под-

<sup>346</sup> Sutherland P. Radical reforms can save the euro. The Financial Times. 2010. June 30. <http://www.ft.com/cms/s/0/d0e7d66a-83dd-11df-ba07-00144feabdc0.html#axzz1IIAGFDa0>

<sup>347</sup> См. подробнее: Сидорова Е.А. Евросоюз: Общий бюджет после Лиссабона // Современная Европа. 2011. № 4. С. 109-123.

черкивал: «Хорошие финансы возможны лишь при хорошем управлении... как и обратное: хорошее управление может существовать только там, где хороши финансы».<sup>348</sup>

Несмотря на различия, и британская, и германская модели бюджетной политики представляют интерес с точки зрения повышения эффективности российской бюджетной политики. Конечно, речь не идет о простом копировании. И хотя Россия, по своему устройству, скорее тяготеет к социальному рыночному хозяйству, нельзя игнорировать положительный опыт Великобритании по модернизации бюджетной политики, особенно в налоговой сфере.

---

<sup>348</sup> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. М., 2002. С. 49.

## Список сокращений

ВБ – Всемирный банк  
ВВП – Валовой внутренний продукт  
ВНД – Валовой национальный доход  
ВТО – Всемирная торговая организация  
ГАТТ – Генеральное соглашение по тарифам и торговле  
ДЕС – Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор)  
ДОС – Договор об учреждении Европейского сообщества – Договор о Сообществе (Римский договор)  
ДР – Договор о реформе или Лиссабонский договор  
ДФЕС – Договор о функционировании Европейского Союза (новое название Римского договора)  
ЕВС – Европейская валютная система  
ЕЕА – Единый европейский акт  
ЕИБ Европейский инвестиционный банк  
ЕК – Европейская комиссия  
ЕОУС – Европейское объединение угля и стали  
ЕП – Европейский парламент  
ЕС – Европейское сообщество, Европейский Союз  
ЕФР – Европейский фонд развития  
ЕФРР – Европейский фонд регионального развития  
ЕСМ Европейский стабилизационный механизм (*European Stability Mechanism*)  
ЕСФРС Европейский сельскохозяйственный фонд сельского развития (*European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*)  
ЕСФ – Европейский социальный фонд  
ЕФСГ Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий (*European Agricultural Guarantee Fund, EAGF*)  
ЕФСФ Европейский фонд финансовой стабильности (*European Financial Stability Facility, EFSF*)  
ЕМФС Европейский механизм финансовой стабилизации (*European Financial Stability Mechanism*)  
ЕФРР – Европейский фонд регионального развития  
ЕЦБ Европейский центральный банк  
ЕЭП Европейское экономическое пространство  
ЕЭС Европейское экономическое сообщество  
ИРИ – Исследования, Разработки и Инновации (*Research, Development & Innovation, R&D&I*)  
КЕС – Комиссия европейских сообществ  
НИР – Научные исследования и разработки (*R&D – Research and Development*)  
МВФ – Международный валютный фонд  
МСП – Малые и средние предприятия  
НДС – Налог на добавленную стоимость  
ОСП – Общая сельскохозяйственная политика  
ОТП – Общая торговая политика  
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития  
ППС – Паритет покупательной способности  
ПРС – Промышленно развитые страны  
ПРСР – Пакт стабильности и роста  
ПСНБ – Чистые заимствования госсектора (*Public Sector Net Borrowing, PSNB*)  
СРХ – Социальное рыночное хозяйство  
ТЕН – Трансъевропейские сети (*Trans-European Networks*)

ТПП – Торгово-промышленная палата  
УНС – Управление налогов и сборов  
ФЕОГА – Европейский фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства (*Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles*)  
ФИФГ – Фонд содействия рыболовству (*Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG*)  
ФПИИ – Фонд перспективных исследований и инициатив  
ФС – Фонд сплочения  
ЦВЕ – Центральная и Восточная Европа  
ЭВС – Экономический и валютный союз  
ЭКОФИН – Совет министров экономики и финансов Евросоюза  
TOR – Традиционные собственные ресурсы (*Traditional own resources*)

## Библиография

### Документы и нормативно-правовые акты на русском языке

Бюджетный кодекс Российской Федерации. Официальный текст. По состоянию на 13 октября 2010 г. – 2010. – 234 с.

Документы Европейского Союза, т. V. – Амстердамский договор. Ред. кол. изд. Ю.А. Борко (отв. ред.), М.В. Каргалова, В.Г. Шемятенков, Л.М.Энтин. – 1999. – 191 с.

Документы Европейского Союза, т. VI. – Консолидированная версия Договора о Европейском союзе и Договора, учреждающего Европейское сообщество. Ред. кол. изд. Ю.А. Борко (отв. ред.), В.Г. Шемятенков, Н.Ю. Кавешников. – 2001. – 224 с.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.04 // Экономика и жизнь (<http://www.akdi.ru/econom/program/45.htm>).

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.08 № 1663-р. – 98 с.

### Монографии на русском языке

Афанасьев М.П., Кривоногов И.В. Модернизация системы государственных финансов. – М.: ГУ-ВШЭ, 2006. – 439 с.

Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран: Учеб. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 302 с.

Беляев М.К. Международный финансовый центр (на примере лондонского Сити). – М.: Издательский Дом «Наука», 2010. – 292 с.

Борко Ю.А. От европейской идеи – к единой Европе. – М.: Изд. Дом «Деловая литература», 2003. – 464 с.

Булатов А.С. Национальная экономика. – М.: Магистр. – 2011. – 304 с.

Васин А.С. Формирование межбюджетных отношений в России и за рубежом. – М.: Финансы и кредит, 2011. – 74 с.

Государственно-экономическая политика и Экономическая доктрина России. К умной и нравственной экономике. В 5 т. Т. II. – М.: Научный эксперт, 2008. – 1048 с.

Государство и бизнес: институциональные аспекты; отв. ред. И.М. Осадчая. – М.: ИМЭМО РАН, 2006. – 155 с.

Европейская интеграция: учебник; под ред. О.В. Буториной. – М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.

Европейский Союз: Справочник-путеводитель / О.В. Буторина, Ю.А. Борко, И.Д. Иванов; отв. ред. О.В. Буторина. – М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2003. – 288с.

Западноевропейские модели социально-экономического развития. Отв. ред. В.П. Гутник. – М.: ИМЭМО РАН, 2000. – 215с.

Казакова М.В., Синельников-Мурылев С.Г., Кадочников П.А. Анализ структурной и конъюнктурной составляющих налоговой нагрузки в российской экономике. – М.: ИЭПП, 2009. – 208 с.

Каргалова М.В., Егорова Е.Н. Социальное измерение европейской интеграции. Серия «Общие пространства России–ЕС: право, политика, экономика». Вып. 7. – М.: Изд-во «Аксиом», 2010. – 288 с.

Классики кейнсианства: В 2-х т. Т. I / Р. Харрод, Э. Хансен. Предисл., сост. А.Г. Худокормов. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1997. – 416 с.

Клинова М.В. Государственное предпринимательство в странах Европейского Сообщества: экономическая роль и тенденции развития. – М.: Наука, 1988. – 183 с.

Колодко Г. В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? Вводная глава Р.С. Гринберга. – М.: Магистр, 2011. – 176 с.

Кризис в зоне евро: причины и последствия для Евроатлантического региона. Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI). – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 34 с.

Кругман П., Веллс Р., Олни М. Основы экономикс: Учебник. Пер. с англ. СПб и др.: Питер, 2011. – 876 с.

Кузык В.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. – М.: Экономика, 2008. – 575 с.

Курс экономической теории: Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики: Учебное пособие / МГУ им. М.В. Ломоносова; под ред. А.В. Сидоровича. – М.: «Дело и Сервис», 2001. – 832 с.

Ломакин В.К. Британия в мировой экономике. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 407 с.

Мировая экономика. Глобальные тенденции за 100 лет. Под ред. И.С. Королёва. – М.: Юристъ, 2003. – 604 с.

Мировая экономика: прогноз до 2020. Под ред. акад. А.А. Дынкина / ИМЭМО РАН. – М.: Магистр, 2007. – 429 с.

Мировой кризис: угрозы для России / Материалы совместного заседания Ученого совета ИМЭМО РАН и Правления ИНСОР; сост. и науч. ред. С.В. Чебанов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 183 с.

Мировой опыт антикризисной политики: Уроки для России. Отв. ред. С.А. Афонцев, Н.И. Иванова, И.С. Королёв. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 197 с.

Пиндер Дж., Шишков Ю.В. Евросоюз и Россия: перспективы партнёрства. – М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2003. – 208 с.

Переходная экономика: теоретические аспекты, российские проблемы, мировой опыт / Институт мировой экономики и международных отношений РАН; отв. ред. В.А. Мартынов, В.С. Автономов, И.М. Осадчая. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2004. – 719 с.

Правовое регулирование налогообложения в Российской Федерации / Захарова Р.Ф., Королёва Т.Н., Макушева Е.С. и др. Отв. ред. Хаманева Н.Ю.; Ин-т гос-ва и права РАН. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 255 с.

Пушкарёва В.М. История финансовой мысли и политики налогов. – М.: Финансы и статистика, 2008. – 253 с.

Расширение Европейского Союза и Россия; под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. – М.: Изд. Дом «Деловая литература», 2006. – 568 с.

Расширение ЕС на восток: Предпосылки, проблемы, последствия/ Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. – М.: Наука, 2003. – 344 с.

Ржевская Т.Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций). – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 159 с.

Романов А.Н, Поляк Г.Б., Вэй Тон. Бюджетные реформы в России и в Китае.– М.: ВЗФЭИ, 2009. – 336 с.

Россия и мир: 2007. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. А.А. Дынкин, В.Г. Барановский / ИМЭМО РАН, ФПИИ, ТПП РФ. – М.: ИМЭМО РАН, 2006. – 113с.

Россия и мир: 2008. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. А.А. Дынкин, В.Г. Барановский / ИМЭМО РАН, ФПИИ, ТПП РФ. – М.: ИМЭМО РАН, 2007. – 147 с.

Россия и мир: 2009. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. А.А. Дынкин, В.Г. Барановский / ИМЭМО РАН, ФПИИ, ТПП РФ. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. – 141 с.

Россия и мир: 2010. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. Рук. А.А. Дынкин, В.Г. Барановский / ИМЭМО РАН, ФПИИ, ТПП РФ. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 148 с.

Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран; под ред. В.А. Мау, А.А. Мордашова, Е.В. Турунцева. – М.: Изд-во Института экономики переходного периода, 2005. – 368 с.

Селезнёв А.З. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Магистр, 2007. – 383 с.

Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли. Пер. с англ. – М.: «Прогресс», 1968. – 599 с.

Социальная рыночная экономика в Германии и экономическая трансформация в России. – М.: ИНФРА – М., 1996. – 328 с.

Социальное рыночное хозяйство: концепции, практический опыт и перспективы применения в России. Под общ. ред. проф. Р.М. Нуреева. ГУ–ВШЭ. – М.: ТЕИС, 2007. – 488 с.

Социальное рыночное хозяйство. Теория и этика экономического порядка в России и Германии. Пер. с нем. Под ред. В.С. Автономова. – СПб.: Экономическая школа, 1999. – 368с.

Социально-экономические модели в современном мире и путь России: В 2-х кн. Кн. 2. Междунар. ассоциация акад. наук, РАН. Под ред. К.И. Микульского. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. – 911 с.

Стиглиц Дж. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса. Пер. с англ.– М.: Эксмо, 2011. – 510 с.

Теория хозяйственного порядка: «Фрайбургская школа» и немецкий неолиберализм. Пер. с нем. Сост., предисл., общ. ред. В.П. Гутника. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. – 482 с.

Финансовая политика стран ЕС / В.П. Гутник и др. – М.: Наука, 2004. – 267 с.

Финансовое право: учебник / Бельский К.С., Горбунова О.Н., Грачёва Е.Ю. и др.; отв. ред. Запольский С.В.; Рос. Акад. правосудия. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – XXVIII, 760с.

Финансовый кризис в России и в мире; под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009. – 256 с.

Ходов Л.Г. Налоги и налоговое регулирование экономики: Учебное пособие. – М.: ТЕИС, 2003. – 253 с.

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. – М.: Международные отношения, 2003. – 400 с.

Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 365 с.

Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. – М.: Статут, 2002. – 554 с.

#### Статьи на русском языке

Белов В.Б. Российские реформы и немецкий опыт хозяйствования // Современная Европа. – 2003. - № 1 (13). – С. 52-59.

Вавилова М.А. В Европе НДС тоже платят // Современная Европа. – 2005. - № 4 [24]. – С. 110-120.

Захаров А.Н. Германия в мировой экономике и взаимоотношения с Россией // Внешнеэкономический вестник. – 2007. - № 1-2 (Янв. – Фев.). – С. 15-20; 56-63.

Каргалова М.В. Европейская социальная модель (понятие, которое идет в ногу со временем) // Современная Европа. – 2008. - № 1 [33]. – С. 53-64.

Каргалова М.В. ЕС: политика общественного благосостояния // Современная Европа. – 2006. - № 1 [25]. – С. 100-111.

Караваева И.В. Налоговые регуляторы социально-политических преобразований в России (история и современность) // Вестник Института экономики РАН. 2007. № 3. С. 154-179.

Кузнецов А.В. Германия: вызовы европейского лидерства // Год планеты. Вып. 2010. – М.: Идея-Пресс, 2011. – С. 204-214.

Сидорова Е.А. Бюджетные "рычаги" евроэкономики: между дисциплиной и эффективностью // Мировая экономика и международные отношения (МЭ и МО). – 2006. - № 6. – С. 112-118.

Сидорова Е.А. Германские и швейцарские эксперты о модернизации экономики ФРГ // МЭ и МО. – 2008. - № 3. – С. 103-111.

Сидорова Е.А. Европейский опыт и проблемы повышения конкурентоспособности России / Конкурентоспособность России в мировой экономике: материалы науч.-практ. конф. 18 апр. 2007. Отв. ред. И.Н. Платонова. – М.: МГИМО (У), 2007. – С. 352-364.

Сидорова Е.А. Евросоюз: Общий бюджет после Лиссабона // Современная Европа. – 2011. - № 4 (48). – С. 109–123.

Сидорова Е.А. Крупнейшие страны ЕС: проблемы бюджетной политики // Современная Европа. – 2008. - № 4 (36). – С. 100–111.

Сидорова Е.А. Налогово-бюджетные рычаги повышения эффективности экономики: опыт ЕС / Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность; отв. ред. Ф.Г. Войтоловский, А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2008. - Вып. 3. – С. 33-38.

Сидорова Е.А. Новый закат старой Европы – вероятность или неизбежность? // МЭ и МО. – 2008. - № 3. – С. 105-115.

Сидорова Е.А. Пакт стабильности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди? // Экономические стратегии. – 2010. - № 6 (80). С. 104-109.

Сидорова Е.А. Проблемы повышения конкурентоспособности России // Внешне-экономический Вестник. – 2007. - № 6. – С. 36-45.

Сидорова Е.А. Финансы Евросоюза: еврозона и Великобритания в период кризиса // Актуальные проблемы Европы. – 2011. - № 1. – С. 148-180.

Соловьёв А.К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы России // SPERO. – 2012. - № 12. – С. 91-104.

Хесин Е.С. Великобритания: «чрезвычайный бюджет» // Год планеты. Вып. 2010. – М.: Идея-Пресс, 2011. – С. 215-224.

Хохлов И.И. Наднациональность политики Европейского Союза. – М.: Междунар. отношения, 2007. – 154,[6]с.

Юдина И.Н. «Повестка дня 2000»: для более сильного и расширенного Союза // Европейские исследования. 1999. № 1/2. С. 1-6 ([http://hist.asu.ru/aes/99\\_2.pdf](http://hist.asu.ru/aes/99_2.pdf)).

#### Документы и нормативные акты на иностранных языках

An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission / A. Sapir et al. 2003. July. – 173 p.

Budget 2006 A strong and strengthening economy: Investing in Britain's future. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. March 2006. – L.: The Stationery Office. – 310 p.

Budget 2007 Building Britain's long-term future: Prosperity and fairness for families Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. March 2007. – L.: The Stationery Office. – 326 p.

Budget 2008 Stability and opportunity: building a strong, sustainable future. Economic and Fiscal Strategy Report and Financial Statement and Budget Report. March 2008. – L.: The Stationery Office. – 222 p.

Budget 2009-2012 in figures ([http://ec.europa.eu/budget/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/index_en.cfm)).

Budget of the United States Government Fiscal Year 2008. Historical Tables United States Government Printing Office. – Wash. (DC), 2007 (<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy08/hist.html>).

Cohesion Policy 2007-13. National Strategic Reference Frameworks. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007 – 78 p.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee, the Committee of the regions and the national parliaments. The EU Budget Review. Brussels, 2010. – 28 p.

Consultation Report–Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. – Brussels: Commission of the European communities, 2008. – 22 p.

Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European economy 7/2009. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 90 p.

Economic Policy Reforms. Going for Growth. – P.: OECD, 2009. – 208 p.

Economic report of the President. United States Government Printing Office. – Wash. (DC), 2007. – 351 p.

European Economic Forecast. Autumn 2010. – Brussels: DG ECFIN, 2010. – 215 p.

European Economic Forecast. Autumn 2009. – Brussels: DG ECFIN, 2009. – 220 p.

A European Economic Recovery Plan. Communication from the Commission to the European Council. – Brussels, 26.11.2008. – 19 p.

European Union Finances 2010: statement on the 2010 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement. L.: The Stationery Office. 2010. – 49 p.

European Union Public Finance. – Luxembourg: European Communities, 2002. – 410 p.

European Union Public Finance – Fourth edition. – Luxembourg: European Communities, 2008. – 427 p.

General Budget of the European Union for the Financial Year 2006. – Luxembourg: European Communities, 2007. – 28 p.

General Budget of the European Union for the Financial Year 2008. – Luxembourg: European Communities, 2008. – 31 p.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006: Stand: Zuletzt geändert durch Art. 135 V. 31.10.2006 I 2407. – 7 S.

Global Development Finance. The Globalization of Corporate Finance in Developing countries. – Wash. (DC): The World Bank, 2007. – 169 p.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. – Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, 2000. – 207 S.

Monatbericht des BMF 2007. – Berlin, Bundesministerium der Finanzen, 2007. – 132 S.

Monatbericht des BMF 2008. – Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 2008. – 120 S.

Monatbericht des BMF 2010. – Berlin: Bundesministerium der Finanzen, 2010. – 155 S.

OECD Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics. – P.: OECD. 2007. – 288 p.

Reforming the Budget, changing Europe. A Public Consultation Paper in view of the 2008/2009 Budget review. – Brussels: Commission of the European communities. 12.9.2007. – 13 p.

Report on Economic and Monetary Union in the European Community / Committee for the study of Economic and Monetary Union. Jacques Delors (Chairman). 1989. – 40 p.

Report of the study group on the role of Public Finance in European Integration. Brussels, April 1977. Vol. I: General Report. – 73 p.

Report on the future of the European Union's own resources (2006/2205(INI)). Committee on Budgets. Final A6-0066/2007. Rapporteur: A. Lamassoure. – Brussels, 13.3.2007. – 56 p.

Report to the Council and the Commission on the realization by stages of economic and monetary union in the Community. – Luxembourg, 1970. 8 Oct. – 68 p.

Trade and development report, 2009. – Geneva: UN, 2009. – 182 p.

Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union. Signed on 2 March 2012. – Brussels, 2012. – 24 p.

#### Монографии, главы в монографиях на иностранных языках

Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe: Reform or Decline. – Cambridge: MIT Press, 2006. – 173 p.

Buti M. EMU in times of economic and financial crisis. – Brussels: ECFIN, 2009. – 61 p.

Dăianu D. Which way goes capitalism? In search of adequate policies in a dramatically changing world. – Budapest, N.Y.: Central European University Press, 2009. – 283 p.

De la Ve République à l'Europe : Hommage à Jean-Louis Quermonne. Sous la dir. de F. d'Arcy, L. Rouban. – P.: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996. – 388 p.

Deutschland – was nun? Zimmermann K.F. (Hrsg). – München: DTV, 2006. – 388 S.

Duckenfield M.E. Business and the Euro. Business Groups and the Politics of EMU in Germany and the United Kingdom. – Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006. – XIV, 257 p.

The European Union Economics and Policies. Ed. by Ali M. El-Agraa. – Cambridge: Cambridge University Press, 2007. – XXIV, 603 p.

European Union Public Finance. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. – 410 p.

Europe after Enlargement. Ed. by A. Åslund, M. Dąbrowski. – Cambridge, N.Y.: Cambridge Univ. Press, 2007. – 239 p.

Everyday politics of the world economy. Ed. by J. M. Hobson, L. Seabrooke. – N.Y.: Cambridge University Press, 2007. – 254 p.

Faßbender H., Kluge J. Perspektive Deutschland. Was die Deutschen wirklich wollen. – Berlin: Econ., 2006. – 256 S.

Fischer Th., Schmitz G.P., Seberich M. The Strategy of Politics. – Güterloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2007. – 198 S.

International Relations and the European Union. Ed. by C.J. Hill, M.H. Smith. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – XXVI, 406 p.

Jabko N. Playing the market: A polit. strategy for uniting Europe, 1985-2005. – Ithaca, L.: Cornell univ. press, 2006. – XI, 206 p.

Krugman P. End this depression now! – NY, W.W. Norton & Company, 2012. – XII, 260 p.

Liddle R. The new case for Europe: the crisis in British pro-Europeanism – and how to overcome it. – L.: Fabian society, 2005. – VI, 81 p.

List F. Das Nationale System der Politischen Ökonomie. – Stuttgart: Cotta, 1925. – XV, 414 S.

Müller H. Euro Vision. Warum ein Scheitern unserer Währung in die Katastrophe führt. – Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2012. – 228 S.

Prospects and Risks beyond EU enlargement. – Opladen: Leske+Budrich, 2003. – 303 p.

Quel budget européen à l'horizon 2013. Moyens et politiques d'une Union élargie. Sous la dir. de M. Lefebvre. – P. : La documentation française, 2004. – 211 p.

Reform des föderalen Finanzsystems in Deutschland / Hrsg. P. Wendisch, M. Fonger. – Baden-Baden: Nomos, 2006. – 59 S.

Sarrazin Th. Deutschland schafft sich ab. – Deutsche Verlags-Anstalt, 2010. – 461 S.

Sarrazin Th. Europa braucht den Euro nichts. – Deutsche Verlags-Anstalt, 2012. – 462 S.

Soziale Marktwirtschaft in Deutschland und die Ökonomische Transformation in Rußland. – Köln, Moskau, 1997. – 318 S.

Stiglitz J. E. The price of inequality. – NY, W.W. Norton & Company, 2012. – XXXI, 415 p.

Tsoukalis L. Managing Interdependence: the EU in the World Economy / International Relations and the European Union. Ed. by C. Hill, M. Smith. – Oxford, N.Y.: Oxford Univ. Press, 2005. – P. 225-246.

Weber A. An Empirical Analysis of the 2000 Corporate Tax Reform in Germany: Effects on Ownership and Control in Listed Companies. – Cambridge: Univ. of Cambridge, 2005. – [1], 21 p.

#### Статьи на иностранных языках

Afonso A., Gonzalez Alegre J. Economic growth and budgetary components. A panel assessment for the EU // Working Paper Series. – Frankfurt a. Main: ECB. 2008. - № 848. Jan. – 54 p.

Arnold J.M., Brys B., Heady Chr., Johansson Å., Schweltnus C., Vartia L. Tax policy for economic recovery and growth // Econ. Journal, Royal Economic Society. – Cambridge etc., 2011. - Vol. 121. No 550 (Febr.). – P. F59–F80.

Bertoncini Y. Budget de l'UE. Quelques résolutions pour la révision // Confrontations Europe. – 2008. - No 81. – P. 7-8.

Boltho A. Why do countries change their fiscal policies? Western Europe in the 1980s // Journal of International and Comparative Economics. – 1994. - No 3. – P. 77–99.

Castaldi R. Europe needs initiative and leadership to overcome the crisis // Perspectives on Federalism. – 2010. Vol. 2. - Iss. 1. – XXIV p.

Coenen G., Mohr M., Straub R. Fiscal consolidation in the euro area. Long-run benefits and short-run costs // ECB, 2008, № 902 (May). – 46 p.

Emmerson C., Frayne Chr., Love S. The government's fiscal rules. Institute for Fiscal Studies. – 2006. – No 16. – 15 p.

L'Europe vaut bien un budget. Dossier // La lettre de Confrontations Europe. – 2005. - No 72. – P. 15-35.

The Future of the European Union // The Federalist. 2010. Year LII. P. 6–14.

Germany's Christian Democrats. Back to the roots // The Economist. – L., 2006. - Vol. 381. - No 8505. – P. 34.

Giuriato L. Reforming the EU budgetary procedure: is codecision a step forward? // CE-Sifo Economic Studies. – Oxford, 2009. – 37 p.

Jakš J. Financial Perspectives (Framework) 2007-2013 and the Challenge of the Eastern EU Enlargement // CAP Working Paper. 2006. December. – 11 p.

Modigliani F., Solow R., Steinherr A. et al. An economists' manifesto on unemployment in the European Union // Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review. – 1998. - No 206. Septembre. – P. 1-22.

Müller K., Nagel Th., Petersen H.-G. Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems // Diskussionsbeitrag Nr. 8. – Potsdam, 1996. – 31 S.

Putten Van der R. The Blair Decade. PNB Paribas // Conjoncture. – P., 2007. – July. - No 7. – P. 26-39.

The Stability and Growth Pact: Crisis a. reform / Schuknecht L., Moulot Ph., Rother Ph., Stark J. // Occasional Paper Series. – Frankfurt a. Main: ECB, 2011. - No 129. Sept. – 21p.

Streit M.E., Zippelius R. Strukturwandel in Politik und Wirtschaft // Abhandlungen des Geistes und Sozialwissenschaftlichen Klasse. – Mainz, 1996. - No 9. – 32 S.

Syrrakos D. A Reassessment of the Werner Plan and the Delors Report: Why did they Experience a Different Fate? // Comparative Economic Studies, 2010, No 52. – P. 575–588.

Tofaute H. Sonderfonds als Instrumente zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einigung // Gewerkschaftlichen Monatshefte. – 1993. – No 1. – S. 53-64.

#### Ресурсы Internet

[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_54090/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/007\\_\\_anl\\_\\_3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54090/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/007__anl__3,templateId=raw,property=publicationFile.pdf) [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/next\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/next_year_en.htm)

[http://europa.eu/abc/budget/use/administration/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/budget/use/administration/index_en.htm)

[http://eur-lex.europa.eu/budget/data/P2009\\_VOL1/EN/nmc-grseq42960935830-3/index.html](http://eur-lex.europa.eu/budget/data/P2009_VOL1/EN/nmc-grseq42960935830-3/index.html)

<http://www.ifs.org.uk/bns/bn16.pdf>

[http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2007/Resources/3763069-1179948748801/GDF07\\_Chap1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2007/Resources/3763069-1179948748801/GDF07_Chap1.pdf)

<http://www.ers.usda.gov/publications/WRS0404/WRS0404b.pdf>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGBLPROSPECTS/0,,menuPK:615470~pagePK:64218926~piPK:64218953~theSitePK:612501,00.html>

[http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1994/ukpga\\_19940023\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1994/ukpga_19940023_en_1)

[http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1987/cukpga\\_19870006\\_en\\_5](http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1987/cukpga_19870006_en_5)

[\[search.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/navigation/FrameMainInter?OpenDocument&Lang=EN&Mode=6\]\(http://search.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/navigation/FrameMainInter?OpenDocument&Lang=EN&Mode=6\)](http://economic-re-</a></p></div><div data-bbox=)

[http://www.hm-treasury.gov.uk/bud\\_bud08\\_repindex.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/bud_bud08_repindex.htm)

<http://www.hmrc.gov.uk/rates/it.htm>

<http://rusref.nm.ru/indexpub65.htm>

<http://uk.123jump.com/uk-market-update/UK-Deficit-Jumps-to-38-of-GDP/28642/>

[http://www.hm-treasury.gov.uk/the\\_code\\_for\\_fiscal\\_stability\\_uk\\_economy.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/the_code_for_fiscal_stability_uk_economy.htm)

<http://www1.minfin.ru/ru/budget/83-fz/discussions/>

<http://www.ncpa.org/pd/pdint138.html>

[http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-\\$1219453.htm](http://www.politics.co.uk/news/opinion-former-index/economy-and-finance/brown-struggling-shake-off-income-tax-unrest-$1219453.htm)

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stabg/gesamt.pdf>

<http://www.bundesfinanzministerium.de>

<http://www.rbcdaily.ru/2007/04/03/world/270648>

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2078891,00.html>

<http://oberon.sourceoecd.org/vl=14644263/cl=40/nw=1/rpsv/factbook/>

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/hist.html>

<http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>

[http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH\\_ZAKL200804221747/ACH\\_ZAKL200804221747\\_p\\_007.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/Zakluchenia/ACH_ZAKL200804221747/ACH_ZAKL200804221747_p_007.htm)

[http://www.ln.mid.ru/brp\\_4.nsf/576e3d672ba0c048c3256ec8004fca07/aa86c023bd3a72d9c3256ee500459e64?OpenDocument](http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/576e3d672ba0c048c3256ec8004fca07/aa86c023bd3a72d9c3256ee500459e64?OpenDocument)[http://en.wikipedia.org/wiki/UK\\_rebate](http://en.wikipedia.org/wiki/UK_rebate)

<http://www.openeurope.org.uk/research/budget07.pdf>

<http://www.reformthecap.eu/key-data-on-the-cap>

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/nsrf.pdf)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas/factsheets/pdf/fact\\_eu25\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/factsheets/pdf/fact_eu25_en.pdf)

[www.government.ru/content/governmentactivity/insiderfgovernment/archive/.../df5e05e6f484481b8544a050ee3e48ad.doc](http://www.government.ru/content/governmentactivity/insiderfgovernment/archive/.../df5e05e6f484481b8544a050ee3e48ad.doc)

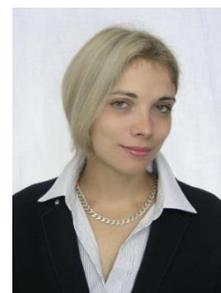
<http://www.ft.com/cms/s/0/83c0905c-ca16-11dd-93e5-000077b07658.html>

[http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/07/](http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/07/)

[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud07\\_completereport\\_1757.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud07_completereport_1757.pdf)  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08\\_completereport.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08_completereport.pdf)  
[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud06\\_completereport\\_2320.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud06_completereport_2320.pdf)  
([http://www.wlym.de/klassiker/docs/list\\_nationalsystem\\_1841.pdf](http://www.wlym.de/klassiker/docs/list_nationalsystem_1841.pdf))  
[http://www.gpoaccess.gov/eop/2008/2008\\_erp.pdf](http://www.gpoaccess.gov/eop/2008/2008_erp.pdf)  
<http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/Gaidar2008.pdf>  
[http://old.mgimo.ru/filesserver/2004/kafedry/mirec/konf\\_2006dec/beklem-vostrok.doc](http://old.mgimo.ru/filesserver/2004/kafedry/mirec/konf_2006dec/beklem-vostrok.doc)  
<http://www.milogiya2007.ru/mireconom5.htm>  
[http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/41/germaniya\\_teryat\\_avtoprom/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/41/germaniya_teryat_avtoprom/)  
<http://www.svobodanews.ru/content/article/439141.html>  
<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1993774,00.html>;  
[http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/consultation\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf)  
<http://www.palgrave-journals.com/ces/journal/v52/n4/full/ces201012a.html>  
[http://www.steuerzahler.de/files/19765/Verschuldung\\_per\\_21.02.2011.pdf](http://www.steuerzahler.de/files/19765/Verschuldung_per_21.02.2011.pdf)  
[http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/43043/bnl\\_manifesto.pdf](http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/43043/bnl_manifesto.pdf)  
<http://www.cardiff.ac.uk/carbs/conferences/abfhc10/LemarchandABFHC2010.pdf>  
<http://ebookbrowse.com/hayek-the-constitution-of-liberty-an-account-of-its-argument-pdf-d34007443>  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x/pdf>  
[http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary\\_delors.pdf](http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf)  
[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fw1420/fin\\_fw1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm)

## Contents

<b>Preface</b>	<b>5</b>
<b>Chapter 1 The features of the European Union budget policy</b>	<b>9</b>
§ 1.1 Fiscal policy and the EU Common budget	10
§ 1.2 Expenditures and revenues of the Common budget: the structures and their evolution	19
§ 1.3. Changes in the Common budget after the EU expansions in 2004 and 2007	38
<b>Chapter 2. Fiscal policy of in the EU two major countries (The UK and Germany)</b>	<b>51</b>
§ 2.1-Features of the UK budget policy	53
§ 2.2 Outlines of the German budget policy	67
<b>Chapter 3. World economic recession and financial crisis and their impact on the EU budget policy</b>	<b>83</b>
§ 3.1 European budget policy to overcome the crisis	83
§ 3.2 Anti-crisis budget measures in the UK and Germany	90
§ 3.3 The Stability and Growth Pact as a mirror of the EU fiscal problems before and after the crisis	101
<b>Conclusions</b>	<b>113</b>
<b>List of abbreviations</b>	<b>117</b>
<b>Bibliography</b>	<b>119</b>



## Сведения об авторе

Сидорова Елена Александровна  
кандидат экономических наук  
и.о. старшего научного сотрудника  
Отдела глобальных экономических проблем  
и внешнеэкономической политики ИМЭМО РАН,  
преподаёт в МГИМО (У) МИД России.  
Автор научных трудов по проблемам государственных финансов,  
бюджетной политики стран Европейского Союза и России,  
европейской интеграции.

Публикуется в ведущих российских журналах:  
Вопросы экономики, Мировая экономика и международные отношения,  
Международная экономика, Россия и современный мир,  
Современная Европа, Экономические стратегии и др.  
участвует в российских и международных  
научно-практических конференциях  
по проблематике научных исследований  
yelena.sidorova@yahoo.com

Sidorova Elena C.V.  
PhD in Economics,  
Acting Senior Research Associate of  
The Department of Global Economic Problems and Foreign Economic Policy  
of the Institute of World Economy and International Relations  
(IMEMO) of The Russian Academy of Sciences,  
Lecturer in the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-  
University).  
Author of articles on public finances, tax and budget policy in the European Un-  
ion and Russia as well as on European Integration  
in Russian academic journals,  
Participated in Russian and International theoretical and practical Conferences  
and  
Congresses as a reporter in the field of her studies,  
e-mail: yelena.sidorova@yahoo.com