Е. А. Сидорова

ФИСКАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ



Издательство «Весь Мир»

ФИСКАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ИМЕНИ Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Е. А. Сидорова

ФИСКАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Москва
Издательство «Весь Мир»
2021

УДК 339.923:061.1ЕС
ББК 65.258
С 34

Рекомендовано к печати
НИС Ученого совета ИМЭМО РАН

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор *И.Н. Платонова,*
кандидат экономических наук *А.А. Габарта*

Сидорова Е.А.
С 34 **Фискальная интеграция в Европейском союзе** / ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова. – Москва: Издательство «Весь Мир», 2021. – 200 с., ил.

ISBN 978-5-7777-0850-2

В монографии рассматривается наднациональная фискальная политика в Европейском союзе. Проанализированы основные механизмы системы фискального регулирования в ЕС, роль его основных элементов – Пакта стабильности и роста, Фискального пакта для реализации фискальной политики. Дан анализ эволюции Общего бюджета ЕС и Многолетних финансовых программ. Рассмотрены европейские налоги и проекты наднациональных налогов и их роль в финансировании Общего бюджета. Выявлены постепенное возрастание роли наднациональной фискальной политики и повышение жесткости фискального регулирования в ЕС. Издание предназначено для исследователей, преподавателей, аспирантов, а также читателей, интересующихся европейским опытом и проблемами фискальной политики.

УДК 339.923:061.1ЕС
ББК 65.258

www.imemo.ru
www.vesmirbooks.ru

Отпечатано в России

© ИМЭМО РАН, 2021
© Сидорова Е.А., 2021
© Издательство «Весь Мир», 2021

ISBN 978-5-7777-0850-2

Памяти Ефима Самуиловича Хесина,
дорогого Учителя и замечательного человека

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 7

ГЛАВА 1. Развитие системы наднационального фискального регулирования 12

1.1. Пакт стабильности и роста как основной элемент наднационального фискального регулирования 13

1.2. Посткризисные механизмы фискального регулирования в системе новых взглядов ЕС на фискальную политику 39

ГЛАВА 2. Эволюция Общего бюджета ЕС в XXI веке 59

2.1. Проблемы европейской интеграции в Многолетних финансовых программах на 2000–2006 и 2007–2013 гг. 65

2.2. Восстановление экономики и новый импульс интеграции в Многолетних финансовых программах на 2014–2020 и 2021–2027 гг. 91

ГЛАВА 3. Наднациональные европейские налоги и вызовы европейской экономики 114

3.1. Проект налога на прибыль корпораций и его значение для конкурентоспособности ЕС 121

3.2. Экологические налоги и сборы в реализации долгосрочных приоритетов ЕС 148

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 172

БИБЛИОГРАФИЯ 175

ГЛОССАРИЙ 193

Fiscal Integration in the European Union

Table of Contents 195

Introduction 196

Введение

В XXI в. Европейский союз (ЕС) вступил самым мощным и развитым интеграционным объединением и первым в мире достигшим такой глубины экономической интеграции, как Экономический и валютный союз (ЭВС). Переход на четвертую из пяти стадий экономической интеграции, по определению Б. Балашша, позволял надеяться на динамичное углубление взаимодействия в рамках ЕС. Наряду с созданием единой валюты и передачей в ведение Европейского центрального банка (ЕЦБ) единой денежно-кредитной политики для стран зоны евро, также были заложены основы наднационального фискального регулирования в форме Пакта стабильности и роста (ПСР). Общий бюджет как действующий для всех стран ЕС перераспределительный финансовый механизм стал функционировать гораздо ранее, еще в период, когда Европейский союз назывался Европейским экономическим сообществом.

Почти до конца 1990-х гг. в фискальной составляющей экономической политики ЕС не происходило слишком серьезных изменений. Работа с европейской (наднациональной) стороны велась в основном в области гармонизации ограниченного количества налогов (косвенных). Общий бюджет ЕС, начала которого были заложены еще в Римском договоре 1957 г., был невелик (около 1% ВВП, а с 2002 г. – около 1% ВНД ЕС) и концентрировался главным образом на Общей сельскохозяйственной политике (ОСХП) и «подтягивании» отстающих стран ЕС до среднеевропейского уровня в рамках проведения региональной политики и политики сплочения.

Еще при подготовке и запуске ЭВС многие специалисты высказывали опасение, что без эффективной фискальной части валютная составляющая сама по себе не сможет обеспечивать равновесие всей экономической системы. Как показало дальнейшее развитие интеграционного объединения, их опасения во многом оправдались.

Кризисные события первых двух десятилетий XXI в. сделали очевидным следующий факт: отсутствие не просто действующего фискального крыла, но хотя бы минимальных механизмов *принуждения* к выполнению существующих в ПСР фискальных правил привела к фактическому игнорированию основных критериев, которые были

заложены в Пакте: максимальный дефицит государственного бюджета не должен превышать 3% ВВП, максимальный объем государственного долга – не более 60% ВВП. Даже его создатели и инициаторы в лице Германии и Франции, а также целый ряд других стран ЕС в первые годы применения ПСР оказались неспособны выполнять названные критерии. Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. (Великая рецессия) и последовавший за ним кризис суверенных долгов еврозоны сделали еще более актуальной задачу создания действенных фискальных механизмов, единых для всего Европейского союза.

Тема фискальной интеграции в Европейском союзе представляет собой предмет постоянных дискуссий, поскольку развивающееся интеграционное объединение рано или поздно столкнется с проблемой консолидации государственных финансов своих стран-членов на наднациональной основе.

В этом контексте ход происходящих в ЕС процессов фискальной интеграции можно рассматривать в качестве весьма поучительного опыта, как следует, или, напротив, не следует развивать это направление экономической интеграции. Это особенно актуально для тех интеграционных объединений, которые, как и ЕС, ставят перед собой амбициозные задачи углубления экономического взаимодействия.

Современные европейские ученые, экономисты, политики уделяют существенное внимание этим вопросам, причем в рамках междисциплинарного подхода. Большинство исследований представляет точку зрения еврооптимистов[1]. Однако ряд исследователей придерживается иных позиций. Так, в одной из работ утверждается, что фискальная интеграция в Европейском союзе должна обсуждаться, прежде всего, с точки зрения политического выбора, а не экономической целесообразности[2]. Такая проблема вставала еще в 1970-х гг.,

---

[1] *Alcidi C., Gros D.* EMU governance and the limits of fiscal policy coordination. In: Redesigning European Monetary Union in Light of the Eurozone Crisis, CIDOB monograph. Barcelona: CIDOB, 2015. P. 47–56; *Cipriani G.* Financing the EU Budget: Moving forward or backwards? Brussels: CEPS, 2014; *Cózar M.M.* The only feasible fiscal union for the euro area // European View. 2017. May. P. 23–32; *Dabrowski M.* Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance // European Economy Discussion Papers. 2015. No. 013. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015; *Thirion G.* European Fiscal Union: Economic rationale and design challenges // CEPS Working Documents. Brussels: CEPS, 2017. No. 01. January.

[2] *Matthes J., Iara A.* On the future of the EMU: Is more fiscal integration indispensable? // European View. 2017. No. 16. P. 3–22.

в период создания европейской валютной системы в рамках Европейского экономического сообщества[3].

Отечественные специалисты, в частности, в ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН, Институте Европы РАН и др., сосредоточивают свое внимание на иных актуальных вопросах европейской экономической интеграции – на общеэкономических[4] и валютно-финансовых[5]. Собственно фискальный аспект в работах российских ученых затрагивается в меньшей степени.

Под *фискальной интеграцией* в данной монографии понимается долгосрочный процесс постепенной «наднационализации» фискальных (бюджетно-налоговых) вопросов, которые на сегодняшний день в основном относятся к компетенции национальных правительств стран-членов. Наднациональное фискальное измерение европейской экономической политики включает: Общий бюджет ЕС (старейший механизм); отдельные налоговые вопросы; координацию национальных бюджетных политик на основе наднациональных фискальных показателей; структуры, которые занимаются этими вопросами; а также всю соответствующую законодательную базу.

В XXI в. с его экономическими потрясениями резко повысился интерес к европейским наднациональным финансам. Было проведено большое количество реформ, которые укрепили значимость фискальной части ЭВС. Развитие фискальной интеграции в Европейском союзе стало одним из важных следствий мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. и последовавшего за ним кризиса суверенных долгов еврозоны, дно которого пришлось на 2012 г.

---

[3] *Biron D.* Le mark souverain // Le Monde diplomatique. 1978. A. 25. No. 296. P. 1, 18. URL: https://www.monde-diplomatique.fr/1978/11/BIRON/34910 (дата обращения: 10.12.2020).

[4] Европейский союз в мировом хозяйстве: проблемы конкурентоспособности / Под общей ред. Е.С. Хесина; отв. ред. Ю.Д. Квашнин, М.В. Клинова, А.А. Невская, Е.С. Хесин. М.: ИМЭМО РАН, 2020; *Борко Ю.А.* Расширение и углубление европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения (МЭ и МО). 2004. № 7. С. 15–29; Экономика стран ЕС после введения евро: от эйфории 1999 г. до долгового кризиса 2010-х годов / Под ред. А.В. Кузнецова, Е.С. Хесина. М.: ИМЭМО РАН, 2013; *Борко Ю.А.* Европейский Союз в XXI веке: текущие дела и фундаментальные проблемы // Современная Европа. 2015. № 3. С. 7–16.

[5] Финансовая политика стран ЕС / Отв. ред. В.П. Гутник. М.: Наука, 2004; *Бобров А.С.* Развитие европейской экономической интеграции в условиях долгового кризиса // Будущее Европы: глобальные вызовы и возможные ответы. Доклады Института Европы. 2018. № 351. С. 26–31; Новые подходы к глобальному финансовому регулированию / Под ред. Л.С. Худяковой. М.: ИМЭМО РАН, 2015; *Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л.* Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013.

Еще в 2010 г. тогдашний президент ЕЦБ Ж.-К. Трише предложил придать больший вес букве «Э» в Экономическом и валютном союзе – т.е. укрепить и усилить его фискальную составляющую. Высказывание Ж.-К. Трише отразило формирование широкого консенсуса европейских экономистов и политиков (за январь 2010 г.– август 2015 г. состоялись 54 встречи на высшем уровне) о необходимости углубления фискальной интеграции в рамках ЭВС.

За последнее десятилетие все основные составляющие фискального аспекта европейской экономической интеграции подверглись трансформации. Примечательно, что пока только старейшее и уникальное направление фискальной интеграции – Общий бюджет – является подлинно наднациональным по своей сути. Неслучайно экономисты характеризуют Общий бюджет как *sui generis*[6]. Два других аспекта (система фискального регулирования и налоговые вопросы), помимо наднациональной юрисдикции, имеют существенную национальную компоненту.

На протяжении всего своего существования практически все составляющие Общего бюджета по разным причинам подвергались критике со стороны стран-членов, прежде всего из-за его размеров и структуры. Неслучайно после кризиса 2008–2009 гг. зазвучала идея создать также бюджет еврозоны[7] (ныне объединяющей 19 стран, использующих единую валюту евро) для обеспечения устойчивости ЭВС.

В монографии представлен анализ основных существующих в ЕС элементов, которые можно отнести к фискальной интеграции. В первой главе в историческом развитии, в хронологическом порядке рассмотрена система наднационального фискального регулирования, которая помимо упомянутого Пакта и его реформы включает Фискальный пакт, Европейский семестр, Фискальный совет, проект Фискального союза. Во второй главе рассмотрен старейший элемент фискальной интеграции ЕС – Общий бюджет и среднесрочные бюджетные планы Союза – Многолетние финансовые программы (МФП)[8], которые пришлись на XXI в. Третья глава посвящена вопросам европейского налогообложения, которые получили достаточно сильный импульс в последние годы в связи с возрастающей необхо-

---

[6] *Nispen Fr. van, Blankenstein R.* The European Budget: Consolidation or Modernisation? In: The Netherlands as an EU Member: Awkward or Loyal Partner? The Hague: Eleven International Publishing, 2013. P. 231.

[7] См., например: *Wolff G.B.* A Budget for Europe's Monetary Union // Bruegel Policy Contribution. 2012. Iss. 22. December.

[8] Multiannual Financial Framework, MFF.

димостью изыскивать новые источники пополнения Общего бюджета и с осложнениями, связанными с пандемией *COVID-19*. Кроме того, европейское налогообложение увязывается и с современными климатическими и экологическими приоритетами ЕС.

Европейский союз в настоящее время находится в процессе трансформации своей экономики в связи с множеством вызовов, которые включают как внешнее, так и внутреннее измерение: обострение конкуренции со стороны крупных развивающихся экономик, замедление темпов экономического роста, социальные и демографические проблемы, необходимость выполнять взятые на себя строгие экологические обязательства (в соответствии с Парижским соглашением по климату 2015 г.). Создание эффективной наднациональной фискальной составляющей в экономической политике Европейского союза может, при ее успешной реализации, способствовать решению названных проблем.

Опыт ЕС в этой области также важен и для России – активной участницы интеграционных процессов на постсоветском пространстве (Евразийского экономического союза, ЕАЭС). Интерес представляет даже негативный опыт, позволяющий избежать ошибок и заимствовать самые конструктивные и устойчивые элементы европейского строительства.

Глава 1

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО ФИСКАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Общие критерии, которые необходимо соблюдать членам Европейского союза, были сформулированы еще в Маастрихтском договоре, учреждающем ЕС[1]. Тем не менее только к концу 1990-х гг. удалось принять первые обязательные к исполнению наднациональные фискальные правила. Эти критерии легли в основу подписанного в 1997 г. Пакта стабильности и роста (ПСР), цель которого – обеспечить стабильность государственных финансов стран валютного союза, снизить риски негативного воздействия проблемных в финансовом отношении отдельных стран на единую валюту. Хотя ПСР и представляет собой одну из основ ЭВС, ни сам Пакт, ни упомянутые в Маастрихтском договоре критерии не стали результатом длительных научных дискуссий или углубленного анализа. Прежде всего, это относится к ПСР, который принимался скорее под влиянием политической конъюнктуры (германская сторона не без оснований опасалась всплеска инфляции при отказе от марки и переходе к единой валюте)[2]. Кроме того, некоторые экономисты оспаривают «наличие экономической логики» в критериях ПСР, особенно в том, что касается дефицита бюджета[3].

Первоначальные формулировки Пакта, а также последовавшее в 2005 г. смягчение его критериев лишили Европейскую комиссию (ЕК) возможности эффективно реагировать на его нарушения. Отсутствие таких полномочий привело к негативным последствиям не только для отдельных нарушителей ПСР, но для всего ЕС в целом. Как считается в настоящее время, именно слишком мягкие условия ПСР стали основной причиной кризиса суверенных долгов еврозоны начала 2010-х гг., последствия которого до сих пор не преодолены.

---

[1] Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

[2] *Bofinger P.* Should the European Stability and Growth Pact be Changed? // Intereconomics. 2003. Vol. 38. No. 1. January/February. P. 4.

[3] *Eichengreen B.* What to do with the Stability Pact // Ibid. P. 8.

В 2011 г. требования ПСР был ужесточены, а принятый в 2013 г. Фискальный пакт впервые в истории ЕС сделал наднациональные критерии обязательными к исполнению в национальных законах. Европейский семестр[4] дал ЕК возможность постоянного мониторинга национальных бюджетов, т.е. происходящего в бюджетной политике стран ЕС, а проект Фискального союза, в случае его реализации, способен придать ЭВС необходимую устойчивость.

1.1. Пакт стабильности и роста как основной элемент наднационального фискального регулирования

С подписанием в 1992 г. Договора о ЕС (ДЕС) были заложены основы для создания единой валюты с целью интеграционного объединения. Уже в ДЕС фигурировали два важных показателя – ограничение дефицита государственного бюджета до 3% ВВП и размеров государственного долга до 60% ВВП для того, чтобы страны ЕС могли использовать единую валюту (присоединиться к ЭВС). При этом далеко не все страны Союза легко отказывались от собственной валюты в пользу наднационального евро. В частности, ФРГ потребовала гарантий для будущей единой валюты в форме обязательных критериев, обеспечивающих стабильность финансовой системы ЕС. Таким образом, из ДЕС предстояло выделить упомянутые правила по дефициту государственного бюджета и государственному долгу в отдельный самостоятельный документ.

Министр финансов ФРГ Т. Вайгель изначально предлагал ввести еще более строгие критерии, чем зафиксированные Маастрихтским договором. Согласно его предложениям, дефицит государственного бюджета не должен был превышать 1% ВВП в «нормальной экономической ситуации» и 3% ВВП – в случае «неблагоприятного экономического периода». При нарушении этих критериев штрафы применялись бы к стране-нарушителю автоматически. Министр финансов Германии подчеркивал, что «соблюдение жесткой фискальной дисциплины соответствует национальным интересам» любой страны. Т. Вайгель предложил также учредить Европейской совет по вопросам стабильности (*European Stability Council*). В его рамках предполагалось проводить два раза в год встречи министров финансов для мониторинга выполнения основных параметров Пакта и установления

[4] Механизм создан в 2010 г. и представляет собой перечень рекомендаций наднациональных органов ЕС странам-членам в финансово-бюджетной области.

«особых обстоятельств» (если они имеются) в случае нарушений. Совет также был призван формировать рекомендации для устранения нарушений отдельными странами. Германская сторона сформулировала и предложила название документа – «Пакт стабильности для Европы» (*Stability Pact for Europe*)[5].

ЕК не поддержала предложение втрое ужесточить пороговый критерий, оставив неизменным показатель дефицита в 3% ВВП, и уточнила, что автоматических санкций за его нарушение не будет. При этом позицию ФРГ поддержали Скандинавские страны, в то время как Юг Европы отверг предложение, не желая принимать на себя никаких строгих обязательств.

В июне 1996 г. на заседании Совета ЕС (Флоренция) было решено зафиксировать порог дефицита государственного бюджета на уровне не более 3% ВВП, нарушить который стран ЕС могли только в случае исключительных и временных обстоятельств[6]. Страны ЕС обязались поддерживать стабильность своих государственных финансов путем установления среднесрочных макроэкономических показателей, но проблема введения санкций за нарушение критериев все-таки не была решена.

Только в декабре 1996 г. Советом ЕС (Дублин) было принято решение относительно процедуры санкций за нарушение критериев будущего Пакта. Уточнялось, что в понятие «особые обстоятельства», при которых страны могут без угрозы штрафа выйти за рамки принятых критериев, входит резкий экономический (циклический) спад (*downturn*). При этом был установлен показатель для спада, при котором санкции за нарушение критериев не вводятся – более 2% ВВП в год. В случае если критерии нарушены в диапазоне от 0,75% до менее 2% ВВП в год, ЕК и Совет принимают решение относительно дальнейшей процедуры и установления наличия «особых обстоятельств». Спад менее 0,75% в год «особыми обстоятельствами» не считается. На том же Совете Франция предложила добавить в название Пакта слово «рост»[7], и, таким образом, официальное название документа

[5] Proposal by Theo Waigel for a Stability Pact for Europe (November 1995). P. 3. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/4/50fc7cc3-0a4d-4762-9ee5-e312d32d41f1/publishable_en.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[6] Florence European Council 21 and 22 June 1996. Presidency Conclusions. URL: http://aei.pitt.edu/43328/1/FLORENCE_EUROPEAN_COUNCIL.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[7] Conférence de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le bilan du Conseil européen, l'Union économique et monétaire ... Dublin le 14 décembre

стало звучать как «Пакт стабильности и роста» – ПСР[8]. «В стабильности заинтересованы все страны ЕС, поскольку она представляет собой необходимое условие для [экономического] роста», – утверждал Т. Вайгель, поддержавший высказанное ранее мнение президента Франции Ж. Ширака[9]. После напряженных десятичасовых переговоров в «черную» пятницу 13 декабря 1996 г. Европейский союз получил первые наднациональные фискальные критерии для всех стран-членов ЭВС.

Казалось бы, после утверждения основных принципов Пакта ничто не должно помешать его принятию на следующем Совете. Но тут возникли сложности политического характера со стороны Франции, где в конце мая – начале июня 1997 г. состоялись выборы в Национальное собрание (парламентские), в ходе которых победа досталась левым партиям, а премьер-министром при президенте-правоцентристе Ж. Шираке стал социалист Л. Жоспен. Последний немедленно заявил о своем несогласии с принципами Пакта и о необходимости внести в них изменения. Германская сторона призвала строго придерживаться уже согласованных на Совете принципов. В результате президенту Ж. Шираку пришлось выступить с заявлением и подтвердить, что Франция одобрила основные принципы Пакта и согласна с партнерами (ФРГ)[10]. Месяц спустя после принятия на Совете ЕС в июне 1997 г. Пакта стабильности и роста вышли два Постановления Совета ЕС, в которых установлены схема действий при нарушении критериев ПСР и порядок координации государственных финансов.

Таким образом, изначально ПСР представлял собой три официальных документа Европейского союза. Первый – Решение Евро-

1996. P. 3. URL: https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-8592-fr.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[8] Dublin European Council 13 and 14 December 1996. Presidency Conclusions. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0004.htm (дата обращения: 10.12.2020).

[9] Erklärung von Theo Waigel zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (Dublin, 13. Dezember 1996). S. 3. URL: http://www.cvce.eu/obj/erklarung_von_theo_waigel_zum_stabilitats_und_wachstumspakt_dublin_ 13_dezember_1996-de-c6465112-b442-4622-b34a-daf0a672b9d7.html (дата обращения: 10.12.2020).

[10] Point de presse conjoint de MM. Jacques Chirac, Président de la République, et Lionel Jospin, Premier ministre, sur l'euro, le Pacte de stabilité et le progrès social et la conférence intergouvernementale, Amsterdam le 17 juin 1997. 17 June 1997. P. 2. URL: https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-8726-fr.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

пейского совета (*Council Resolution*)[11] о Пакте стабильности и роста от 17 июня 1997 г. Второй и третий – Постановления (*Council Regulation*). В первом Постановлении (вступило в силу в 1998 г.) установлены строгая процедура надзора над состоянием государственных бюджетов, а также принципы координации экономических политик[12].

Второе Постановление (вступило в силу в 1999 г.) касается ускорения и повышения прозрачности применения специальной процедуры при появлении избыточного (*excessive*) – превышающего установленные параметры – дефицита бюджета[13]. По мнению специалистов германского Бундесбанка, Пакт стабильности и роста не являлся Пактом по сути, поскольку Пакт отражает, прежде всего, соглашение в системе международного права, т.е. первичного законодательства, в то время как форма ПСР представляет собой вторичное европейское законодательство[14].

ПСР установил процедуру координации и надзора за национальными бюджетными политиками стран-членов ЕС, а для стран еврозоны ПСР стал жестким «корсетом»[15]. Страны, присоединяющиеся к единой валюте, обязаны представлять ежегодные программы стабильности госфинансов. Дефицит государственного бюджета не должен был превышать 3% ВВП страны. Ответственной за процедуру надзора за состоянием государственных финансов стран-членов стала ЕК. В Решении Европейского совета были распределены обязанности, возникающие у стран, ЕК и Совета относительно ПСР.

Страны-члены ЕС обязуются стремиться соблюдать среднесрочные цели (бюджетный баланс на уровне нулевом или профицитном), которые зафиксированы в страновых программах стабильности и конвергенции, а также предпринимать необходимые корректирующие действия для соблюдения этих целей, если возникают (или могут возникнуть) отклонения от целевых показателей. При получении раннего предупреждения (о несоблюдении показателей) от Совета ЕС

---

[11] Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. Amsterdam, 17 June 1997 // Official Journalof the European Communities. 2.8.1997. C 236/1–C 236/2.

[12] Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies // Official Journal of the European Communities. 2.8.1997.

[13] Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Ibid. P. 6–22.

[14] *Zeitler F.-Chr.* What remains of the Stability and Growth Pact? / Salzburg Seminar. Salzburg, 2005. August 26. P. 1. URL: https://www.bis.org/review/r050901j.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[15] Финансовая политика стран ЕС / Отв. ред. В.П. Гутник. М.: Наука, 2004. С. 17.

страны обязаны немедленно предпринять действия для исправления ситуации, особенно в случае возникновения избыточного дефицита. При этом корректировка должна осуществляться как можно быстрее и не позднее чем в течение одного года после установления факта избыточного дефицита (за исключением особых обстоятельств). Примечательно, что априори предполагаются добросовестность и твердое намерение стран следовать критериям ПСР.

Со своей стороны, **Комиссия** будет использовать право инициативы для обеспечения точного, своевременного и эффективного функционирования Пакта. ЕК обязана предоставлять необходимые данные (в форме докладов, мнений и рекомендаций) для функционирования системы раннего предупреждения и быстрого запуска процедуры компенсации избыточного дефицита. Кроме того, ЕК обязана в надлежащие сроки предупреждать страны о риске возникновения такой ситуации, а также своевременно и строго применять санкции в случае возникновения избыточного дефицита. При особых обстоятельствах, т.е. когда превышение 3%-ной границы дефицита не считается, по мнению ЕК, избыточным, и это мнение отличается от мнения ЭКОФИН[16], ЕК представляет письменный отчет Совету для обоснования своего мнения в случае возникновения разногласий с ЭКОФИН.

Совет обязан обеспечить строгое и своевременное внедрение всех элементов ПСР. Совет обязан рекомендовать странам, где возникает избыточный дефицит, исправить его как можно скорее и в срок не позднее одного года после его возникновения, если отсутствуют особые обстоятельства. При возникновении избыточного дефицита именно Совет в письменном виде рекомендует странам избавиться от него в установленные сроки. Если после получения рекомендации от Совета страна не предпринимает всех необходимых мер для коррекции избыточного дефицита, Совет, согласно установленной ПСР процедуре, вводит против этой страны санкции.

Санкции за нарушение критериев ПСР состоят из двух частей: беспроцентного депозита в размере 0,2–0,5% ВВП соответствующей страны, возвращаемого в случае своевременной коррекции дефицита (в течение двух лет); если положение с избыточным дефицитом не удается исправить в течение этого времени, то депозит превращается в штраф, который не возвращается и направляется на счета

[16] Совет по экономическим и финансовым вопросам в составе министров экономики и финансов стран-членов ЕС – Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN).

Общего бюджета ЕС. В случае если Совет принимает решение воздержаться от санкций по рекомендации Еврокомиссии (касается ли это процедуры избыточного дефицита или иного действия), то Совет обязан в письменном виде разъяснить причины отсутствия действий, а также опубликовать позиции стран-членов, голосовавших за или против.

Примечательно, что ни в Решении Совета, ни в двух Постановлениях ЕК нет и до сих пор не сформирован механизм действий на случай, если страна откажется платить штраф. Одним из вариантов в подобном случае могло бы стать исключение страны-нарушителя из процесса принятия решений и голосования в ЕС. Подобное предложение в свое время внесла Бельгия, но оно не было поддержано.

В Постановлении Совета № 1466/97 от 7 июля 1997 г. об усилении надзора за бюджетной ситуацией, контроля и координации экономических политик стран-членов содержатся правила, определяющие содержание, порядок представления и мониторинг программ стабильности и конвергенции для каждой страны ЕС. Эти правила призваны на ранних стадиях предотвратить возникновение избыточного дефицита. В Постановлении изложены принципы надзора и координации экономических политик для достижения стабильного роста и увеличения занятости, уровень которой был признан неудовлетворительным[17].

Согласно данному Постановлению, каждая страна обязана разработать национальную среднесрочную программу для достижения бюджетных показателей, заложенных в Пакте. Бюджетные цели подлежат пересмотру каждые три года и должны включаться в национальные среднесрочные рамочные бюджетные программы. Также в Постановлении выделен ряд возможных вариантов развития событий в случае возникновения избыточного дефицита, о котором уведомили страну-члена и которая не обеспечила эффективных действий в соответствии с выданной рекомендацией. Первый вариант – получение дополнительной рекомендации от ЕК, где содержится перечень специальных мер. Второй вариант – Комиссия делает предупреждение. Последний вариант предусматривает принятие санкций.

Совет и Комиссия должны проводить мониторинг программ стабильности и конвергенции на основе предоставляемой каждой страной-членом ЕС информации (подразумевается, что эта информация добросовестна и достоверна). Если в соответствии с располагаемой

[17] Нормы безработицы были весьма существенными, без тенденции к понижению.

информацией фактическая бюджетная ситуация в стране не соответствует зафиксированным в программе бюджетным целям, то во избежание возникновения избыточного дефицита ЕК направляет стране-члену ЕС предупреждение. Совет, в свою очередь, в течение месяца по получении страной этого предупреждения анализирует ситуацию и выдает рекомендацию о принятии необходимых мер. В рекомендации устанавливается для этого крайний срок (не более 5 мес. и 3 мес., если ситуация серьезная и требует скорейшего принятия решения). В течение установленного в рекомендации Совета срока страна обязана доложить о принятых мерах.

Целью Постановления Совета № 1467/97 от 7 июня 1997 г.[18] об ускорении и повышении прозрачности применения процедуры избыточного дефицита является скорейшая коррекция бюджетного дефицита. Бюджетный дефицит может считаться чрезвычайным в соответствии со ст. 126 (2) Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС)[19], который является частью действующего Лиссабонского договора. Это происходит в случае, когда дефицит бюджета возникает из-за неподконтрольного стране-члену возникновения чрезвычайного обстоятельства, которое приводит к резкому ухудшению состояния ее государственных финансов; либо проистекает вследствие глубокого спада экономики. Штраф за нарушение критериев не может превышать единовременной (за 1 год) выплаты в 0,5% или по 0,25% ВВП в течение двух лет.

На начальном этапе внедрения ПСР ряд экспертов, экономистов и политиков утверждали, что заложенная в ПСР процедура фискального надзора не может служить основой для координации хозяйственных политик в странах-членах ЕС. ПСР начали применять в условиях благоприятной хозяйственной конъюнктуры, а первые проблемы стали возникать в конце первого десятилетия 2000 г., когда развитие экономики стало замедляться. Еще один изъян ПСР заключался в недостаточной проработке механизмов принуждения к его исполнению (появились лишь после 2010 г.).

Дело в том, что Еврокомиссия как институт, инициирующий процесс коррекции, обязана до принятия любых процедурных шагов получить поддержку от еврокомиссаров. Затем для того, чтобы были одобрены дальнейшие процедурные шаги, в ЭКОФИН требовалось

---

[18] Council Regulation (EC) No. 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure // Ibid. L 209/8.

[19] Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 26.10.2012. C 326/100.

наличие квалифицированного большинства. В результате страны-нарушители Пакта могли отказаться голосовать против самих себя, и для блокировки процедуры коррекции им требовалось всего несколько голосов[20]. Кроме того, некоторые экономисты считали основной проблемой ПСР выбор произвольных значений показателей дефицита государственного бюджета и государственного долга[21], вследствие чего и возникает несоблюдение показателей.

Экономика ЕС в конце XX в. демонстрировала динамичный экономический рост. В 1999–2000 гг. средние дефициты бюджетов в странах ЕС оказались даже ниже показателей, запланированных в национальных бюджетных программах. Причиной тому послужили повысившиеся налоговые поступления, в частности, вследствие снижения ставок и перехода на новые стандарты отчетности[22]. Та же тенденция продолжилась и в 2000 г.: 8 из 12 на тот момент стран еврозоны зафиксировали профициты своих бюджетов, и лишь Франция, Греция[23] Португалия и Италия все еще сохраняли дефицит бюджета примерно в минус 1,5% ВВП. Совокупный дефицит стран еврозоны сократился до минус 1,27% в 2000 г.[24]. В условиях циклического подъема им без труда удавалось соблюдать показатели, заявленные в национальных бюджетных программах. С учетом благоприятной общехозяйственной конъюнктуры некоторые страны внесли корректировки в свои программы, объявив о некотором сокращении налогов. Только Австрия и Финляндия продолжали строго придерживаться своих национальных программ[25].

---

[20] Об этой проблеме напоминали, в частности: *Buti M., Eijffinger S., Franco D.* Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? // CEPR Discussion Paper. 2003. No. 3692. January. P. 5–6; *Beetsma R., Debrun X., Klaasen Fr.* Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable? // IMF Working Paper. 2001. November. P. 11; *Zeitler F.-Chr.* Op. cit. P. 6.

[21] *Eichengreen B.* Op. cit. P. 8–9.

[22] *Fischer J., Jonung L., Larch M.* 101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2006. No. 267. December 5. P. 7.

[23] Уточненный показатель, поскольку Греция сознательно исказила свою отчетность ради вхождения в еврозону, представленный ею показатель дефицита был меньше.

[24] General government deficit. Total, % of GDP, 2000–2019. OECD Data. URL: https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm (дата обращения: 10.12.2020).

[25] *Mathieu C., Sterdyniak H.* Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice // OFCE Documents de travail. 2003. No. 2003- 02. May. P. 6. URL: https://www.researchgate.net/publication/5022197_Reforming_the_Stability_and_Growth_Pact_Breaking_the_Ice (дата обращения: 10.12.2020).

Стоит отметить, что и ЕК, и ЕЦБ высказывали опасения, что страны ЕС не используют благоприятную фазу цикла (заканчивалась фаза чистого роста, или подъема очередного среднесрочного экономического цикла) для сокращения своих бюджетных дефицитов. А Еврокомиссия даже упрекала страны ЕС в проведении проциклической экономической политики[26] (которая, кстати, представляла собой одну из основных причин роста государственного долга), не принимая во внимание тот факт, что в самом ПСР не проработаны механизмы, заставляющие страны воздерживаться от проведения проциклической политики роста расходов и снижения налогов в периоды динамичного экономического роста. Только в 2011 г. в Директиве Совета появляются положения, предусматривающие, что «страны-члены должны избегать проциклической фискальной политики и прилагать большие усилия к фискальной консолидации в хорошие времена (фазы цикла. – *Е.С.*)»[27]. Впрочем, даже после этого «фискальная политика в зоне евро и в других местах часто имеет тенденцию усиливать, а не ослаблять экономический цикл»[28].

По подсчетам экономистов, для соблюдения правил ПСР о 3%-ном дефиците госбюджета и 60%-ном госдолге номинальный ВВП должен расти на 5% в год[29]. Подобные показатели в еврозоне не наблюдались даже в фазе чистого роста. С завершением очередного среднесрочного экономического цикла первой страной, нарушившей критерий дефицита государственного бюджета, стала Португалия (2001). Затем о дефиците бюджета объявили страны-создатели ПСР – ФРГ и Франция (2002), за ними последовали Нидерланды и Греция (2003), затем Италия (2004).

Таким образом, сразу несколько стран еврозоны после обычного циклического ухудшения экономической конъюнктуры объявили о том, что не справляются с выполнением критериев ПСР (обеспе-

---

[26] Не только ЕК, но и научное сообщество рассматривало эту проблему. См., например: *Balassone F., Francese M.* Cyclical Asymmetry in Fiscal Policy, Debt Accumulation and the Treaty of Maastricht. 2003. December. P. 2; *Darvas Zs., Martin Ph., Ragot X.* European fiscal rules require a major overhaul // Policy Contribution. 2018. Iss. No. 18. October. P. 1, 6. URL: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/10/PC-18_2018.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[27] Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on Requirements for Budgetary Frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union. 23.11.2011.L 306/43.URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=EN (дата обращения: 10.12.2020).

[28] *Bénassy-Quéré A., Ragot X., Wolff G.* Which Fiscal Union for the Euro Area? // Notes du Conseil d'analyse économique. 2016. No. 29. February. P. 1, 5.

[29] *Mathieu C., Sterdyniak H.* Op. cit. P. 8.

чением баланса государственного бюджета, близкого к нулевому), что поставило вопрос об эффективности Пакта. При этом в одной стране избыточный дефицит даже вышел за рамки 3%-ного показателя. Выяснилось, что для достижения (кратковременного) критериев ПСР страны прибегали к «разовым» мерам воздействия на свою бюджетную политику, нежели действительно планомерно соблюдали финансовую дисциплину. Это не могло не вызвать критики со стороны ЕК, поскольку стабильные государственные финансы с низкими цифрами дефицита – залог успешной контрциклической политики, а также постепенного снижения налогового бремени, которое в ЕС считалось достаточно высоким.

Действующий на тот момент ПСР обвиняли в том, что он не в полной мере стимулирует экономический рост и долгосрочную устойчивость экономики; что в нем отсутствуют стимулирующие механизмы; что он не учитывает все актуальные проблемы еврозоны, в частности безработицу.

К концу 2004 г. всего половина стран еврозоны соблюдали критерии близкого к нулю баланса бюджета (Бельгия, Ирландия, Испания, Нидерланды, Финляндия). Для этих стран были характерны минимальные корректировки национальных бюджетных программ. Прочие страны еврозоны (Германия, Греция, Италия, Португалия, Франция) превысили максимально допустимый размер дефицита бюджета, что закономерно привело к открытию против них процедуры избыточного дефицита. На 2005 г. половина стран еврозоны, включая Германию и Францию, не укладывалась в рамки ПСР, и процедура коррекции избыточного дефицита была инициирована в отношении 6 из 12 стран. ФРГ, к примеру, не укладывалась в бюджетный критерий ПСР ежегодно начиная с 2002 по 2005 г. (см. табл. 1.1).

При этом специалисты сразу же отметили различную эффективность действия ПСР для экономик крупных и малых стран с явно более высокой эффективностью в последних. В отношении показателя госдолга, который не должен превышать 60% от ВВП, сформировалась примерно такая же неблагополучная ситуация. К началу 2005 г. более чем в половине стран еврозоны (7 из 12) размер госдолга превысил этот показатель, а в двух из них – даже 100% ВВП (см. табл. 1.2).

При этом наибольший прирост с 2000 г. наблюдался в ФРГ и во Франции – «традиционных бастионах фискальной стабильности в Европе»[30]. Так, в ФРГ этот прирост начиная с 2000 г. существенно

[30] *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. 9.

Таблица 1.1

Показатели баланса государственного бюджета ряда стран еврозоны в 2000–2005 гг., *% ВВП*

Страна	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ФРГ	–1,58	–3,03	–3,87	–3,70	–3,33	–3,36
Франция	–1,32	–1,38	–3,16	–4,02	–3,59	–3,36
Италия	–2,42	–3,19	–2,87	–3,22	–3,48	–4,08
Финляндия	6,85	4,98	4,06	2,42	2,21	2,65
Бельгия	–0,08	0,23	–0,04	–1,86	0,24	–2,71
Еврозона	–1,27	–1,96	–2,67	–3,09	–2,87	–2,59

Источник: составлено по: General government deficit. Total, % of GDP. P.: OECD Data.

Таблица 1.2

Государственный долг ряда стран еврозоны в 2000–2005 гг., *% ВВП*

Страна	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ФРГ	62,6	61,3	64,1	66,9	68,9	71,4
Франция	72,4	71,5	75,2	79,1	80,5	82,1
Италия	118,4	117,3	116,2	113,9	114,5	117,2
Финляндия	50,9	48,3	48,2	49,1	49,3	46,4
Бельгия	121,7	120,0	119,5	115,7	111,4	109,0

Источник: составлено по: General government debt. Total, % of GDP. P.: OECD Data.

превысил 5 процентных пунктов (п.п.), и госдолг составил порядка 70% (на 2005 г.). Обслуживание долга стало одной из основных статей расходов бюджета ФРГ: так, в 2004 г. более 66 млрд евро ежегодно расходовались на обслуживание германского долга в размере 1,4 трлн евро[31].

Приведенные данные позволяют сделать вывод, что основной проблемой ПСР на тот момент были не упомянутые недостатки, а неспособность Пакта заставить страны привести свою фискальную политику в соответствие с требованиями ПСР в период высокого экономического роста (исключение составила только одна страна еврозоны – Финляндия).

URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06116.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[31] *Zeitler F.-Chr.* Op. cit. P. 1.

К середине первого десятилетия XXI в. стало очевидным замедление прогресса экономической конвергенции, который наблюдался со второй половины 1990-х гг. К 2005 г. проявился ряд проблем Пакта. *Во-первых,* это были приведенные национальными ведомствами чрезмерно оптимистичные оценки бюджетной ситуации в странах еврозоны. Исходя из подобных оценок, правительства большинства стран еврозоны не закладывали в национальные среднесрочные бюджетные программы проведение существенных реформ. *Во-вторых*, речь идет о «разовых» мерах, о махинациях с отчетностью, фискальных «трюках» на уровне правительств, что было выявлено в Греции и Португалии. *В-третьих* – необходимость выполнения предвыборных обещаний создала дополнительную нагрузку на бюджет, спровоцировав рост государственных расходов (и, соответственно, увеличив дефицит бюджета)[32].

Негативная эволюция основных макроэкономических показателей большинства стран еврозоны вызвала немедленные процессуальные действия со стороны Еврокомиссии. Уже в начале 2002 г. ЕК предложила Совету вынести раннее предупреждение Португалии и ФРГ, коль скоро их показатели дефицита приблизились к 3% ВВП, к предельному критерию ПСР. Тем не менее Совет (возможность этого была прописана в Решении 1997 г., учреждавшем ПСР) не последовал рекомендациям ЕК, что стало ясным сигналом о недостаточной эффективности Пакта при нарушениях. Сформировались основные линии противостояния при последующих дискуссиях относительно неизбежной реформы ПСР: Совет против ЕК; малые (по емкости рынка) страны против больших[33]; ранние действия, исходя из неблагоприятных сигналов против действий постфактум по плохим результатам; жесткое следование правилам против смягчения в неблагоприятных экономических условиях.

К концу 2002 г. стало очевидно, что и ФРГ, и Португалия нарушили критерий ПСР о дефиците бюджета в размере не более 3% ВВП. Во Франции ситуация ухудшалась так же стремительно. В ноябре 2002 г. против Португалии была начата процедура коррекции

---

[32] *Annett A.* Op. cit. P. 14.

[33] Чем больше крупных экономик нарушают условия ПСР, тем больше вероятность, что санкции против них введены не будут. Эта тема, как и вообще нарушение правил ПСР, поднималась в целом ряде работ, в частности: *Chang M.* Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking // Journal of European Integration. 2006.Vol. 28. No. 1. March. P. 112, 119. URL: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036330500480664; *Darvas Zs., Martin Ph., Ragot X.* Op. cit. P. 7.

избыточного дефицита, в январе 2003 г. – против Германии. Ранее предупреждения получила Франция. Совет обязал все три страны привести дефицит своих государственных бюджетов к менее чем 3% ВВП (Португалия – к 2003 г., ФРГ и Франция – к 2004 г.). Ни одна страна не выполнила эти требования в установленный срок. В 2004 г. ЕК обратилась к Совету, чтобы тот выпустил рекомендации для ФРГ и Франции с требованием новых действий по корректировке дефицита, но при этом из-за неблагоприятных экономический перспектив срок исполнения был отодвинут на 2005 г.

Совет вновь не последовал рекомендациям ЕК и приостановил процедуру коррекции избыточного дефицита. Примечательно, что решение Совета не было единогласным: большинство малых экономик (которые гораздо успешнее выполняли критерии ПСР) голосовало за предложение Комиссии, но «большая тройка»[34] плюс примкнувшая к ней Италия сформировали блокирующее меньшинство[35]. Ранее высказываемое опасение, что нарушители Пакта не будут пропускать любое направленное против них решение Совета, стало реальностью.

Итогом Совета стало заключение от 25 ноября 2003 г.[36], во многом повторяющее (!) рекомендации ЕК. Главное отличие было в процессуальной стороне: если бы Совет принял рекомендации Комиссии, которые Германия и Франция не смогли бы выполнить, следующим шагом, согласно установленной процедуре, стали бы санкции в форме депозита (первая ступень санкций). Первый кризис ПСР достиг своего пика, и противостояние между ЕК и Советом нарастало – Комиссия обратилась в Суд ЕС с целью выяснить, имел ли Совет право действовать таким образом и приостанавливать уже начатую процедуру коррекции избыточного дефицита[37]. Вердикт Суда последовал

---

[34] ФРГ, Франция, Великобритания.

[35] Подобная ситуация заставила экономистов перефразировать известную фразу Дж. Оруэлла («Скотный двор»): «Все страны равны, но некоторые равны более, чем другие». См.: *Bacho D.* Impotency of EU Institutions Regarding the Enforcement of Stability and Growth Pact. Brno: Masaryk University, 2009. P. 205, 207. URL: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[36] Economic and Financial Affairs, 2546th Council meeting. Brussels, 2003. November 25. URL:https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_320 (дата обращения: 10.12.2020).

[37] При этом следует уточнить, что истоком конфликта между ЕК и Советом выступил не сам ПСР (вторичное законодательство), а положения Маастрихтского договора в отношении дефицита (т.е. первичное законодательство), которые сложно поменять. См.: *Gros D., Mayer Th., Ubide A.* The Nine Lives of the Stabili-

в середине 2004 г.[38] и был неутешительным как для Совета, так и для стран-нарушителей: Совет не имел права действовать так, как он действовал. Начатые процедуры приостанавливать нельзя.

Решение Суда ЕС можно считать точкой отсчета для начала дискуссий о реформе ПСР; на эту тему стали высказываться ведущие европейские политики. Накал дискуссии обострился в том числе после интервью Р. Проди (тогдашнего председателя ЕК) респектабельной французской газете *Le Monde*. Затрагивая вопросы функционирования ПСР, Р. Проди заявил: «...Пакт стабильности и роста в самом деле несовершенен...». И далее: «Я прекрасно понимаю, что Пакт стабильности глуп, как все жесткие решения»[39]. В ЕК попытались сгладить скандальный эффект этого высказывания. П. Сольбес, еврокомиссар по экономическим и финансовым вопросам, подчеркнул, что Пакт никоим образом не ставится под сомнение, а имелось в виду, что «было бы глупым, если бы он был излишне жестким»[40]. Тем не менее эта эмоциональная фраза Р. Проди тиражируется до сих пор[41].

Тогдашний глава ЕЦБ В. Дуйзенберг, напротив, высказал полную поддержку Пакту. А вот тогдашний министр финансов Нидерландов Г. Цальм пригрозил Еврокомиссии обращением в Суд ЕС из-за ее неспособности удержать Францию в рамках ПСР. Негодование Г. Цальма разделили практически все малые экономики (в част-

---

ty Pact. A Special Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004. P. 1, 4.

[38] Judgment of the Court of 13 July 2004. Commission of the European Communities v Council of the European Union. CaseC-27/04. P. I-6707. URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-27/04 (дата обращения: 10.12.2020).

[39] ''La France sera en minorité si elle n'est pas le levain de l'Europe''. Entretien au «Monde», M. Prodi. Propos recueillis par A. Leparmentier et L. Zecchini // Le Monde. 17.10. 2002.

[40] *Zecchini L.* Les propos de Romano Prodi sur le pacte de stabilité font l'effet d'une bombe // Le Monde. 18.10. 2002. URL: https://www.lemonde.fr/archives/article/2002/10/18/les-propos-de-romano-prodi-sur-le-pacte-de-stabilite-font-l-effet-d-une-bombe_294763_1819218.html (дата обращения: 10.12.2020).

[41] См., например, *Bacho D.* Op. cit. P. 208; *Buiter W.H.* How to Reform the Stability and Growth Pact. L.: EBRD. 13.01.2003. P. 1. URL: https://www.willembuiter.com/banker.pdf; Mahony H. Prodi calls stability pact 'stupid' // EU Observer. 17.10.2002. URL: https://euobserver.com/economic/8008; Matthijs M. The Eurozone's 'Winner-Take-All' Political Economy: Institutional Incentives, Inequality, and the Return of the North-South Gap. Draft Prepared for Annual Conference of the International Studies Association (ISA). Toronto, Canada (March 28–31, 2014). P. 19–20. URL: https://sais.jhu.edu/sites/default/files/Eurozone%20WTA%20Paper%20-%20Draft%20for%20ISA%20Meetings%20Toronto.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

ности, Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Испания), которым пришлось проводить действительно жесткую фискальную политику ради соблюдения принципов Пакта[42].

ЕК представила в форме Уведомления ряд основных направлений грядущей реформы. В их числе: уделить больше внимания показателям госдолга; обеспечить формирование среднесрочных бюджетных целей для каждой страны; усилить внимание к прочим важным макроэкономическим показателям[43].

В то же время и в научном сообществе, практически сразу после первого нарушения критериев, началось обсуждение реформы Пакта, вплоть до высказывания радикального мнения по его полной отмене, когда устойчивость госфинансов предполагалось обеспечивать не произвольными цифрами, а механизмами финансового рынка или ограничениями национальной бюджетной политики. Эффективность последней может быть повышена путем реформирования фискальных правил и институтов.

Другим вариантом реформы ПСР стало предложение о замене или дополнении критериев Пакта иными показателями государственных финансов: в частности, вместо (или вместе с) дефицита государственного бюджета предлагалось использовать показатель государственных расходов[44]. Прочие варианты реформы представлены в табл.1.3.

Как видно из данных табл. 1.3, практически все предложения специалистов, в числе которых были представители МВФ, требуют изменений Маастрихтского договора, а также и самого Пакта. Несмотря на обоснованный и разумный характер подобных предложений, с политической точки зрения любая из предложенных реформ оказалась бы невыполнимой, принимая во внимание тот факт, что такие коренные изменения предлагались всего четыре года спустя после вступления в действие ПСР. Как показало заседание Совета ЕС в 2005 г., европейские политики к экспертному сообществу не прислушались, и первая реформа Пакта лишь усилила существующие недостатки.

---

[42] *Heipertz M.* Verdun A. The Dog that Would Never Bite? The Past and Future of the Stability and Growth Pact // Journal of European Public Policy. 2004. Vol. 11. No. 5. October. P. 776–777.

[43] Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels: Commission of the European communities. 3.9.2004, COM (2004) 581 final. P. 3–6.

[44] *Buti M., Eijffinger S., Franco D.* Op. cit. P. I.

Таблица 1.3

Основные предложения научного сообщества по реформирования ПСР

Недостатки ПСР	Предложения по реформе	Институциональные изменения
Численные критерии не устраняют источник бюджетных нарушений; ПСР нуждается в более надежном, беспристрастном применении	Улучшить бюджетную процедуру; создать Независимую комиссию по фискальной политике; усилить дисциплину финансовых рынков	Реформа Основных договоров; отмена процедуры избыточного дефицита
ПСР уделяет слишком много внимания дефициту бюджета, а не общему состоянию качества госфинансов	Ввести правило ограничения государственных расходов	Реформа Основных договоров; изменение ПСР
Устойчивость зависит от объема долга, а не от дефицита бюджета	Учредить Пакт об устойчивости долга	Реформа Основных договоров
Критерий 3%-ного дефицита произволен и не всегда совпадает с надлежащей фискальной политикой	Учредить правило постоянного баланса бюджета	Реформа Основных договоров; изменение ПСР

Источник: составлено по: *Buti M., Eijffinger S., Franco D.* Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? // CEPR Discussion Paper. 2003. No. 3692. January. P. 13.

На заседании Европейского совета в марте 2005 г. ПСР был основной темой обсуждений. Даже проблематика Лиссабонской стратегии[45] (ее в очередной раз пересматривали, поскольку намеченные в ней цели вновь не были достигнуты) заняла существенно меньше времени. В представленном Совету докладе ЭКОФИН от 20 марта 2005 г. очередной раз подтверждалось, что ПСР был и останется неотъемлемой частью макроэкономической политики ЭВС. Основные показатели ПСР по размеру дефицита и государственного долга остались неизменными. Как подчеркивают европейские экономисты, это произошло в основном из-за того, что критерии 3%-ного дефицита и 60%-ного долга закреплены в тексте Маастрихтского договора, изменить который было бы чрезвычайно сложно[46]. Примечательно, что согласие 25 стран (расширение ЕС уже состоялось) о реформе ПСР было получено, по европейским меркам, невероятно быстро: официальные переговоры продолжались всего два месяца, при том что различия в интересах из-за роста числа стран ЕС только возросли.

В результате 22–23 марта 2005 г. на заседании Совета ЕС была одобрена реформа ПСР (см. табл. 1.4).

Реформа ПСР существенно ослабила роль правил Пакта в обеспечении разумной фискальной политики, что, по мнению германских специалистов, поставило под сомнение цель достижения устойчивых государственных финансов в еврозоне. Соответствующие Постановления, содержащие детали реформы, были приняты в конце июня 2005 г. После продолжительных обсуждений странам, в которых отмечен отрицательный экономический рост, было разрешено превысить дефицит госбюджета в 3%. Такое стало возможным благодаря расширению перечня ситуаций, которые трактуются как «прочие», способных повлиять на баланс бюджета. Так, помимо серьезного спада в экономике (падение ВВП на 2%) прибавился целый перечень «прочих» факторов (табл. 1.4). Таким образом, франко-

---

[45] Лиссабонская стратегия – долгосрочный План ЕС по построению к 2010 г. «наиболее конкурентоспособной и динамично развивающейся экономики, основанной на знаниях и обладающей устойчивым экономическим ростом». Принятые на заседании Совета ЕС в марте 2000 г. цели к 2010 г. в основном не были выполнены. Лиссабонская стратегия не раз подвергалась уточнению и корректировке. Впоследствии ей наследовала Стратегия «Европа-2020», которая также не была полностью реализована. См. подробнее: The Lisbon Strategy 2000–2010. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. Brussels, European Parliament, 2010. P. 105–120.

[46] *Fischer J., Jonung L., Larch M.* Op. cit. P. 21.

Таблица 1.4

Пакт стабильности и роста: начальные положения и итог реформы 2005 г.

Положения ПСР	Начальные	Реформированные
Среднесрочная бюджетная цель	Баланс бюджета положительный или близкий к нулевому	В зависимости от национальной специфики от минус 1% ВВП (при высоких темпах экономического роста и низком уровне долга) до 0 (либо профицит)
Отклонения от среднесрочной бюджетной цели	Нет (но при ошибках измерения допустимо отклонение до 0,5% ВВП)	Отклонения допускаются в случае проведения определенных структурных реформ
Основания для превышения дефицита госбюджета более 3% ВВП: особые обстоятельства	Природные катаклизмы; падение ВВП минимум на 2%; сокращение ВВП на 0,75–2% в год (при согласии Совета)	Природные катаклизмы; отрицательный прирост ВВП
Основания для превышения дефицита госбюджета более 3% ВВП: прочие факторы	Отсутствуют	Фаза экономического цикла; реализация Лиссабонской стратегии; расходы на НИР и инновации; стабильно низкий госдолг; пенсионная реформа; государственные инвестиции; качество госфинансов
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», прочих факторов – в течение двух лет после фиксации дефицита

Таблица 1.4 (окончание)

Положения ПСР	Начальные	Реформированные
Сроки проведения процедуры коррекции избыточного дефицита: – установление наличия избыточного дефицита; – принятие мер; – уведомление о выявлении неэффективных мер; – принятие эффективных мер после уведомления	 3 мес. после полугодового бюджетного отчета; 4 мес. 1 мес. 2 мес.	 4 мес. после предоставления бюджетного отчета за 6 мес.; 6 мес. 2 мес. 4 мес.

Примечание. Точное определение «особых обстоятельств» отсутствует.

Источник: 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.

германскому тандему удалось избежать значительных штрафов за нарушение условий ПСР.

Изменения ПСР затронули три значимые области: улучшение координации экономической политики между ЕК, Советом и странами; некоторое усиление процедуры раннего предупреждения; смягчение процедуры коррекции избыточного дефицита. Примечательно, что реформа ПСР устанавливает связь между реализацией Лиссабонской стратегии по стимулированию экономики и принципами Пакта. В фазах спада и депрессии среднесрочного экономического цикла бюджетная политика должна быть нацелена на проведение реформ, финансирование науки и инноваций, обеспечение процесса государственного инвестирования и поддержание конкурентоспособности и потребления при соблюдении критериев обновленного ПСР.

Радикальным сторонником смягчения (вплоть до отмены критериев) Пакта выступала Италия – премьер-министр С. Берлускони требовал поднять планку 3%-ного дефицита госбюджета. Также итальянская сторона негативно восприняла предложение обратить внимание на размер госдолга страны в обмен на смягчение критерия бюджетного дефицита[47].

С одной стороны, локомотивам еврозоны и отцам-основателям ПСР разрешили некоторые послабления. 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, что подобное размывание принципов Пакта подвергает риску стратегическую цель обеспечения устойчивости госфинансов в странах ЕС, принимая во внимание, что стабильное положение в фискальной сфере не только вносит существенный вклад в устойчивый экономический рост, но необходимо и для решения иных проблем, в частности, социальных (демографических).

Основные изменения коснулись, в том числе, превентивных мер и применения процедуры коррекции избыточного дефицита.

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. ПСР в итоге стал менее прозрачным и более сложным для применения. Существует риск, что подобное смягчение спровоцирует наличие избыточных дефицитов

[47] *Belafi M., Maruhn R.* Ein neuer Stabilitätspakt? Bilanz des Gipfelkompromisses Positionen – Ergebnisse – Thesen. München: Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), 2005. April. S. 2.

в течение более длительного времени (поскольку был увеличен период борьбы против них), а также рост государственного долга, что, в свою очередь, негативно отразится на фискальной дисциплине и макроэкономической стабильности[48].

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, как это уже есть в некоторых странах ЕС, тем более что профессиональная независимость подобных ведомств снижает риски политического давления на них[49].

В Нидерландах, Бельгии и Австрии правительства используют прогнозы независимых структур. Так, в Нидерландах в компетенции Центрального бюро планирования входит разработка независимых экономических прогнозов, а также наблюдение за состоянием госфинансов в стране[50]. В Бельгии Институт национальных счетов предоставляет статистику, Федеральное бюро планирования представляет прогноз экономического развития страны, а Высший совет по финансам намечает цели, вырабатывает политику на базе представленных независимых прогнозов[51].

Еще одним вариантом усиления ПСР считается создание национальных фискальных советов, которые были бы подотчетны парламенту и занимались разработкой и анализом среднесрочных бюджетных программ[52]. Кроме того, можно было бы обязать страны ЕС использовать данные прогноза ЕК, которые представляются более приближенными к реальности, в особенности с учетом вскрывшихся фактов сознательного искажения показателей рядом национальных правительств.

---

[48] *Morris R., Ongena H., Schuknecht L.* The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact // Occasional Paper Series. Frankfurt am Main: ECB, 2006. No. 47. June. P. 41.

[49] *Schuknecht L., Moutot Ph., Rother Ph., Stark J.* The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform // CESifo Dice Report, 2011. March. P. 11, 14.

[50] *Jonung L., Larch M.* Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2004. No. 210. July. P. 14.

[51] См. подробнее: *Bogaert H., Dobbelaere L., Hertveldt B., Lebrun I.* Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case // FPB Working Papers. 2006. No. 4- 06.

[52] *Annett A., Decressin J., Deppler M.* Reforming the Stability and Growth Pact // IMF Policy Discussion Paper. 2005, February. P. 3, 14.

После реформы Пакта возникают два вопроса: есть ли у ПСР влияние на темпы разработки эффективной бюджетной политики, а также нужны ли в принципе подобные наднациональные критерии?[53] До начала кризиса 2008–2009 гг. на оба вопроса можно было ответить положительно.

В 2006 г. ЕК и Совет ЕС начали заниматься очередным нарушителем ПСР. На этот раз в поле зрения европейских законодателей попала «новая» страна ЕС – Венгрия, где 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, Совет прекратил начатую в 2006 г. процедуру коррекции избыточного дефицита против Великобритании и ФРГ, несмотря на тот факт, что госдолг ФРГ существенно превышал критерий ПСР. Совет одобрил выданную Еврокомиссией рекомендацию о мерах по преодолению избыточного дефицита в Чехии[54]. Реформированный ПСР «продержался» всего два года: в 2007 г. президент Франции Н. Саркози публично и в одностороннем порядке отказался от обязательств сбалансировать дефицит бюджета к 2010 г. и намекнул, что это может быть сделано не ранее 2012–2013 гг. В целом, до 2011 г. отмечено 65–70 нарушений критерия бюджетного дефицита, которые невозможно было списать на экономический спад[55].

Фактически первое десятилетие функционирования ПСР не принесло существенных положительных эффектов для всего ЕС в то время, когда это было особенно необходимо. Европейские экономисты прямо называют период 1999–2007 гг. «упущенным хорошим временем», отмечая, что именно тогда в том числе и реформой ПСР были заложены предпосылки кризиса суверенных долгов еврозоны несколько лет спустя[56].

Первая же попытка применить ПСР, согласно установленным в нем процедурам, провалилась, когда ФРГ и Франция заблокировали вместе принятие против них санкций. Правда, реформа ПСР 2005 г. все же оказала некоторый положительный эффект до начала финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., доказательством

---

[53] *Annett A., Decressin J., Deppler M.* Reforming the Stability and Growth Pact // Ibid. P. 7.

[54] Press Release 2753rd Council meeting. Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN). Luxembourg, 2006. October 10. P. 9– 12. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_06_278 (дата обращения: 10.12.2020).

[55] *Bastasin C.* Saving Europe: Anatomy of a Dream. Wash., D.C.: Brookings Institution Press, 2015. P. 64–65.

[56] *Schuknecht L., Moutot Ph., Rother Ph., Stark J.* The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform. P. 11.

чего может служить снижение дефицита госбюджета еврозоны до минус 0,64% в 2007 г., по данным ОЭСР[57], что, впрочем, также можно связать с циклическим влиянием (заканчивался среднесрочный цикл очередной фазой чистого роста). Эксперты ЕЦБ также отмечают сильную зависимость от фазы цикла в еврозоне, увязывая выполнение критериев и темпы экономического роста в разных фазах цикла в периоды чистого роста (подъема) в 1999–2000 и 2004–2007 гг., и ухудшение показателей в спад 2001–2003 гг.[58]

Впрочем, снизившийся показатель дефицита госбюджета в еврозоне не отражает значительных различий внутри группы. Согласно данным за 2007 г., почти все страны сумели удержаться в рамках обновленного ПСР, хотя Франция, Италия и Португалия были на грани его нарушения. Последующий пересмотр данных выявил нарушение условий Пакта некоторыми странами.

Фактически приемлемые в рамках ПСР цифры маскировали два серьезных недостатка в экономиках ЕС. *Первый* из них – уже упомянутое ранее увеличение государственных расходов на фазе чистого роста (т.е. в период существенных поступлений от налогов) вместо фискальной перестройки в соответствии с национальными среднесрочными бюджетными программами. Как только кризис начался, это существенно уменьшило фискальное пространство для маневра правительств. *Второй* недостаток, несмотря на кажущуюся устойчивость государственных финансов, связан с тем, что дисбалансы иных важных отраслей экономики с началом кризиса перешли в государственные финансы, сразу же подорвав их стабильность (о чем еще до официальной реформы ПСР напоминало экспертное сообщество, предлагая внести в ПСР ряд других важных макроэкономических показателей). Пакт не смог предотвратить подобное развитие событий.

С началом глобального финансово-экономического кризиса в ЕС (Великая рецессия) в 2008 г. подавляющее большинство стран еврозоны и ЕС в целом оказались не в состоянии выполнять критерии ПСР в отношении как бюджетного дефицита, так и госдолга. Осенью 2008 г. внеочередной саммит ЕС приостановил бюджетные ограничения на время кризиса. К 2010 г. средний уровень дефицита бюджета для еврозоны-12 составил 6,27%, госдолг достиг 85,6% ВВП, что почти на 20 п.п. превышало предкризисное значение 2007 г. (66,0%) (см. табл. 1.5).

---

[57] General government debt. Total, % of GDP. URL: https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm (дата обращения: 10.12.2020).

[58] Ten years of the Stability and Growth Pact // ECB Monthly Bulletin. Frankfurt am Main: ECB. 2008. October. P. 63.

Широкая бюджетно-налоговая поддержка государствами финансового и ряда других ключевых секторов экономики, а также экономической активности в целом привела к ухудшению стабильности системы госфинансов не только в еврозоне, но и по всему ЕС. На уровне ЕС был реализован «План восстановления европейской экономики», фискальная часть в форме краткосрочного бюджетного стимулирования составила 1,5% ВВП ЕС, что, кстати, явно не соответствовало духу ПСР, а скорее противоречило ему.

Дальнейшую нагрузку на государственные финансы стран ЕС дала вынужденная необходимость дальнейшей поддержки финансового сектора и снижения системных рисков. Своеобразный антирекорд поставила Ирландия, чей дефицит бюджета (из-за одноразового пакета мер по поддержке банков) достиг в 2010 г. показателя 32,06%,

Таблица 1.5

Показатели баланса государственного бюджета и долга крупнейших экономик еврозоны и ЕС в 2006–2011 гг., *% ВВП*

Страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Баланс госбюджета						
ФРГ	–1,65	0,26	–0,12	–3,15	–4,38	–0,88
Франция	–2,44	–2,64	–3,26	–7,17	–6,89	–5,15
Великобритания	–2,76	–2,64	–5,13	–10,04	–9,23	–7,48
Италия	–3,62	–1,34	–2,56	–5,12	–4,24	-3,59
Еврозона	–1,51	–0,64	–2,16	–6,23	–6,27	–4,23
ЕС	–1,62	–0,86	–2,48	–6,59	–6,45	–4,6
Государственный долг						
ФРГ	68,8	66,2	70,7	77,6	87,4	86,4
Франция	77,3	75,9	82,5	97,6	101,0	103,8
Великобритания	51,3	53,1	65,7	78,8	89,4	103,3
Италия	114,6	110,2	112,5	125,5	124,3	177,2
Еврозона	68,3	66,0	70,1	79,8	85,6	88,0
ЕС	61,3	58,8	62,5	74,7	80,3	82,5

Источник: составлено по: General government deficit. Total, % of GDP. P.: OECD Data; General government debt. Total, % Of GDP.URL: https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm; https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm#indicator-chart (дата обращения: 10.12.2020).

что втрое превышало следующий по величине показатель (Португалия – 11,4%). У пяти стран размер государственного долга приблизился (или превысил) 100% ВВП.

Тем не менее можно утверждать, что даже та не слишком сильная фискальная координация, которая существовала в рамках реформированного ПСР, помогла ряду стран сдержать взрывной рост дефицита бюджета и государственного долга. Финансово-экономический кризис показал, что подобная координация необходима. Более того, есть основания полагать, что, если бы страны еврозоны проводили более жесткую фискальную политику, выполняя критерии Пакта (или прикладывая больше усилий к их выполнению), то в 2008–2009 гг. они бы располагали гораздо большими возможностями для бюджетного маневра[59], что также представляется аргументом в пользу ПСР.

В 2010 г. перечень основных проблем, связанных с функционированием ПСР, расширился до семи[60]. Рассмотрим отдельно каждую из них.

Первая связана с отсутствием достоверных, полных и своевременных финансовых данных со стороны отдельных национальных ведомств. Особенно явно эта проблема проявилась в случае Греции, которая высветила пределы ПСР, где по умолчанию статистика, предоставляемая правительствами, считается полной и правдивой. В итоге пересмотр показателей Греции убедительно показал систематическое сознательное искажение данных, которое привело впоследствии к кризису суверенных долгов в стране.

Следующая проблема заключается в том, что в периоды благоприятной хозяйственной конъюнктуры (фазы оживления и чистого роста в среднесрочном цикле) система раннего предупреждения (во избежание избыточного дефицита) демонстрирует недостаточную эффективность. Условия ПСР предполагают, что наличие этой системы в сочетании с угрозой крупных потенциальных штрафов должны были способствовать проведению разумной фискальной политики в странах, что на практике не подтверждается.

Третья проблема состоит в отсутствии внимания к ряду важных макроэкономических показателей, анализ которых дает представление о наличии дисбалансов в экономике. ПСР занимается только двумя показателями – дефицитом и долгом. Кризис 2008–2009 гг.

---

[59] Euro Area Fiscal Policies and the Crisis / A. van Riet (ed.) // ECB Occasional Papers. 2010. No. 109. April. P. 68.

[60] *Larch M., Noord P. van den, Jonung L.* The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession // Economic Papers. (European Commission DG ECFIN). 2010. No. 429. December. P. 15–25.

показал несостоятельность представления о том, что стабильно низкая инфляция в сочетании с разумной фискальной политикой полностью обеспечивают макроэкономическую стабильность (это особенно видно на примере Ирландии и Испании).

Еще одной проблемой признается слабость наднационального вмешательства ЕС. У Совета ЕС есть только два способа «заставить» страны соблюдать ПСР: система раннего предупреждения и наложения финансовых санкций за нарушение условий Пакта. И при этом Совет регулярно не следовал рекомендациям ЕК, не налагая санкции на страны, которые, в соответствии с процедурой коррекции избыточного дефицита, должны были быть оштрафованы.

Пятая проблема для ПСР вызвана отсутствием четко прописанных в Пакте рекомендаций в случае серьезных экономических потрясений. Пакт оказался слишком мягким в периоды благоприятной экономической ситуации и излишне жестким во время кризиса. В результате действие ПСР было приостановлено (де-факто), без соответствующей прописанной процедуры в рамках самого Пакта. Для обеспечения долгосрочной и устойчивой фискальной координации целесообразно было бы предусмотреть механизмы выхода и возвращения в рамки Пакта в случае резких циклических спадов.

Шестая проблема ранее не возникала, но она четко проявилась в Великую рецессию. Именно тогда со всей остротой встал вопрос, что делать, если стране грозит дефолт по суверенным долгам. Пакт основан на представлении (которое не оправдалось), что фискальный надзор действует достаточно эффективно, чтобы такой проблемы не возникало в принципе. Начавшийся в Греции кризис суверенных долгов, который затем перекинулся и на другие страны европейского Юга, вынудил Еврокомиссию создать сначала временный (Европейский механизм финансовой стабильности), а затем и постоянный механизм (Европейский стабилизационный механизм) для помощи странам еврозоны, находящимся в сложной финансовой ситуации.

Последняя, седьмая проблема Пакта заключается в отсутствии возможности обеспечить взаимосвязь фискальной консолидации с проведением структурных реформ. Эти два направления в Пакте рассматриваются скорее как взаимозаменяющие, нежели дополняющие друг друга. Более того, фискальные обязательства в рамках ПСР рассматриваются обычно как препятствия на пути реформ, а не как стимул их проводить. В 2005 г. Пакт был смягчен, но парадоксальным образом это не побудило страны заняться существенными структурными реформами, как это предполагалось в ходе реализации Лиссабонской стратегии.

ЕК признала наличие проблем с ПСР и начала реагировать достаточно оперативно, но недостаточно активно. В начале 2010 г. Комиссия направила в Совет предложение о выпуске Постановления, касающегося усиления механизмов мониторинга в процессе надзорных действий в рамках ПСР. Основная цель Постановления – обеспечить более качественную и достоверную статистику от национальных ведомств. Для достижения этой цели предлагалось дать больше полномочий службе Евростат по сбору статистики[61].

Параллельно шло обсуждение второй реформы Пакта стабильности и роста, а также создания целого ряда других механизмов, призванных обеспечить посткризисное развитие дальнейшей фискальной координации в ЕС. В течение ряда следующих лет такие механизмы были созданы и вступили в силу в дополнение к действующим механизмам ПСР. В сущности, основной стимул, который помог ЕК реализовать ряд предложений для реформ, которые ранее даже не обсуждались, дал кризис 2008–2009 гг.[62].

1.2. *Посткризисные механизмы фискального регулирования в системе новых взглядов ЕС на фискальную политику*

Глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. показал необходимость усиления координации экономической и фискальной политики на наднациональном уровне. До Великой рецессии дискуссии между европейской бюрократией и странами-членами по поводу экономических приоритетов и структурных реформ были разрозненными, и до 2010 г. все процедуры координации осуществлялись независимо. Помимо необходимости синхронизации усилий целесообразно также было распространить (как это предлагалось ранее экономистами) и надзор, и координацию на иные, не менее важные направления макроэкономической политики. В результате в начале 2010-х гг. ЕС провел множество реформ, призванных повысить степень фискальной координации, руководствуясь принципом, что «экономические и фискальные издержки бездействия могут быть го-

[61] Council Regulation (EU) No 679/2010 of 26 July 2010 amending Regulation (EC) No 479/2009 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure // Official Journal of the European Union. 30.7.2010. L 191/1.

[62] *Larch M., Noord P. van den, Jonung L.* Op. cit. P. 45.

раздо больше, чем издержки действия»[63]. При этом нельзя сказать, что все проведенные реформы дали ожидаемый эффект, поэтому в дальнейшем их принципы уточнялись.

В 2010 г. было принято решение о создании Европейского семестра. Европейский семестр означает, что ЕС и еврозона будут координировать свои бюджетные и экономические политики в соответствии с ПСР и Стратегией «Европа-2020»[64]. Правовой базой для подобной реформы послужило «Законодательство *Six-pack*», или просто *Six-pack* – шесть документов, которые продолжили реформирование Пакта стабильности и роста. Первый Европейский семестр был начат в 2011 г.

Европейский семестр представляет собой цикл координации экономической и фискальной политики в ЕС и является частью системы экономического управления ЕС, принятой после Великой рецессии. Название «семестр» этот цикл получил из-за полугодового периода своего действия, в течение которого страны ЕС выравнивают свои бюджетные политики в соответствии с целями и правилами, закрепленными на уровне ЕС.

Процесс Европейского семестра включает ряд направлений координации экономической политики: структурные реформы (стимулирование экономического роста и занятости); фискальную политику (обеспечение устойчивости государственных финансов в соответствии с ПСР); предотвращение избыточных макроэкономических дисбалансов[65]. При рассмотрении отдельных этапов Европейского семестра становится очевидной направленность эволюции фискальной координации в ЕС: встраивание ПСР и иных сопутствующих механизмов в гораздо более широкую канву общеевропейской макроэкономической политики с упором на долгосрочные цели устойчивого развития (ЦУР). В течение первых лет своего существования Европейский семестр сыграл «ключевую роль в реализации европейских правил фискального управления»[66]. Полугодовой цикл Европейского семестра начинается осенью (см. рис. 1.1), когда

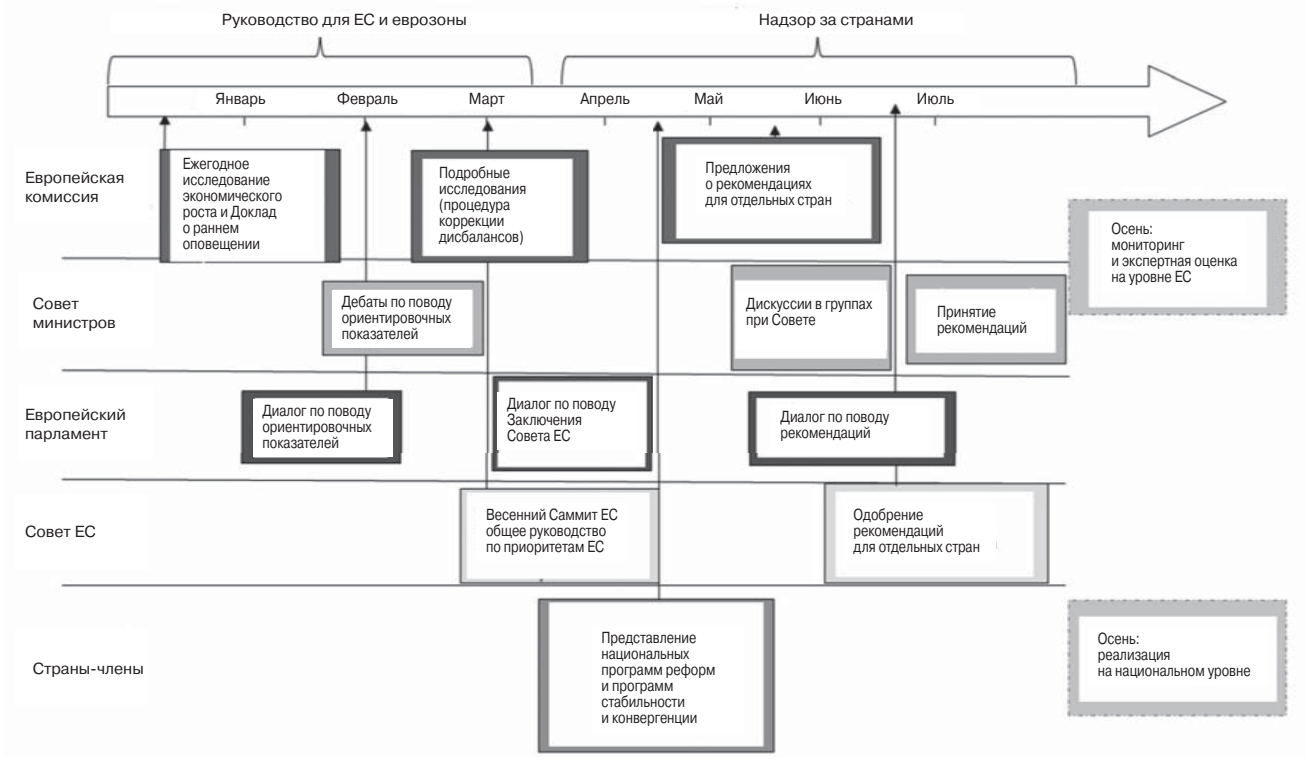
---

[63] Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis. Prep. by a Staff Team from the Fiscal Affairs Department. Wash., D.C.: IMF, 2009. June 9. P. 39.

[64] European semester: a new architecture for the new EU Economic governance – Q&A. Brussels, 2011. January 12.

[65] European Semester. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/# (дата обращения: 10.12.2020).

[66] *Stevenson H.* The European Semester: a literature review. Public service trade unions – effective intervention in the European Semester / EPSU (European Federation of Public Service Unions), 2019. April. P. 7, 9, 28.



Источник: составлено: по Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact // Occasional Papers. 2013. No. 150. May. P. 12.

Рисунок 1.1. **Схема Европейского семестра**

ЕК публикует Ежегодную стратегию экономического роста, Доклад о раннем оповещении[67], Доклад о занятости и Рекомендации для еврозоны.

Ежегодная стратегия устанавливает ряд экономических приоритетов для ЕС и выдает странам-членам рекомендации на следующий год. К середине октября страны представляют на рассмотрение ЕК свои предварительные бюджетные планы, по каждому из которых Комиссия выносит Мнение. Доклад о раннем оповещении служит основой для ежегодной Процедуры коррекции макроэкономических дисбалансов, направленной на выявление рисков, предотвращение возникновения негативно влияющих на экономику дисбалансов и их коррекцию. В Докладе о занятости раскрываются основные тенденции в сфере занятости и социального положения в ЕС, а также формулируются соответствующие политики на уровне отдельных стран. Рекомендации для еврозоны содержат анализ основных проблем функционирования зоны евро для более эффективной интеграции и усиления процесса надзора.

В феврале следующего (после представления странами их национальных бюджетных планов) года Совет ЕС одобряет рекомендации ЕК, а Комиссия публикует доклад по каждой стране с анализом ее экономического положения и программ по реализации ранее выданных рекомендаций в течение предыдущего цикла. Для стран, которые попали в Доклад о раннем оповещении, ЕК также публикует углубленный обзор экономического положения с анализом потенциальных дисбалансов. В апреле страны представляют в ЕК свои национальные программы реформ и программы по стабильности и конвергенции (рассчитанные на три года бюджетные планы). В этих программах страны информируют об особенностях своей экономической и фискальной политики, а также о ходе выполнения рекомендаций ЕК (если они есть). ЕК затем оценивает планы государств-членов и в мае представляет новые рекомендации, которые затем обсуждаются на Совете ЕС, и принимаются в июле. После этого правительства стран включают новые рекомендации в национальные программы на следующий год.

---

[67] В Докладе содержится набор макроэкономических индикаторов для проверки стран ЕС на наличие потенциальных экономических дисбалансов, требующих корректировки. См.: Alert mechanism report. Brussels: European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalances-procedure/alert-mechanism-report_en (дата обращения: 10.12.2020).

В еврозоне этот общий для стран ЕС процесс дополнительно активизируется еще и осенью, поскольку страны еврозоны обязаны в октябре представить ЕК свои предварительные бюджетные планы. Еврокомиссия оценивает эти планы на их соответствие критериям ПСР; в ноябре выпускается Мнение Комиссии по каждому из представленных планов. Оценка ЕК затем обсуждается в Еврогруппе министрами экономики и/или финансов еврозоны.

В Европейский семестр включены две процедуры надзора – уже упомянутая Процедура коррекции макроэкономических дисбалансов, а также Процедура коррекции избыточного дефицита (содержащаяся в ПСР). Неисполнение странами рекомендаций Совета в ходе этих процедур может повлечь за собой наложение санкций. Проработанность механизмов, заложенных в Европейском семестре для всех стран, высоко оценивается специалистами, но в отношении еврозоны присутствуют некоторые пробелы. В частности, экономисты предлагали создать независимое ведомство, которое бы несло ответственность за управление фискальным состоянием еврозоны и проводило бы анализ фискальных позиций ее стран[68]. Неслучайно в 2011 г. бывший глава ЕЦБ Ж.-К. Трише призывал создать на уровне еврозоны министерство финансов, которое, среди прочего, будет «прямо ответственно за надзор как за налогово-бюджетной политикой, так и за политикой конкурентоспособности»[69]. Дополнительные аргументы в пользу повышения координации фискальных действий в еврозоне содержатся в ряде количественных исследований. В них специалисты показали, что фискальные проблемы (шоки) в еврозоне будут иметь существенно более серьезные последствия, чем схожие по масштабу проблемы в отдельных странах еврозоны[70].

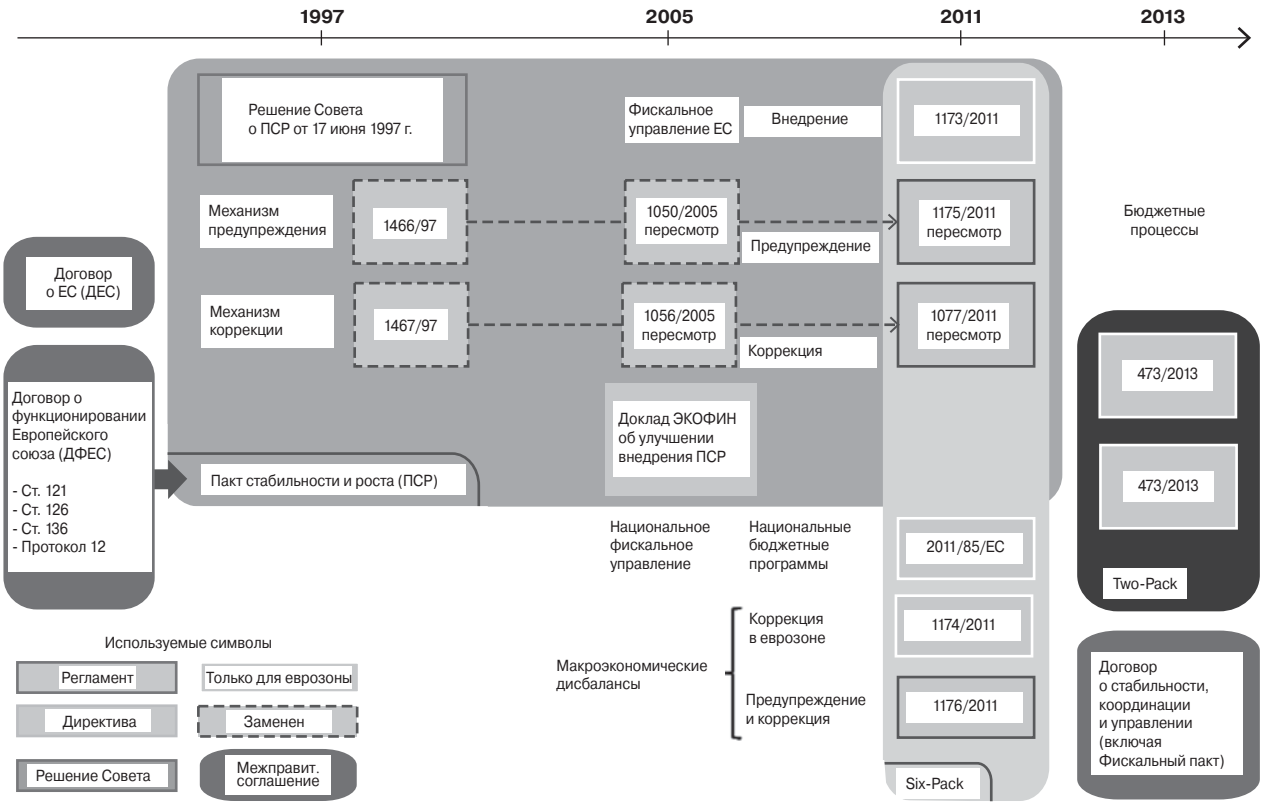
В период 2010–2012 гг. ЕС существенно трансформировал свою систему фискального управления и регулирования (см. рис. 1.2), но при этом, как отмечают специалисты, «не произошло никакого фундаментального сдвига в виде объединения долгов или фискального

---

[68] *Darvas Zs., Vihriälä E.* Does the European Semester Deliver the Right Policy Advice? // Bruegel Policy Contribution. 2013. Iss. 12. September. P. 7, 12.

[69] Building Europe, building institutions. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB on receiving the Karlspreis 2011 in Aachen, 2 June 2011. URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.en.htm 1 (дата обращения: 10.12.2020).

[70] См., например: *Hebous Sh., Zimmermann T.* Estimating the Effects of Coordinated Fiscal Actions in the Euro Area. Estimating the Effects of Coordinated Fiscal Actions in the Euro Area // CESifo Working Papers. 2012. No. 3912. P. 20.



Источник: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact // Institutional Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. March. P.15.

Рисунок 1.2. **Действующие элементы системы фискального регулирования в ЕС**

федерализма»[71]. Напротив, все реформы оставили в неприкосновенности асимметрию ЭВС. Тем не менее в фискальном управлении ЕС произошли серьезные изменения. Было создано множество новых механизмов и инструментов, хотя эти новые инструменты в отличие от ПСР и законодательств *Six-Pack* и *Two-Pack* представляют собой первичное законодательство в форме межправительственных соглашений, как, например, Фискальный пакт и Европейский стабилизационный механизм.

Усиление значимости ПСР было одним из основных предложений Еврокомиссии относительно фискальной координации. В январе 2012 г. был издан специальный «Кодекс поведения», или подробное описание механизмов применения ПСР[72]. В этом документе детально рассмотрены основные понятия, относящиеся к ПСР, а также даны рекомендации по содержанию Программ стабильности и конвергенции. Программы стабильности и конвергенции представляют собой национальные документы, в которых содержится анализ фискального положения в стране, проведенный на основе наблюдений Совета за состоянием ее госфинансов. Разрабатывать эти Программы, которые являются частью Европейского семестра, требует обновленный ПСР[73].

Как отмечал итальянский экономист К. Бастасин, в конце 2011 г. национальные фискальные политики исчерпали свои возможности, и на первый план выступили европейские приоритеты[74]. В декабре 2011 г. в ЕС было принято новое вторичное законодательство об управлении экономикой из шести официальных документов – пяти

---

[71] *Haas J.S., D'Erman V.J., Schulz D.F, Verdun A.* Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention? // Journal of European Integration. 2020. Vol. 42. Iss. 3. P. 330.

[72] Впоследствии этот документ не раз корректировался. Последняя версия принята в 2017 г. См.: Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact). Brussels: Council of the European Union, 2017. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf (дата обращения:10.12.2020).

[73] Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. Informal meeting of the ECOFIN Council on 22-23 April 2016, 2016. July 5. P. 17–21. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code_of_conduct_en1.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[74] *Bastasin C.* Saving Europe: How National Politics Nearly Destroyed the Euro. Wash., D.C.: Brookings Institution Press, 2012. P. 46, 354.

Постановлений и одной Директивы[75], или законодательство *Six-Pack*. При этом одобрение со стороны 27 стран-членов ЕС и Европарламента последовало (как и в случае первой реформы ПСР) по европейским меркам невероятно быстро.

Документы были направлены на реформирование ПСР в направлении более строгого применения фискальных правил Пакта. Переговоры между национальными правительствами, ЕК и Европарламентом длились свыше года, а их итог представляет собой «самое мощное усиление системы экономического управления в ЕС и еврозоны с момента создания ЭВС» [почти 20 лет назад][76]. Усиление ПСР последовало в сложное время: 23 из 27 стран ЕС находились под процедурой коррекции избыточного дефицита.

Законодательство *Six-Pack* установило минимальные стандарты национальных бюджетных правил, регламентировало усиление регулирования в части превентивных мер и в части корректирующих мер, обращая пристальное внимание на сокращение госдолга; установило более жесткие финансовые и нефинансовые санкции за нарушение условий ПСР в странах еврозоны.

Особый интерес представляет введенная Директивой реверсивная процедура голосования квалифицированным большинством. Эта новая процедура решила давнюю проблему, возникшую еще в 2003 г., когда Совет ЕС не смог проголосовать за введение штрафов против Германии и Франции, что привело к кризису ПСР и его реформе в 2005 г., которая также не исправила положение. Теперь же, когда Еврокомиссия рекомендует наложить санкции на страну-нарушителя критериев Пакта, они вводятся в действие, за исключением тех случаев, когда Совет в течение 10 дней не проголосует квалифицированным большинством за отмену санкций. Примечательно, что введение реверсивной процедуры голосования квалифицированным большинством в первоначальном проекте ЕК, который поддержала ФРГ, подразумевало *автоматическое* наложение санкций. Против резко выступила Франция, что привело к изменению этого положения в принятой версии. Теперь санкции будут вводиться постепенно, давая странам больше времени на принятие необходимых коррекционных мер, прежде чем на них действительно наложат штраф. В итоге роль стран при голосовании в Совете снизилась. Правда, необхо-

[75] Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on Requirements for Budgetary Frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union. 23.11.2011.L 306/41–L 306/47.

[76] EU Economic governance "Six-Pack" enters into force. MEMO/11/898. Brussels, 2011. December 12. P. 1. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_11_898 (дата обращения: 10.12.2020).

димо подчеркнуть: в том, что касается полного соответствия новой процедуры основному договору ЕС (Лиссабонскому), в среде специалистов существуют разные точки зрения[77].

Кроме того, следует отметить резкое повышение внимания к критерию госдолга, его комплексной оценке. В ряде докризисных количественных исследований устанавливалась прямая взаимосвязь между балансами государственного бюджета и отношением госдолга к ВВП[78]. До 2011 г. это не было явно отражено в ПСР. Теперь же, если страна не укладывается в рамки госдолга, не превышающего 60% ВВП, то после тщательного анализа всех сопутствующих факторов (в том числе фазы цикла) может быть инициирована процедура коррекции избыточного дефицита госдолга, даже если страна укладывается в рамки ПСР по другому критерию – дефициту госбюджета. Вводится процедура коррекции избыточных дисбалансов, в рамках которой создана система раннего предупреждения, основанная на анализе десяти важнейших макроэкономических показателей. При этом набор этих показателей может меняться со временем.

Любые дальнейшие реформы ПСР должны учитывать ряд обстоятельств и строго укладываться в существующие институциональные рамки. По условиям пребывания в еврозоне страна должна уступить часть своего суверенитета в области макроэкономической политики (особенно это касается дефицита госбюджета и госдолга). Однако структура и уровень бюджетных доходов и расходов должны оставаться прерогативой государств-членов. Ответственность за принятые финансовые обязательства также должны нести правительства[79].

Эксперты ЕЦБ предлагают ряд направлений дальнейших реформ по усилению фискальной координации. В их числе:

- введение принципа единогласия при разрешении стране превысить дефицит госбюджета в 3% ВВП;
- введение принципа квалифицированного большинства при разрешении стране превысить дефицит бюджета, зафиксированный в ее среднесрочной бюджетной программе;
- автоматическая коррекция сохраняющихся фискальных дисбалансов, возникших в предыдущий период;

---

[77] См., например: *Palmstorfer R.* The Reverse Majority Voting under the Six Pack: A Bad Turn for the Union // European Law Journal. 2014. Vol. 20. No. 2. P. 186–203.

[78] См., например: *Favero C., Giavazzi F.* Debt and the Effects of Fiscal Policy // NBER Working Paper. 2007. No. 12822. January. P. 1, 19.

[79] *Schuknecht L., Moutot Ph., Rother Ph., Stark J.* The Stability and Growth Pact: crisis and reform. P. 16.

- создание в странах-членах независимых ведомств, занимающихся анализом и прогнозированием состояния государственных финансов;
- учреждение на наднациональном уровне в еврозоне (без внесения изменений в Лиссабонский договор) независимого наблюдательного института – Европейского бюджетного управления – для мониторинга бюджетов стран еврозоны.

Подобная структура могла бы стать прообразом наднационального министерства финансов ЕС. ЕЦБ тем самым признал, что зона евро уже является новым политическим образованием, и коллективные действия необходимы для разрешения последующих кризисов путем сочетания солидарности и взаимной ответственности[80].

Как только ЕС получил достаточно подробную и структурированную систему фискального регулирования, со вновь ужесточенным ПСР, вмешалась Германия, настаивающая на дальнейшем углублении его реформы[81].Эту позицию поддержала Франция. Предложенный франко-германским тандемом проект Фискального пакта отразил уверенность германской стороны, что кризис в еврозоне имеет преимущественно фискальную природу. В Фискальном пакте уделяется внимание в основном двум частям ПСР – государственным долгу и дефициту, что отражает озабоченность немцев именно этими параметрами ПСР. Здесь следует подчеркнуть, что ни ЕК, ни иные институты ЕС не являлись основными инициаторами последовавшей реформы, в отличие от их ведущей роли в принятии Европейского семестра и законодательства *Six-Pack*[82].

В конце 2011 г. главы Германии и Франции в официальном совместном письме заявили о необходимости включить новые положения фискальной координации *Six-pack* в основные договоры ЕС[83].

---

[80] *Bastasin C.* Saving Europe: How National Politics Nearly Destroyed the Euro. P. 354.

[81] Германия сыграла весьма неоднозначную роль в отношении ПСР. Изначально страна – инициатор Пакта, которая затем нарушала его несколько лет подряд и настояла на смягчении его условий в 2005 г., впоследствии пошла по пути последовательного ужесточения фискальных правил. См.: *Feldmann H.* From Initiating to Breaching to Diluting the Stability and Growth Pact. In: Germany's Economic Performance / J. Hölscher (ed.). Palgrave Macmillan, 2007. P. 107.

[82] *Aumaitre A.* From the SGP to the TSCG through the lenses of European integration theories // Bruges Political Research Papers. 2018. No. 67. May. P. 13, 15.

[83] Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy. 07. Dezember 2011. Laufende Nr.: 454. URL: https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/gemeinsamer-deutsch-franzoesischer-brief-an-eu-ratspraesident-herman-van-rompuy-467806 (дата обращения: 10.12.2020).

Примечательно, что в этом письме прослеживаются две линии представлений о стратегическом развитии фискальной интеграции в ЕС: ФРГ стремилась транспонировать согласованные целевые показатели государственного долга в национальные Основные законы (Конституции). Франция, в свою очередь, хотела, чтобы правительство еврозоны было более институционализированным. Таким образом, за относительно короткий период времени существенное ужесточение ПСР произошло дважды.

В согласованном итоговом тексте содержатся два существенных отличия от проекта Фискального пакта. Первое из них имеет отношение к германской инициативе закрепить в национальных конституциях ограничения по госдолгу. Упомянутые показатели должны иметь обязательную силу и постоянно действующий характер, «желательно конституционный». Вынужденная уступка Германии в этом отношении была сделана для того, чтобы избежать проведения референдума в Ирландии (памятуя о печальном исходе референдумов во Франции и Нидерландах по Договору о введении Конституции для Европы).

Самое значительное изменение, впрочем, касалось природы основных договоров ЕС. Если первоначально и Германия, и Франция хотели изменений в Лиссабонском договоре, то вето Великобритании сделало это невозможным[84]. Поэтому был избран формат межправительственного соглашения.

В марте 2012 г. почти все страны ЕС (кроме Великобритании и Чехии) подписали договор по обеспечению бюджетной дисциплины, или Фискальный пакт – «шаг по пути к фискальному союзу»[85]. Чтобы он вступил в силу в 2013 г., была необходима его ратификация 12 членами еврозоны. Фискальный пакт представляет собой часть более широкого рамочного соглашения ЕС – Договора о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе (см. табл. 1.6).

Включение правил ПСР в национальные законодательства должно произойти в течение одного года с момента вступления в силу Фискального пакта, который специалисты назвали компромиссом «между зародышем финансовой солидарности членов ЕС и более

[84] Позиция Великобритании показывает четкое превалирование национальных интересов над наднациональными. Премьер-министр Д. Кэмерон заявил: «Предложенное не было в британских интересах» (“not the right thing for Britain”). См.: *Barker A.* Cameron frozen out after wielding veto // The Financial Times. 09.12.2011.

[85] *McArdle P.* The Euro Crisis: The “Fiscal Compact” and fiscal policy // Working Paper. Dublin: The Institute of International and European Affairs. 2012. No. 6. P. 1.

Таблица 1.6

Основные элементы Договора о стабильности, координации и управлении в ЭВС

Договор	Элементы
Раздел III: Фискальный пакт	Сбалансированный бюджет с включением в национальное законодательство автоматической коррекции избыточного дефицита; установление числовых показателей сокращения государственного долга для стран, где он превышает 60% ВВП; введение предварительной отчетности о планах и порядке выпуска государственных долговых обязательств
Раздел IV: Координация экономической политики	Обязательство осуществить дополнительные действия для эффективного функционирования ЭВС и обеспечения экономического роста и конкурентоспособности; предварительное обсуждение и, при необходимости, координация основных реформ экономической политики государств для закрепления наилучшей практики
Раздел V: Управление в еврозоне	Организация Евро-саммитов минимум дважды в год; конференций представителей соответствующих комитетов от национальных парламентов и ЕП по вопросам функционирования Договора

Источник: A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union // ECB Monthly Bulletin. 2012. May. P. 80.

жестким [национальным. – *Е.С.*] контролем над долгом и дефицитом»[86]. Следует уточнить, что реальное прямое воздействие правил Фискального пакта на фискальную политику ожидалось не ранее чем через пять лет после его вступления в силу[87].

В Договоре о стабильности, координации и управлении указано, что страны ЕС соглашаются укреплять *экономическую* (в том числе фискальную) основу Экономического и валютного союза путем принятия набора правил, направленных на укрепление бюджетной дисциплины с помощью Фискального пакта, усиления координации экономической политики и улучшения управления еврозоной, поддерживая тем самым достижение целей ЕС в области устойчивого роста, занятости, конкурентоспособности и социальной сплоченности (ст. 1 Договора).

[86] *Dorel V.M.* The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union // Social Economic Debates. 2016. Vol. 5. Iss. 2. P. 11.

[87] *Dullien S.* Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact. European Council of Foreign Relations, 2012. May. URL: https://ecfr.eu/article/commentary_reinventing_europe_explaining_the_fiscal_compact/ (дата обращения: 10.12.2020).

Цель Фискального пакта – включить в национальное законодательство на конституционном (или эквивалентном) уровне часть критериев ПСР (см. табл. 1.7).

Таким образом, смысл имплементации наднационального законодательства в национальные конституции – придать ему больший вес и значимость, а также существенно осложнить нарушение правил Пакта правительствами (страна, на которую налагаются санкции, не участвует в голосовании). Кроме того, страна, которая не ратифицирует этот Пакт, лишается возможности запросить (и получить) финансовую помощь со стороны ЕС из Европейского стабилизационного механизма (*European Stability Mechanism)*.

Так, 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. Ежегодный структурный дефицит не должен превышать 0,5% номинального ВВП и должен соответствовать среднесрочным бюджетным целям, как это определено ПСР. Для стран, у 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. Государства, в отношении которых открыта процедура коррекции избыточного дефицита, обязаны сформировать национальную программу фискальной коррекции с детальным описанием структурных реформ, необходимых для эффективного и своевременного исправления ситуации. Эта программа представляется ЕК и Совету.

Еще одна новация состоит в том, что Суд ЕС получает право штрафовать страну, не включившую в свое законодательство «правило сбалансированного бюджета». Штраф может доходить до 0,1% ВВП. Если речь идет о стране еврозоны, то сумма штрафа направляется в созданную в начале 2012 г. постоянно действующую структуру – Европейский стабилизационный механизм[88]. Если штраф наложен на подписавшую договор страну вне еврозоны, он направляется в Общий бюджет ЕС. Следует подчеркнуть, что в Маастрихтском договоре «наднациональные институты и механизмы были практически бессильны (*almost powerless*) в ограничении фискальной

[88] См.: Treaty establishing the European Stability Mechanism... 2012. URL: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

Таблица 1.7

Сравнительная характеристика реформированного ПСР и Фискального пакта

	ПСР	**Фискальный пакт**
Правовая база	Вторичное законодательство (Решения Совета, Постановления)	Первичное законодательство (межправительственное соглашение и национальное законодательство)
Бюджетные цели	Близко к равновесию или профицит; страновые среднесрочные цели: для стран еврозоны максимальный дефицит 1% ВВП	Равновесие или профицит; страновые среднесрочные цели: максимальный дефицит 0,5% ВВП (или 1%, если госдолг на низком уровне и система госфинансов признана стабильной)
Оговорка об освобождении от обязательств	Тяжелый экономический спад в еврозоне или в целом в ЕС; событие вне контроля правительства с сильным финансовым влиянием; реализация структурной и/или пенсионной реформы	Повторяет принципы ПСР
Конвергенция с бюджетными целями	Оценивается на основе правила структурного баланса; Ежегодное улучшение баланса на 0,5% ВВП (более чем на 0,5% ВВП в благоприятном экономическом положении, и/или если госдолг превышает 60% ВВП или есть риски устойчивости долга; менее чем на 0,5% ВВП – при неблагоприятной конъюнктуре)	Быстрая конвергенция со среднесрочными бюджетными целями (детали предлагаются ЕК) с вниманием к риску устойчивости; оценка прогресса как в ПСР
Оценка соответствия	Обнаруженное значительное несоответствие целям в случае одновременного нарушения критерия структурного дефицита (0,5% за один год или по 0,25% за два года подряд) и расходов	Оценка обнаруженного несоответствия целям как в ПСР; ЕК предлагает основные принципы создания независимых национальных мониторинговых институтов

Таблица 1.7 (окончание)

	ПСР	**Фискальный пакт**
Механизм коррекции	В случае значительного несоответствия целям – предупреждение ЕК; рекомендация Совета о необходимых реформах (на основе рекомендации ЕК)	Автоматические меры при значительном несоответствии целям (включая обязательство по коррекции в течение определенного времени); принимаются на национальном уровне на основе предложенных ЕК принципов
Исполнение	ЕК может предложить финансовые санкции (депозит 0,2% ВВП) в случае непринятия эффективных мер; автоматическое одобрение санкций Советом, если он не отклонит их квалифицированным большинством	В дополнение к ПСР финансовые санкции могут быть наложены Судом ЕС в случае, если правило сбалансированного бюджета и механизма коррекции не отражено в национальном законодательстве соответствующим образом

Источник: составлено по: A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union // ECB Monthly Bulletin. 2012. May. P. 89.

политики». Таким образом, пространство маневра ЕК ограничивается мониторингом, отчетностью и выдачей рекомендаций (в соответствии со ст. 126 ДФЕС), а сам Пакт с 2003 г. (после известного решения Совета ЕС заблокировать начало процедуры коррекции избыточного дефицита в отношении Франции и Германии) стал «практически бессмысленным и бесполезным» (*practically pointless and useless*)[89]. В этом смысле Фискальный пакт представляет собой важнейшую новацию в первичном законодательстве.

Важным дополнением считается создание по предложению Еврокомиссии независимых мониторинговых структур (фискальных советов), которые должны обеспечивать прозрачность и достоверность бюджетных целей, принимаемых в рамках ПСР и Фискального пакта. При этом функциональная независимость этих структур выступает как дополнительный фактор беспристрастности оценок[90].

Фискальный пакт также подвергается критике как со стороны политиков, так и ряда экономистов. Основные политические упреки (преимущественно от британских специалистов) относятся к дефициту демократии: «принятие Фискального пакта передает суверенные права от демократически избранных национальных правительств к невыбираемой (народом. – *Е.С.*) бюрократии»; «Фискальный пакт по сути своей авторитарен»; включение ЕК в перечень «независимых институтов», по мнению американского экономиста Дж. Уикса, «придает явно выраженный оруэлловский (*Orwellian*) характер этому и без того кафкианскому (*Kafkaesque*) договору»[91]. Правда, при этом часто забывается намерение ЕК после определенного периода действия Фискального пакта поставить вопрос о внесении соответствующих изменений в основной (Лиссабонский) договор.

Некоторые экономисты, в свою очередь, не считают применение Фискального пакта реальным во всех странах и отмечают его «символическую природу» по сравнению с законодательством *Six-Pack*[92].

---

[89] *Benczes I.* The fiscal compact and the EU's crisis management // Studies in International Economics. 2016. 2 (1). P. 70.

[90] Common principles on national fiscal correction mechanisms. Communication from the Commission. Brussels: European Commission, 20.6.2012. P. 2, 3, 5, 7.

[91] The "independent institutions" include the European Commission itself, which adds a distinctly Orwellian character to the already Kafkaesque Treaty. *Weeks J.* The Six-Pack: EU Mandate for Bad Economic Policy // Social Europe, 2016. April 6. URL: https://www.socialeurope.eu/six-pack-eu-mandate-bad-economic-policy (дата обращения: 10.12.2020).

[92] См., например: *Calliess Chr.* From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone // Cambridge Yearbook of European Legal Studies. 2012. Vol. 14. P. 101.

Так, германская сторона выражает обеспокоенность 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. Но Фискальный пакт (межправительственное соглашение) не представляет собой источник права ЕС и не содержит оговорки о денонсации. В связи с этим германские профсоюзы предложили внести в Фискальный пакт оговорку о денонсации, а также (что не менее важно) предусмотреть возможность внесения в него изменений после определенного периода функционирования[93]. Другие специалисты отмечают, что «правовой аппарат Фискального пакта, по-видимому, мало влияет на выработку реальной политики»[94].

Несмотря на все реформы, только вопросом времени было столкновение реформированной фискальной архитектуры ЕС с двумя ее стратегическими и до сих пор неисправленными недостатками. Это, *во-первых*, неэффективность в обычных условиях, особенно при благоприятной хозяйственной конъюнктуре. *Во-вторых* – чрезмерная жесткость в периоды кризисов, что отнюдь не способствует их скорейшему разрешению. Кроме того, есть и иные недостатки, которые могут сыграть негативную роль в будущем, в частности, недостаток точных оценок циклического компонента в размере дефицитов[95]. Основной принцип Фискального пакта – усиление контроля – выглядит обоснованным, но механизм реализации этого принципа проблематичен: излишняя жесткость предложенного подхода может подорвать роль национальных правительств в противостоянии экономическим потрясениям. Даже если Фискальный пакт будет способствовать стабилизации систем государственных финансов и фискальной политики стран ЕС, неясно, насколько он будет способен выполнить те задачи, ради которых создавался – исключить повторение финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., а также кризис суверенных долгов еврозоны[96].

---

[93] Fragen und Antworten zum Fiskalpakt. Berlin: DGB Bundesvorstand, 2012. Juni. S. 12.

[94] "little impact on actual fiscal policy-making". См.: *Gros D., Alcidi A.* The case of the disappearing Fiscal Compact // CEPS Commentary. 2014. November 5. P. 1. URL: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/01/Fiscal%20Compact.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

[95] *Burret H.T., Schnellenbach J.* Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States. Expertise on the behalf of the German Council of Economic Experts // Working Paper. 2013. No. 08. September. P. 6–10.

[96] "it is unclear to what extent this would contribute to reducing government financing crises". См.: *Kukk M.,* Enhanced fiscal Governance in the European union: the fiscal compact // Baltic Journal of European Studies. 2015. Vol. 5. No. 1 (18). P. 88.

В 2012 г. очередной вехой (правда, исключительно с политической точки зрения) в развитии фискальной интеграции стал Доклад четырех президентов, в котором главы Совета, Еврокомиссии, Еврогруппы и ЕЦБ призывали к обеспечению стабильности ЭВС экономическими, *фискальными* и финансовыми мерами (создание Банковского союза)[97]. Кроме того, в Докладе прозвучало намерение создать Фискальный союз, который, по мнению авторов, необходим для эффективного функционирования ЭВС. Полноценный Фискальный союз подразумевает и учреждение на уровне еврозоны фискального ведомства (казначейства), бюджета, объединения долгов.

В 2013 г., следуя Докладу четырех президентов, для еврозоны принимается законодательство *Two-Pack* в форме двух Постановлений, регламентирующих представление проектов национальных бюджетов стран еврозоны на рассмотрение ЕК. Согласно этим Постановлениям, страны с единой валютой усиливают координацию и надзор за своей бюджетной дисциплиной, дополняя тем самым положения ПСР, Европейского семестра и законодательства *Six-Pack*. Первое Постановление устанавливает правила для стран еврозоны, которые проходят процедуру коррекции избыточного дефицита[98]. Второе определяет ясные и простые правила действий для стран еврозоны, находящихся в сложном экономическом положении, влияющем на финансовую стабильность, и получающих финансовую помощь[99]. Постановления принимались по итогам кризиса суверенных долгов и их цель – «не допустить "заражения" всей еврозоны и ЕС в целом фискальными проблемами ряда входящих в нее стран» (*spill-over effect*)[100].

Последним важным элементом существующей в настоящее время системы фискальной координации и регулирования в ЕС можно

---

[97] Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy. Brussels: European Council, 2012. June 26. P. 5–6.

[98] Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area // Official Journal of the European Union. 27.5.2013. L 140/11–L 140/23.

[99] Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability. Ibid. L 140/1–L 140/10.

[100] The Two-Pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states // Occasional Papers. 2013. No. 147. May. P. 5, 13.

считать учреждение в 2015 г. Европейского фискального совета. Его основные цели – оценка внедрения системы фискального регулирования в еврозоне и на национальном уровне; формирование предложений об основных направлениях эволюции фискального регулирования в ЕС; сотрудничество с национальными независимыми фискальными советами стран еврозоны в соответствии с законодательством *Two-Pack*.

Примечательно, что Европейский фискальный совет представляет собой полностью независимую как от национальных правительств, так и от Еврокомиссии структуру. Согласно «Докладу пяти президентов»[101], Европейский фискальный совет «должен советовать, а не проводить политику», последняя прерогатива остается в компетенции Еврокомиссии[102].

В 2017 г. Еврокомиссия опубликовала подробный доклад о применении Фискального пакта в 22 странах ЕС, которые с 2014 г. внедряли в свои национальные законодательства положения Фискального пакта[103]. ЕК отметила, что все 22 страны в соответствии с требованиями Фискального пакта существенно адаптировали национальное фискальное регулирование и его рамки, внедрив на национальном уровне правило сбалансированного бюджета. Для некоторых стран подобные изменения потребовали внесения поправок в Основной закон. Другие страны приняли альтернативное, обязательное к исполнению законодательство. Тем не менее в Докладе 2017 г. отмечены большие различия в национальных системах государственных финансов.

В 2020 г., как раз перед наступлением кризиса *COVID-19*, ЕК, в соответствии с законодательством *Six-Pack* и *Two-Pack,* проанализировала функционирование всей системы фискального регулирования. Наряду с успехами по основным направлениям (баланс государственных бюджетов), ЕК отмечает и ряд недостатков (неспособность урегулировать высокие уровни государственного долга, проциклическое влияние регулирования, сложность всей архитек-

---

[101] В составе глав Еврокомиссии (Ж.-К. Юнкер), Европейского совета (Д. Туск), Еврогруппы (Й. Дейсселблум), ЕЦБ (М. Драги) и Европарламента (М. Шульц).

[102] "It should advise, not implement policy". См.: Completing Europe's Economic and Monetary Union / Juncker J.-Cl. et al. Brussels: European Commission, 2015. P. 23.

[103] Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels: European Commission, 22.2.2017. P. 3–4.

туры[104]), устранение которых станет основной целью будущей реформы европейского фискального регулирования и надзора.

Для будущей реформы сложившейся системы фискального регулирования, помимо указанных недостатков, существует ряд вызовов. Можно предположить дальнейшее встраивание фискальных показателей в общую концепцию макроэкономической политики в ЕС, где показатели дефицита бюджета будут рассматриваться в общем контексте с темпами инфляции, безработицей, госдолгом, структурой банковского сектора и прочими показателями. Подобное переплетение имманентно и отражает проблемы и перспективы развития Союза.

Не стоит забывать и про экологические приоритеты – неслучайно в Докладе Еврокомиссии в 2020 г. появились слова «зеленое бюджетирование», которое, по мнению ЕК, может сыграть роль в улучшении качества государственных финансов и способствовать достижению целей Европейской «зеленой сделки»[105]. Правда, ЕК не уточнила, когда планируется развитие подобных инструментов. Но уже одно то, что подобные варианты будут рассмотрены, дает основание предположить, что дальнейшее развитие и повышение роли наднационального фискального регулирования в ЕС неизбежно и может помочь преодолению асимметрии ЭВС.

---

[104] Ряд специалистов вообще выводят сложность всей фискальной конструкции ЕС на первое место среди недостатков. См.: *Darvas Zs., Martin Ph., Ragot X.* European fiscal rules require a major overhaul. Op. cit. P. 4.

[105] Economic governance review: Questions and answers. Brussels: European Commission, 5.02.2020. P. 2–3. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_171 (дата обращения: 10.12.2020).

Глава 2

ЭВОЛЮЦИЯ ОБЩЕГО БЮДЖЕТА ЕС В XXI ВЕКЕ

Общий бюджет ЕС – первый в мире наднациональный механизм регулирования диспропорций в социально-экономическом развитии стран-членов интеграционного объединения. Общий бюджет ЕС представляет собой старейшую составляющую фискальной интеграции и всегда был очень «политически заметным» аспектом экономической политики ЕС[1]. Эволюция этого аспекта шла параллельно углублению экономической интеграции, хотя и со значительным от нее отставанием. Размеры взносов в Общий бюджет и выплат из него странам-членам ЕЭС, а затем ЕС, всегда были предметом их особого внимания. Более того, как показывают и современные исследования, страны Евросоюза всегда воспринимали взносы в Общий бюджет как «свои деньги»[2], которые надо отдавать. При этом финансы в самом широком контексте (в том числе это касается и фискальных вопросов) всегда были одним из ключевых направлений общей политики Евросоюза[3], наряду с внешнеторговой политикой, развитием единого рынка, экологической повесткой дня и пр.

До 1988 г. политическая значимость Общего бюджета ЕС определялась межинституциональным соперничеством между основными структурами Сообщества: право одобрить Общий бюджет, одно из наиболее значимых для Европейского парламента (ЕП), часто использовалось как рычаг давления на Совет ЕС с целью заставить его пойти на уступки. Частично эта проблема была решена, когда ЕП получил больше полномочий в области бюджетного планирования.

Этот перераспределительный механизм возник как часть экономической политики еще в 1957 г. в Римском договоре. Его важнейшей целью было финансирование европейских политик, первой из кото-

---

[1] *El-Agraa A.M.* The EU General Budget. In: The European Union Illuminated. L.: Palgrave Macmillan, 2015. P. 150.

[2] *Fabbrini F.* A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives. In-Depth Analysis. Luxembourg: European Parliament, 2019. P. 21.

[3] *Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L.* What Does the European Union Do? // NBER Working Paper. Cambridge: National Bureau of Economic Research. 2001. No. 8647. P. 5.

рых стала Общая сельскохозяйственная политика (ОСХП). Вначале размер Общего бюджета был очень невелик, но по мере расширения Сообщества, появления новых направлений экономической политики он увеличивался. Важнейшим направлением Общего бюджета было также финансирование политики сплочения (*cohesion*), целью которой стало выравнивание основных макроэкономических показателей входящих в интеграционное объединение стран.

Примечательно, что еще до Римского договора у прообраза современного ЕС, Европейского объединения угля и стали (ЕОУС, основан в 1951 г.) был свой административный и операционный бюджет[4]. И в Договоре о Евратоме (1957) тоже фигурировал административной и инвестиционный бюджет. После подписания в 1965 г. Договора о слиянии (с дополнениями 1967 г.)[5] последний включил в Единый бюджет ЕЭС (*Single Budget*) административные бюджеты ЕОУС и Евратома, а также создал единые для ЕОУС, ЕЭС и Евратома Комиссию и Совет (тогда как до того было три Совета и три Комиссии). Позже, в 1970 г., после заключения Люксембургского договора, научно-исследовательский и инвестиционный бюджет Евратома был инкорпорирован в Общий бюджет ЕЭС (*General Budget*)[6]. Впрочем, главным достижением этого договора, как представляется, была трансформация источников финансирования Общего бюджета: впервые у Сообщества появилась система собственных ресурсов (*own resources*). Тем самым Общий бюджет получил подлинную фискальную составляющую, а ЕЭС – относительную финансовую автономию.

До 1970 г. Общий бюджет представлял собой не фискальный механизм, а обычный фонд, который наполнялся путем взносов от стран-членов Сообщества. Затем аккумулированные таким образом средства перераспределялись в соответствии с целями, установленными в расходной части. Собственные ресурсы состояли из доходов, получаемых от реализации Сообществом европейских политик. Прежде всего, имеются в виду ОСХП; таможенные сборы, а также посту-

---

[4] Договор ЕОУС прекратил действие в 2002 г. с передачей своего бюджета в Общий бюджет ЕС.

[5] Vertrag zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften // Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. 13.7.67. No. 152.

[6] Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Vertrage zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften // Ibid. 2.1.71.L 2/7, L 2/10.

пления от НДС (изначально по ставке отчислений в 1%)[7]. В течение 1970-х гг. в официальных документах ЕЭС был представлен ряд инициатив относительно повышения роли Общего бюджета, но они так и не были осуществлены. В частности, уже в 1971 г. в Плане Вернера было подчеркнуто, что бюджетная политика имеет большое значение для развития экономики объединения, но предложение о создании общей бюджетной системы Сообщества так и не было реализовано. Но уже в опубликованном в 1977 г. Докладе экспертов Комиссии европейских сообществ (КЕС) во главе с шотландским экономистом Д. МакДугаллом были изложены позиции федералистов в европейском строительстве. Подчеркивалась потребность расширить Общий бюджет с 0,7% до 2–2,5% ВВП ЕЭС[8], а по мере углубления интеграции – учредить *федеральный* бюджет в размере 5–7% ВВП. С учетом оборонных расходов предполагалось увеличить его до 7,5–10% ВВП стран-членов[9].

Подчеркнем, что подобные проекты, особенно в тот период, были, по сути, утопичны, поскольку любое предложение расширить наднациональные финансы означало ограничение национального суверенитета в этой важнейшей области. Поэтому, несмотря на достаточно смелые предложения экспертов, Общий бюджет законодательно ограничен гораздо меньшей цифрой, изменение которой требует единогласного одобрения всех стран-членов.

В середине 1970-х и начале 1980-х гг. к основным проблемам, возникшим к тому времени в Общем бюджете (прежде всего, неспособность ЕК, ЕП и Совета договориться между собой по бюджетным вопросам), добавилась так называемая проблема британского взноса[10]. Великобритания ясно дала понять, что статус и расходы на ОСХП

---

[7] European Union Public Finance. 5th Ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. P. 22.

[8] Федералисты в ЕС выступают за усиление наднационального управления и проведение общей экономической и фискальной политики на уровне ЕС. При этом в рамках ЭВС реализована так называемая «Маастрихтская модель» – когда при наличии единой валюты страны еврозоны сохраняют национальный суверенитет в фискальной политике.

[9] The MacDougall Report. Brussels: Commission of the European Communities, 1977. Vol. I. April. P. 20, 70. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/the_macdougall_report_volume_i_brussels_april_1977-en-c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09.html; *Soromenho-Marques V., Cabral R.* The High Price of Our 'Low-Cost' Monetary Union. Brussels: Heinrich Böll Stiftung, 2018. July 18. P. 1. URL: https://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2018/07/lowcostunion.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[10] См. подробнее: *Хохлов И.И., Сидорова Е.А.* Наднациональность в политике Европейского Союза. М.: Международные отношения, 2014. С. 129–131.

в Общем бюджете ее не устраивают. В результате долгих дискуссий появился феномен «британская скидка» (см. Врезку 1), и, таким образом, структура источников поступлений в Общий бюджет дополнительно усложнилась.

В 1987 г. КЕС (позже ЕК) сетовала, что «бюджет Сообщества отражает реалии очень частичной и очень ограниченной финансовой интеграции», «не представляет собой ни настоящий инструмент финансирования широких направлений политики, ни эффективный перераспределительный механизм»[11]. Это высказывание оставалось актуальным на протяжении десятилетий[12].

Врезка 1. **«Британская скидка»**

«Британская скидка» (до 2020 г.) – льгота в форме вычета из НДС для Великобритании. Впервые корректирующий механизм был согласован в 1975 г. (тогда на референдум в Великобритании впервые был вынесен вопрос о присоединении к ЕЭС. Второй референдум в 2016 г. вывел страну из ЕС). Механизм должен был действовать на период 1976–1980 гг., но так и не вступил в силу. В ноябре 1979 г. согласован второй корректирующий механизм. Третий компенсирующий механизм был согласован в 1984 г. Компромисс по вопросу британского взноса удалось достичь на саммите в Фонтенбло в результате франко-германской инициативы. Впервые была использована «коррекция у источника» (доходов, получаемых Сообществом от Великобритании). С 1985 г. компенсация предоставлялась в форме вычета из британского взноса НДС в Общий бюджет. «Британская скидка» делилась между всеми странами Сообщества в соответствии с их платежами от НДС в Общий бюджет. В 1981 г. крупнейший донор Общего бюджета, ФРГ, а позже ряд других стран Сообщества возмутились наличием «британской скидки». После этого их расходы на «британскую скидку» были сокращены, а с 2002 г. введен механизм «скидки с “британской скидки”», которой пользовались четыре крупнейших нетто-донора Общего бюджета (ФРГ, Австрия, Нидерланды, Швеция). Впоследствии механизм «британской скидки» не раз пересматривался в сторону сокращения, пока не был отменен с выходом Великобритании из ЕС. «Британская скидка» перестала действовать только в 2020 г., поскольку Великобритания сохранила свои финансовые обязательства в Общем бюджете на протяжении действия МФП на 2014–2020 гг., хотя сам Брексит произошел в 2016 г.

[11] “very partial and extremely locatized financiaI integration”. См.: Global Appraisals of the budgetary problems of the Community. Communication from the Commission the Joint Council of Foreign Affairs Ministers and Finance Ministers and to the European Parliament. Brussels: Commission of the European Communities, 27.02.1987. P. III. URL: http://aei.pitt.edu/32529/1/COM_(78)_64_final.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[12] В 2003 г. А. Сапир в известном Докладе писал об Общем бюджете, что его «расходы, доходы и процедуры несовместимы с настоящим и будущим состоянием интеграции в ЕС... Принятие МФП диктуется узкими национальными эгоистичными интересами (“driven by narrow national calculations of self-interest”)», а сам Общий бюджет был назван «историческим реликтом» (*historic relic*). См.: *Sapir A. et al.* 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. 2003. July. P. 162.

В 1988 г. процесс расширения ЕС и формирования Единого рынка стали причиной создания Пакета Делора-I (*Delors-I Budgetary Package*), что привело к пересмотру бюджетных правил ЕЭС: помимо ежегодного Общего бюджета, Сообщество получило также среднесрочные бюджетные планы, которые называются Многолетние финансовые программы – МФП (*Multiannual Financial Framework*). Их период действия в настоящее время составляет 7 лет. Следует отметить, что введенные МФП играют неоднозначную роль в бюджетном процессе. С одной стороны, усилились строгость бюджетной дисциплины и предсказуемость расходов; с другой – это сопровождалось отрицательными последствиями: потерей гибкости и затруднениями в случае необходимости быстрого реагирования. Впрочем, это характерно не только для Общего бюджета, но и для других элементов фискальной политики ЕС.

Реализация каждой МФП сопровождается межинституциональным соглашением, согласно которому основные институты ЕС – ЕК, Совет и ЕП – обязуются соблюдать установленные пределы расходования средств. Текущий уровень расходов фиксируется в ежегодном Общем бюджете, который обязан соответствовать основным положениям МФП и принимается в соответствии с установленной процедурой. Хотя подобные межинституциональные соглашения были призваны обеспечивать непрерывный и стабильный бюджетный процесс, на практике все главные решения относительно основных статей расходов МФП вызывают острые дискуссии, особенно с учетом воздействия на экономику ЕС внешних факторов.

После подписания в 1992 г. Договора о Европейском союзе (ДЕС) вопросы функционирования Общего бюджета рассматривались в Эдинбургском соглашении 1992 г. (Пакет Делора-II). Параллельно проводилась реформа ОСХП и осуществлялось увеличение ресурсов Общего бюджета для финансирования других общеевропейских политик. Основанием для реформ стала перспектива очередного расширения ЕС в XXI в., но в целом процесс согласования финансирования расширения ЕС в 2004 и 2007 гг. за счет стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) и др. (весьма скромные ресурсы) в Общем бюджете занял 8 лет![13].

До 2002 г. в рамках ЕЭС, а позднее ЕС, существовали два бюджета: Общий бюджет ЕС и операционный бюджет ЕОУС. По истечении срока действия договора о ЕОУС в 2002 г. в Европейском союзе остался один Общий бюджет ЕС (*Common Budget of the EU*). До 2020 г. в рамках

[13] *El-Agraa A.M.* Op. cit. P. 151.

ЕС существовал один Общий бюджет ЕС-28, включая Великобританию, которая прошла процедуру выхода из ЕС (в соответствии со ст. 50 Договора о Европейском союзе, части действующего Лиссабонского договора), а с 2021 г. Общий бюджет ЕС включает 27 стран.

В XXI в. структура Общего бюджета претерпела достаточно существенную эволюцию, которая связана с рядом вызовов, проявившихся в процессе европейской интеграции. К числу таких вызовов относится крупнейшее расширение Союза, включившее в состав ЕС страны с менее высоким уровнем социально-экономического развития. Это создало дополнительную финансовую нагрузку на проведение политики сплочения. Сюда же добавилась необходимость преодоления последствий экономических кризисов, а с 2015 г. – и миграционного кризиса. Последний год действия Многолетней финансовой программы на 2014–2020 гг. ознаменовался кризисом *COVID-19*, с последствиями которого будет бороться уже следующая МФП на 2021–2027 гг.

Ранее законодательно установленный малый объем Общего бюджета ЕС (немногим более 1% валового национального дохода, ВНД[14]) делал практически невозможным использование его средств для макроэкономической стабилизации. В работах специалистов ИМЭМО РАН отмечалось, что Общий бюджет предназначен для решения ряда специфических задач, связанных в основном с финансированием сельского хозяйства[15], региональной политики, содержанием административного аппарата ЕС.

Стоит отметить, что расходы на ОСХП в течение десятилетий существования Общего бюджета занимали первое место с большим отрывом от остальных статей, и только в середине действия МФП на 2014–2020 гг. расходы на политику сплочения опередили расходы на ОСХП[16]. Можно согласиться с мнением авторитетных европейских экономистов: «Сказать, что экономическое влияние (Общего

[14] ВНД равен валовому внутреннему продукту (ВВП) за вычетом первичного дохода, выплачиваемого резидентами нерезидентам, плюс первичный доход, получаемый резидентами от остального мира. С 2002 г. заменил ВВП в Общем бюджете. См.: European system of accounts. ESA 1995. Brussels-Luxembourg: ECSC-EC-EAEC, 1996. P. 194.

[15] Только в 1997 г. (!) впервые на ОСХП пришлось менее половины (49,6%) всех расходов Общего бюджета. См.: EU budget 2006. Financial Report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. P. 41. URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/tran20071120accountscom2006_/tran20071120accountscom2006_en.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[16] *Mrak M., Richter S., Szemlér T.* Cohesion Policy as a Function of the EU Budget. A Perspective from CEE Member States. Research Report 400. Wien: WIIW, 2015. May.

бюджета. – *Е.С.*) является значительным, было бы серьезным преувеличением (*serious exaggeration*)»[17].

Но в 2020 г. произошло серьезное изменение, правда, в результате действия форс-мажорных обстоятельств. Впервые в истории существования Общего бюджета он превратился в основной механизм, с помощью которого Еврокомиссия планирует финансировать полноценное восстановление экономики Союза после пандемии *COVID-19*. Не исключено, что это – первый шаг на пути реального повышения роли Общего бюджета в экономической политике ЕС.

2.1. Проблемы европейской интеграции в Многолетних финансовых программах на 2000–2006 и 2007–2013 гг.

Введение Многолетних финансовых программ позволило сделать бюджетный процесс более сбалансированным и непрерывным, поскольку у главных структур ЕС появилось больше времени и возможностей вести переговоры по поводу основных показателей доходной и расходной частей Общего бюджета. Поэтому уже в 1995 г. на заседании Совета ЕС в Мадриде было предложено подготовить проект следующего среднесрочного бюджетного плана – МФП на 2000–2006 гг.

После двухлетней работы Еврокомиссия в 1997 г. опубликовала проект, получивший название «Повестка дня-2000» (*Agenda* 2000)[18]. Особенность этого документа заключалась в том, что это был не просто обычный семилетний проект МФП с предполагаемой разбивкой на ряд ежегодных Общих бюджетов. Осознавая всю напряженность предстоящих переговоров, Комиссия также представила предложения по реформированию основных европейских политик (в том числе ОСХП), а также Доклад по системе собственных ресурсов[19].

P. 1. URL: https://wiiw.ac.at/cohesion-policy-as-a-function-of-the-eu-budget-a-perspective-from-the-cee-member-states-dlp-3625.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[17] *Begg I., Sapir A., Eriksson J.* The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2008. P. 9. URL: https://www.sieps.se/en/publications/2008/the-purse-of-the-european-union-setting-priorities-for-the-future20081op/Sieps-2008_1op.pdf? (дата обращения: 14.12.2020).

[18] AGENDA 2000. For a stronger and wider Union // Bulletin of the European Union. 1997. Suppl. 5/97. URL: http://aei.pitt.edu/3137/1/3137.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[19] Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System. Brussels: Commission of the European Communities. 07.10.1998. P. 13, 27.

В новой МФП на 2000–2006 гг. учитывались также финансовые аспекты крупнейшего за всю историю ЕС расширения за счет стран Центральной и Восточной Европы в 2004 и 2007 гг. Параллельно должны были проходить и переговоры о существенной реформе ОСХП (ранее, в предыдущей МФП, ОСХП уже была частично реформирована), что объективно осложняло дискуссию об Общем бюджете, поскольку ряд стран (в первую очередь Франция) категорически не желали больших сокращений расходов на ОСХП. Кроме того, расширение ЕС в середине 1990-х гг. за счет Австрии и Скандинавских стран присоединило к Союзу развитые экономики с ВВП на душу населения не меньше среднего по ЕС, что не создавало большой дополнительной нагрузки на Общий бюджет. Грядущее же расширение, решение о котором принималось преимущественно под влиянием политической конъюнктуры, включало гораздо менее богатые страны, которые автоматически становились главным объектом политики сплочения и региональной политики, рискуя оттеснить традиционных реципиентов средств Общего бюджета, что и произошло уже в период действия МФП на 2007–2013 гг.

Было очевидно, что расширение ЕС окажет большое давление на Общий бюджет не только потому, что потребует перераспределения расходов Общего бюджета, но и потому, что потолок ресурсов был законодательно ограничен. Условие же единогласного одобрения повышения потолка ресурсов от всех стран ЕС означает, что повышаться он может только очень медленно и постепенно. Эксперты вообще выделяют такую особенность Общего бюджета ЕС, как его «невероятную инерционность» (*incredible budgetary inertia*) и пусть замедленную, но трансформацию[20]. Тут уместно провести параллель с развитием собственно европейской интеграции. То, что зачастую выглядит как кризис, на самом деле является кризисным ростом.

Предыдущее увеличение бюджетного потолка происходило как раз в 1990-х гг., и ожидать положительного решения от стран об увеличении своих расходов на Общий бюджет не приходилось, тем более что проблема *juste retour*, или нетто-доноров и нетто-реципиентов (см. Врезку 2) со временем только обострялась и продолжала ухудшать политический климат в ЕС.

Хотя фундаментальные аргументы против *juste retour* были хорошо известны в течение многих лет, похоже, что в отказе от этой узкой точки зрения прогресса пока нет. Есть много причин, по которым

[20] *Brehon N.-J.* The Agreement on the European Budget 2014/2020: the End of the (slight) Suspense over the Budget? // European issues. 2013. No. 266. February 5. P. 6.

упрощенный взгляд на бюджетные преимущества ЕС был настолько популярен в Евросоюзе. Формально чистый бюджетный баланс рассчитать легко.

Благодаря политике сплочения и ОСХП в Общем бюджете по-прежнему доминируют два типа расходов, которые хорошо заметны для стран-участниц. С точки зрения получателей, упор на обратный финансовый поток кажется разумным. Другие же типы расходов, которые могут создать значительно более высокую добавленную стоимость в ЕС для более широких групп европейских граждан, не приводят к обратному финансовому потоку из Общего бюджета, который

Врезка 2. **Концепция *juste retour***

Концепция *juste retour* (*what you paid in, you get back* означает «сколько платишь, столько получаешь назад»). Этот принцип чистого бюджетного баланса до сих пор представляет собой серьезное препятствие на пути к достижению большей *европейской добавленной стоимости* за счет Общего бюджета ЕС. Таково мнение группы экспертов Комитета Европарламента по бюджету *European Parliament's Committee on Budgets* (*BUDG*), и с ними в этой части можно согласиться. «Одержимость» чистым бюджетным балансом выражена в знаменитом заявлении Маргарет Тэтчер «*верните мне мои деньги*» во время заседания Совета ЕЭС в Фонтенбло в 1984 г., хотя недовольство системой платежей в Общий бюджет она демонстрировала с момента переговоров о присоединении к ЕЭС. Великобритания постоянно жаловалась на предполагаемый бюджетный дисбаланс, и в итоге европейский бюджетный механизм усложнился введением различных скидок («британская скидка», позднее – скидка с «британской скидки» и пр.).

Чистый бюджетный баланс – крайне лукавый показатель выгод от участия в Общем бюджете ЕС и в самом ЕС. В чистом бюджетном балансе сопоставляется финансовый вклад страны в Общий бюджет с объемом денежных средств, которые возвращаются в страну. Бюджетные решения, принимаемые на основе этого показателя, снижают эффективность политики, поскольку эти решения смещаются в сторону программ с выраженным обратным денежным потоком в страны ЕС. *Juste retour* игнорирует возможную экономию затрат на национальном уровне за счет предоставления услуг ЕС и *европейской добавленной стоимости*, а также за счет того, что расходы ЕС могут иметь благоприятные трансграничные эффекты за пределами принимающей страны. Многие потенциальные выгоды от членства в ЕС невозможно измерить на основе бюджетных данных. В соображениях *juste retour* не принимаются во внимание преимущества расходов ЕС, связанные с эффектом масштаба, поскольку эта экономия не материализуется в виде обратного финансового потока. Если решения основаны на ошибочных показателях, они и приведут к неправильному выбору. Ориентация на *juste retour* не позволяет разработчикам политики ее правильно оценить; увидеть выгоды, которые нельзя оценить ни в денежном, ни в количественном отношении. Узкий взгляд ставит в невыгодное положение категории расходов, которые окружены предполагаемой неопределенностью в отношении эффективного распределения денег между государствами-членами: в частности, новые приоритеты в области расходов, поскольку опыт эффективного распределения расходов между странами отсутствует.

немедленно приносит пользу в ЕС. Это в особенности характерно для долгосрочных научно-исследовательских программ.

Политики в странах ЕС, стремящиеся к переизбранию, вынуждены реагировать на эти различия и часто негласно поддерживают принцип *juste retour*. Более того, у них есть стимул оценивать полезность бюджета ЕС, сравнивая вклад страны с этими «политически полезными» (для них) обратными потоками.

Есть несколько вариантов подходов к решению проблемы *juste retour*. Первым, казалось бы, убедительным вариантом является прекращение отчетности о чистых бюджетных балансах, которые в настоящее время публикует Еврокомиссия. Но сокрытие информации о выплатах национальных взносов и распределении расходов будет противоречить принципу прозрачности Общего бюджета. Кроме того, возникает опасение, что после отмены этих официальных показателей другие структуры и акторы (в том числе СМИ, НГО, НПО и др.) могут представить расчеты этих данных, но гораздо менее высокого качества (попросту исказить их).

Альтернативой прекращению отчетности о чистых бюджетных балансах является разработка более комплексного индикатора, который учитывал бы по крайней мере часть европейской добавленной стоимости (см. Врезку 3) от европейских расходов. Но даже такой модифицированный индикатор будет содержать ограниченную информацию, поскольку он в некоторой степени зависит от оценок, а не от фактических показателей. Кроме того, если бы эти расширенные показатели публиковались основными институтами ЕС, возникла бы особая проблема – проблема доверия: у ЕК, например, есть естественный «корыстный интерес» – продемонстрировать эффективность расходов ЕС. Следовательно, за эти расчеты должны отвечать независимые структуры, чей подход вызывает большее доверие (Европейская палата аудиторов, или, что еще лучше, Европейский фискальный совет). Третья стратегия борьбы с *juste retour* – усиление политических игроков, у которых есть стимул выбрать *европейскую* перспективу вместо *национальной*.

Еще одним вариантом реформы по продвижению европейского подхода является замена текущего принципа единогласия, закрепленного в ст. 312 ДФЕС, на принцип голосования большинством голосов. Такая реформа положила бы конец национальному праву вето, которое регулярно используется для защиты *juste retour*. Впрочем, такое радикальное решение кажется маловероятным, поскольку государства-члены считают свое право вето неотъемлемым.

Врезка 3. **О концепции европейской добавленной стоимости**

С экономической точки зрения европейские наднациональные расходы идеально соответствуют двум критериям. Во-первых, они приводят к положительным чистым выгодам (когда выгоды превышают затраты). Во-вторых, они создают европейскую добавленную стоимость (ЕДС) – когда чистая выгода от расходов Общего бюджета больше, чем на национальном уровне. ЕДС, по сути, сопоставляет чистую прибыль от расходов национальных правительств с той, которая возникает от расходов той же категории на европейском уровне. В этом смысле ЕДС технически представляет собой разницу между чистыми выгодами от расходов на уровне ЕС и на национальном уровне. Важно, что величина чистой выгоды и ЕДС концептуально не связаны: даже если чистая прибыль отрицательна для отдельной страны, эффект на уровне ЕС может быть положительным. Расходы на европейском уровне потенциально дают добавленную стоимость, в том числе и путем снижения конкуренции между национальными правительствами. ЕК впервые представила концепцию европейской добавленной стоимости в своем проекте МФП на 2007–2013 гг. В нем ЕДС определяется как стоимость, полученная в результате вмешательства ЕС, и является дополнительной к добавленной стоимости, которая в противном случае была бы создана только государствами-членами. Предполагается, что в определенных областях, например, где играет роль эффект масштаба, 1 евро, потраченный на уровне ЕС, принесет больше выгод, чем если бы он был потрачен на национальном или региональном уровне. ЕДС стала важным инструментом коммуникации институтов ЕС с гражданами, показывая, что средства ЕС расходуются не зря и что они создают больше выгод по сравнению с национальными расходами. В качестве предварительного условия легитимности Общего бюджета ЕС ЕДС помогает обеспечить прозрачность в отношении преимуществ сотрудничества ЕС в тех областях, где ЕС должен действовать, путем принятия законодательства, разработки политики или финансирования. ЕДС может проявляться в большей эффективности или взаимодополняемости, улучшенной координации или повышенной правовой определенности. Так, инвестиции считаются дополнительной добавленной стоимостью, если они значимы для ЕС в целом, а не только для отдельного региона или страны. ЕДС является руководящим принципом всех финансовых инициатив ЕС, связанных с наукой (включая программы «Горизонт-2020» на 2014–2020 гг., «Горизонт Европа» на 2021–2027 гг.) и инфраструктурой (трансъевропейские сети), которые создают максимальную европейскую добавленную стоимость*.

* См. подробнее: The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money? Exploratory Study. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013. P. 5; European Added Value of EU Science, Technology and Innovation actions and EU-Member State Partnership in international cooperation. Main Report / Vullings W. et al. (eds.) Brussels: European Commission, 2014. P. 5–6.

С нашей точки зрения, наиболее весомое и эффективное предложение, как преодолеть *juste retour*, связано с реформой доходов Общего бюджета. Согласно этому подходу, новые подлинные собственные ресурсы (европейские налоги) могли бы изменить ситуацию. Национальные правительства в этом случае больше не будут воспринимать эти *европейские* доходы как «свои» и, следовательно, будут более спокойно относиться к их использованию.В итоге во многом из-за проблемы *juste retour* переговоры об МФП на 2000–2006 гг. заняли пол-

ных два года, и в мае 1999 г. было одобрено межинституциональное соглашение между ЕК, ЕП и Советом ЕС о «Повестке дня-2000»[21]. При этом решение о новой системе собственных ресурсов было принято Советом только осенью 1999 г.

Предложение ЕК сохранило потолок собственных ресурсов на уровне 1999 г., или 1,27% ВНД, из которых предполагалось профинансировать реформу ОСХП и иные основные расходы Общего бюджета.

ЕК предлагала продолжить те реформы ОСХП, которые начались в 1991–1992 гг.[22], поскольку в долгосрочной перспективе стало невозможно иметь «две отдельные сельскохозяйственные политики» в рамках одного и того же Сообщества[23] (для старых и новых стран интеграционного объединения. – *Е.С.*). В числе основных пунктов предложения ЕК было снижение цен вмешательства[24] на пахотные культуры (на 20% начиная с 2000 г.), молоко (сокращение на 15% за четыре года) и говядину (на 30% за три года)[25]. Подобные сокращения будут в значительной степени компенсированы увеличением прямой помощи производителям. Было предложено, чтобы такая помощь была дегрессивной[26], когда она превышала 100 тыс. евро на один холдинг. Кроме того, были предложены реформы для рынков табака, вина и оливкового масла. Помимо сокращения мер прямой поддержки, было также предложено усилить рыночные меры. Экономисты, тем не менее, отмечали, что предложенные ЕК реформы менее су-

---

[21] Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure // Official Journal of the European Communities. 18.6.1999. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0618(02)&from=EN (дата обращения: 14.12.2020).

[22] Р. МакШерри считается первым еврокомиссаром по вопросам сельского хозяйства, которому удалось реализовать достаточно существенную реформу ОСХП в начале 1990-х гг.

[23] *Tongeren Fr. van, Meijl H. van*. European policy issues in a global trade analysis framework. The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI), 2001. July. P. 18. URL: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.4846&rep=rep1&type=pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[24] Цены вмешательства – минимальные закупочные цены, поддерживаемые и гарантируемые ЕС, обычно на несколько процентов ниже базисных (максимальных цен, которые ЕС стремится обеспечить своим производителям и которые, как правило, на уровне выше мировых). По ценам вмешательства органы вмешательства закупают продукцию, невостребованную рынком. См.: *Клинов В.Г., Сидоров А.А.* Экономическая конъюнктура. М.: Экономика, 2019. С. 130.

[25] European Union Public Finance.... Op. cit. P. 59.

[26] Снижение выплат по мере снижения доходов.

щественны, чем следовало ожидать в контексте расширения, и гораздо менее радикальные, чем упомянутые ЕК реформы МакШерри 1991–1992 гг.[27]. И хотя ЕС выполнил свои обязательства перед ВТО в части прямой поддержки, результаты реформы ОСХП мало отразились на состоянии мировых рынков[28].

Проект ЕК содержал ряд предложений и относительно структурных трансформаций. После того как в 1990-е гг. резко возрос объем средств, распределяемых структурными фондами[29], целью ЕК стало удержание расходов на достигнутом в 1999 г. уровне в 0,46% ВВП. В эту цифру также было предложено включить структурные меры, связанные с расширением Союза.

Количество целей, которыми занимались структурные фонды, было сокращено с семи до трех, что упрощало, таким образом, структуру расходов Общего бюджета. **Первая цель** – поддержка развития наименее развитых регионов, чей среднедушевой доход составлял менее 75% от среднеевропейского уровня. **Вторая цель** покрывала помощь отраслям, переживающим структурные изменения (в частности, к ним относятся рыболовство), кризисные сельские территории и проблемные городские агломерации. **Третья цель**, в свою очередь, состояла в модернизации систем образования и занятости в ЕС. Объемы финансирования проектов и программ, направленных на реализацию этих основных целей, в МФП на 2000–2006 гг. постоянно снижались. По прочим основным статьям расходов (см. рис. 2.1) Еврокомиссия предлагала сдерживать рост финансирования.

В рамках проведения внутренней политики ЕК отдавала приоритет программам, связанным с обеспечением экономического роста и занятости, к которым относятся научно-исследовательские программы, трансъевропейские сети, образование, окружающая среда и поддержка МСП. Расходы на внешние действия росли медленными темпами, поскольку в предыдущей МФП наблюдалось их резкое увеличение.

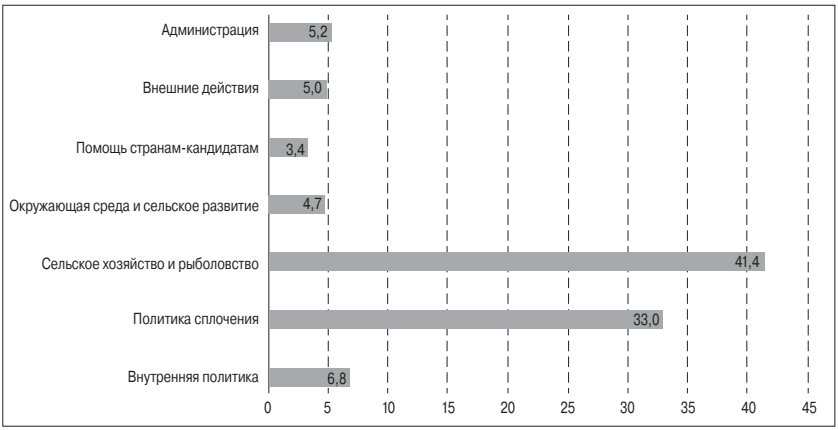
В отношении административных расходов ЕК предлагала оставить без изменений цифры расходов предыдущей МФП (это без

---

[27] См. подробнее: *Swinbank A.* EU Agriculture, Agenda 2000 and WTO Commitments // The World Economy. 1999. Vol. 22. Iss. 1. P. 41. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9701.00192 (дата обращения: 14.12.2020).

[28] *Andrews A., Nelson R.* Agenda 2000: European Union's reform package for grain // Australian Commodities. 2001. Vol. 8. No. 2. June. P. 325–326.

[29] Структурные фонды ЕС на то время: Европейский фонд регионального развития; Европейский социальный фонд; ФЕОГА; Европейский фонд морского промысла и рыболовства.



Источник: составлено по: *Benedetto G.* The History of the EU Budget In-Depth Analysis. Brussels: European Union, 2019. P. 29.

Рисунок 2.1. **Основные статьи расходов МФП на 2000–2006 гг.,** *% от общего*

увеличения административного штата), но с одним отличием – допускался рост расходов в области пенсионного обеспечения..

Отдельным блоком предложений Еврокомиссии выступали меры, связанные непосредственно с предстоящим расширением ЕС. Помощь, направляемая странам-кандидатам, состояла из трех частей. Для стран, включенных в программу *Phare*[30], основные средства были ориентированы на поддержку реформ в сфере управления, с тем чтобы страны-кандидаты успешно адаптировали базовые ценности ЕС (*acquis communautaire*). Для этого в дополнение к этой программе были созданы два новых финансовых инструмента, призванных обеспечивать помощь странам-кандидатам в ходе проводимых ими структурных преобразований перед присоединением к ЕС. Программа *Sapard* сконцентрирована на модернизации производственных цепочек в сельском хозяйстве, а также развитии сельских

[30] Программа *Phare* начата в 1989 г. решением Совета ЕС о поддержке экономической и политической трансформации Польши, Венгрии и (с 1990 г.) Чехословакии. На саммите в Копенгагене (1993) программа была распространена на других кандидатов на вступление в ЕС. В 1996 г. в ней предусматривалась помощь уже 13 странам ЦВЕ, и *Phare* стала основным инструментом финансовой и технической поддержки этих стран до расширения ЕС. См. подробнее: *Čunderlíková M.* The European Union Phare Programme // Current Topic. 2007. Vol. 15. No. 1. January. P. 13–14.

территорий. Программа *ISPA* была направлена на финансирование проектов в сфере транспорта и защиты окружающей среды[31].

Для этих трех программ в МФП на 2000–2006 гг. предполагалось ежегодное выделение средств, причем их объем должен оставаться неизменным после первого раунда расширения, с тем чтобы оставшиеся страны-кандидаты – в их числе Польша, Венгрия, Чехия, Словения, Эстония и Кипр – могли получить бóльшие суммы. Предполагалось, что эти шесть стран-кандидатов смогут присоединиться к ЕС не ранее 2002 г.

В отношении сельскохозяйственного сектора стран-кандидатов Еврокомиссия не предполагала прямых компенсаторных мер поддержки, так как после расширения ЕС не ожидалось снижения внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию. Самые крупные суммы предназначались для финансирования структурных трансформаций; прочие дополнительные расходы относились к потенциальному участию новых стран-членов во внутренних европейских политиках.

Согласно установленным бюджетным процедурам, ЕК обязана опубликовать доклад о собственных ресурсах для следующей МФП до истечения срока действия предыдущей. Так, для МФП на 2000–2006 гг. этот доклад должен был быть представлен до конца 1999 г. Но, учитывая специфику новой МФП, Еврокомиссия обнародовала свой доклад уже в 1998 г. Основанием для столь ранней публикации послужило не только грядущее расширение, но и упомянутое обострение проблемы *juste retour* (подробнее см. Врезку 2).

Дело в том, что в Общем бюджете ЕС и в МФП доходы отдельных стран-членов и выделяемые им из Общего бюджета суммы (по расходным статьям) не взаимосвязаны. Собственные ресурсы собираются таким образом, что государства-члены вносят вклад в Общий бюджет, в основном исходя из критерия их экономической мощи, в то время как расходы распределяются в соответствии с политиками ЕС, которые напрямую с доходами не связаны. Только некоторые направления расходов (трансферы из Фонда сплочения) напрямую связаны с различием в экономическом развитии стран ЕС. Все остальные расходы зависят от выполнения иных критериев.

Германия, Австрия, Нидерланды и Швеция подняли вопрос о чрезмерном бремени своих взносов в Общий бюджет, но в предложенном Еврокомиссией проекте был проведен только анализ действующей

[31] См.: The Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments: Phare, Ispa, Sapard. Brussels: European Commission, 2002. P. 8–18. URL: http://aei.pitt.edu/38750/1/A3711.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

системы и вероятных путей ее изменения, а не вариантов реформы источников бюджетных доходов для реализации следующей МФП.

ЕК утверждала, что сложившаяся система доходов предоставляет все необходимые ресурсы и стала более справедливой в части распределения взносов между отдельными странами, исходя из их «платежеспособности», т.е. размеров ВВП. При этом у ЕК было две возможности трансформации системы собственных ресурсов.

Первый вариант – ввести новые источники собственных ресурсов, причем их природа должна быть фискальной. Примеры подобных новых источников даже не рассматривались. *Второй вариант* – упростить систему, что подразумевало отмену ресурсов НДС и даже традиционных собственных ресурсов, и замену их полностью за счет отчислений от НДС. Однако подобное решение противоречило духу основных договоров ЕС, где было установлено, что Общий бюджет должен финансироваться из собственных ресурсов, к которым взнос с ВВП не мог относиться в полной мере. К подлинно собственным ресурсам (налоговой природы) в ЕС могут быть отнесены лишь традиционные собственные ресурсы, которые представляют малую часть доходов Общего бюджета[32].

Собственные ресурсы, которые страны ЕС получали в виде таможенных сборов от обложения товаров из третьих стран, продолжали сокращаться: их доля за 1997–2003 гг. упала с 17,5 до 14,3% от общей суммы поступлений в Общий бюджет; из них сельскохозяйственные сборы (результат действия ОСХП) за тот же период снизились с 2,7 до 1,9%. Подобная эволюция привела к необходимости компенсировать выпадающие доходы из бюджетов стран ЕС, прежде всего, за счет отчисления от НДС. Доля НДС, которая направлялась в Общий бюджет, со временем менялась – в 1999 г. она составляла 1%, а с 2004 г. – 0,5%.

Сокращение произошло по рекомендации ЕК, которая посчитала, что НДС как источник поступлений – слишком тяжелое бремя для менее развитых стран ЕС, прежде всего, новых стран Союза. В 1997 г. НДС представлял собой основной источник финансирования Общего бюджета с долей 44,6% его собственных ресурсов, в 2003 г. она упала до 24,2%. Следовательно, неизбежным было введение балансирующего ресурса, или отчислений с ВНД, которые быстро вышли на первое место, опередив все остальные доходы: в 1997 г. их доля составляла 35,2%, а в 2003 г. – уже 59,6%[33] и в дальнейшем росла.

---

[32] *Mrak M., Richter S., Szemlér T.* Op. cit. P. 6.

[33] *Gerbet P.* Agenda 2000 and the 2000–2006 financial perspective. P.: CVCE, 08.07.2016. P. 2. URL: https://www.cvce.eu/obj/agenda_2000_and_the_2000_2006_fi-

Наибольшую озабоченность Еврокомиссии вызывала необходимость стабилизации расходов Общего бюджета на уровне, не превышающем показатель 1999 г. Страны ЕС приветствовали консолидацию расходов, поскольку она рассматривалась в качестве важного вклада в те ограничения фискальной политики на национальном уровне, которые были введены в соответствии с правилами ПСР. Кроме того, стабилизация расходов позволяла несколько снизить недовольство нетто-плательщиков в Общий бюджет. Примечательно, что самое крупное расширение ЕС за всю его историю не привело к соответствующему расширению Общего бюджета, хотя в предыдущих случаях с расширением Сообщества рос и бюджет.

В целом, проект Еврокомиссии по МФП на 2000–2006 гг. для ЕС-15 («Старой Европы») выглядел следующим образом (см.: табл. 2.1).

Из данных табл. 2.1 видно, что расширение оказало влияние на рост расходов после 2004 г. по всем основным статьям, кроме внешних действий, иллюстрируя изменение всего внутреннего экономического ландшафта Союза. Потолок собственных ресурсов для расширения в составе 21 страны был установлен на уровне 1,25% ВНД (для ЕС-25 впоследствии оставлен такой же уровень).

Стало очевидным, что расширение 2004 г. представляет дополнительную нагрузку на Общий бюджет, поскольку новые члены группировки не вносят в него значительного вклада, но при этом становятся основными реципиентами по ключевым статьям расходов, что в особенности относится к региональной политике. МФП на 2000–2006 гг. еще сохраняла ориентир на «Старую Европу» (новым странам отошла в совокупности примерно треть бюджета), но уже в 2007 г. на новые страны ЕС пришлось более половины расходов[34].

В феврале 2004 г. ЕК представила проект МФП на 2007–2013 гг., уже с учетом произошедшего и предстоящего (в 2007 г.) расширения ЕС, что в июне 2005 г. много обсуждалось на заседаниях Совета. Межинституциональное соглашение между ЕК, ЕП и Советом было

nancial_perspective-en-9223cf65-7790-4f53-8a91-69620b41b86e.html (дата обращения: 14.12.2020).

[34] В МФП на 2007–2013 гг. 6 из 10 стран, получивших максимальные выплаты из Общего бюджета ЕС, – это «Старая Европа». На эти 6 стран пришлось 49% средств структурных фондов Общего бюджета ЕС, но при этом 46 из 85 наименее развитых регионов находились в «Новой Европе». См.: European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis / G. Benedetto, S. Milio (eds.). L.: Palgrave Macmillan, 2012. P. 176.

Таблица 2.1

Основные статьи расходов МФП на 2000–2006 гг. для стран ЕС-15 и ЕС-21, *млн евро, в ценах 1999 г.*

Статья \ Год	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ЕС-15							
1. Сельское хозяйство	40920	42800	43900	43700	42760	41930	41660
2. Структурные операции	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
3. Внутренние политики	5930	6040	6150	6260	6370	6480	6600
4. Внешние действия	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Администрация	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Помощь при вступлении в ЕС	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
7. Потолок собственных ресурсов*	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27
8. Фактический потолок*	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09
ЕС-21							
1. Сельское хозяйство	4092	2480	4390	4370	4465	4567	4580
2. Структурные операции	3204	3114	3086	3028	3566	3650	3794
3. Внутренние политики	5930	6040	6150	6260	7877	8098	8212
4. Внешние действия	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Администрация	4560	4600	4700	4800	5403	5558	5712
6. Помощь при вступлении в ЕС	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
7. Потолок собственных ресурсов*	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
8. Фактический потолок*	1,07	1,08	1,11	1,10	1,08	1,06	1,06

Примечание. * – в % ВНД.

Источник: составлено по: European Union Public Finance… P. 63, 73.

подписано в 2006 г.[35]. Неслучайно эти переговоры называли «марафонскими»[36], имея в виду 3,5 года непрерывного переговорного процесса.

Столь длительный период достижения консенсуса был обусловлен целым рядом причин, как внутреннего, так и внешнего характера. Одним из значимых факторов влияния стал провал Конституции для ЕС. В июне 2004 г. Совет одобрил проект Конституции, но в 2005 г. Франция и Нидерланды на национальных референдумах отклонили его, что привело к институциональной и политической нестабильности Союза. Кроме того, страны ЕС разделились во мнениях относительно ряда ключевых международных событий (война в Ираке – см. Врезку 4).

Были также и сугубо внутриэкономические причины, затруднявшие ход переговоров. Расширение ЕС преимущественно за счет стран ЦВЕ прибавило к совокупному ВВП Союза всего лишь 5%, но прирост населения составил 30% (фермеров в ЕС стало больше

Врезка 4. **Обострение противоречий в ЕС по поводу Ирака**

Одним из показателей растущей гетерогенности Евросоюза стали противоречия относительно вооруженного вмешательства в Ираке.Тогда группа из 13 стран-кандидатов на присоединение к ЕС (из них 10 – бывшие социалистические страны ЦВЕ) выступила в феврале 2003 г. с письмом в поддержку позиции США. Президент Франции Ж. Ширак остро отреагировал на этот демарш, сказав знаменитую фразу: «Они упустили возможность промолчать»*. В дальнейшем это привело к острейшему политическому кризису в ЕС и в трансатлантических отношениях. В апреле 2003 г. в г. Тервюрене (Бельгия) собрался мини-саммит «шоколадников» (как его презрительно назвал в то время британский посол в США Д. Мэннинг) в составе Франции, Германии, Бельгии, Люксембурга. По итогам того саммита была выпущена Декларация, в которой названные страны публично не поддержали вторжение в Ирак.

* «ils ont manqué une bonne occasion de se taire». См.: Conférence de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'issue de la réunion informelle extraordinaire du Conseil Européen. Bruxelles, le lundi 17 février 2003. URL: http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/conferences_et_points_de_presse/2003/fevrier/fi001817.html (дата обращения: 14.12.2020).

[35] Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management // Official Journal of the European Union. 14.6.2006. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006Q0614(01)&from=en (дата обращения: 14.12.2020).

[36] *Becker P.* Reforming the European Financial Framework // EU-Consent EU-Budget Working Paper. 2008. No. 5. January. P. 1. URL: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/wp5_consent_bkr_ks.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

на 4 млн человек). Средний ВВП на душу населения стал более чем на 12% ниже, чем в ЕС-15, а неравенство доходов в целом увеличилось вдвое[37].

Это закономерно привело к росту расходов Общего бюджета, но не к росту его доходов, а также к резкому обострению диспропорций между богатыми и менее богатыми странами ЕС. Кроме того, еще в 2002 г, как раз на последней стадии переговоров перед расширением ЕС, Совет достиг компромисса относительно динамики расходов на ОСХП в расширенном Союзе до 2013 г., по настоянию Франции и Германии. Это решение Совета еще до проекта Общего бюджета от ЕК зарезервировало на ОСХП его существенную часть.

Проблема доноров и реципиентов (количество последних возросло с расширением ЕС) обострилась в 2003 г.: шесть основных нетто-доноров в составе Германии, Франции, Великобритании, Нидерландов, Австрии и Швеции публично уведомили ЕК о том, что не хотели бы повышения потолка своих взносов в Общий бюджет. «Письмо шести» призывало к таким же «болезненным усилиям по консолидации» Общего бюджета, каким подвергаются национальные бюджеты в рамках ПСР. В «Письме шести», направленном на имя главы Еврокомиссии Р. Проди, подчеркивалось, что средние расходы на МФП 2007–2013 гг. не должны превысить 1% ВНД, причем этот показатель должен включать и ОСХП[38].

Еврокомиссия, в свою очередь, предлагала повысить потолок расходов. Если бы реализовалось предложение шести доноров, больше всех потеряли бы Польша и Испания (крупнейшие бенефициары бюджета). Кроме того, как заявил Р. Проди, ЕС не сможет выполнять свои обязательства. Это существенное несоответствие между фактическим предложением ЕК и предпочтениями стран-доноров привело к тому, что проект Еврокомиссии подвергся пересмотру в сторону сокращения, хотя и не такого масштабного, которое хотели бы страны-подписанты письма (что стало болезненным опытом для ЕК)[39]. Позднее, в 2004 г., Швеция и Нидерланды предприняли еще одну попытку добиться сокращения расходов Общего бюджета: на не-

---

[37] *Cipriani G.* Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2009. P. 9.

[38] *Spiteri Sh.* Six EU countries want EU spending capped // EU Observer. 16.12.2003. URL: https://euobserver.com/institutional/13905 (дата обращения: 14.12.2020).

[39] *Mijs A., Schout A.* Views on the Commission's Draft EU Budget: Excessively ambitious or overly timid? // EPIN Working Paper. 2012. No. 32. January. P. 8. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/136756/EPIN_wp32%20Mijs%20&%20Schout%20Commission%20Proposals%20on%20EU%20Budget.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

формальной встрече министров финансов было предложено сократить финансирование бедных регионов «Старой Европы», ЕС-15[40], что не увенчалось успехом. Примечательно, что научное сообщество высказывало схожие взгляды: экономисты в самом деле предлагали переформатировать региональную политику и политику сплочения таким образом, чтобы сосредоточить внимание на действительно бедных странах (новых членах ЕС), а не на относительно богатых регионах ЕС-15[41].

Пять стран нетто-доноров Общего бюджета ЕС – Германия, Франция, Великобритания, Нидерланды и Финляндия, на долю которых приходится 55% его финансирования, выступили с «Письмом пяти», и в итоге им удалось настоять на учете своих приоритетов. Такая же ситуация возникла с заключением финансового соглашения на 2007–2013 гг. С учетом предыдущего опыта результат переговоров был предрешен[42].Соображения национальной бюджетной рациональности и на этот раз взяли верх.

В представленном ЕК проекте МФП на 2007–2013 гг. особо подчеркивалось, что в нем отражен «акцент на экономическом росте и занятости, в особенности на науке и инновациях».

Появилось определение «европейской добавленной стоимости» (ЕДС): «добавленная стоимость Союза лежит в области транснациональных и общеевропейских действий. Национальные власти в этом случае не имеют возможности учитывать все выгоды или издержки своих действий. Эффективность требует больших усилий, недоступных только национальным правительствам... Общая политика, установленная [основными] Договорами, может принести эти выгоды за счет сочетания регулирования, координации и финансовых ресурсов»[43]. Иными словами, ЕДС является результатом вмешательства ЕС и дополняет стоимость, которая была бы создана странами-членами в одиночку[44]. Можно утверждать, что Общий бюджет ЕС начал посте-

---

[40] *Carter R.* Proposals tabled to slash regional funds to reduce EU budget // EU Observer. 5.04.2004. URL: https://euobserver.com/economic/15071 (дата обращения: 14.12.2020).

[41] *Cipriani G.* Rethinking the EU Budget. Op. cit. P. 3.

[42] *Brehon N.-J.* The Agreement on the European Budget 2014/2020: the End of the (slight) Suspense over the Budget? // European issues. 2013. No. 266. February 5. P. 1, 4.

[43] Building our common Future Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels: Commission of the European Communities, 26.2.2004. P. 4.

[44] Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources. Brussels, 2016. December. P. 7.

пенно превращаться в более эффективный финансовый механизм, чем ранее, хотя процесс этого превращения может затянуться.

В целом, в предложении Еврокомиссии предусматривался рост расходов, поскольку для ЕС появились новые вызовы: помимо расширения, МФП должна была учитывать обновленную Лиссабонскую стратегию[45] и внешние цели (Европейская политика соседства). Наибольший прирост расходов в проекте ЕК наблюдался по статьям «Конкурентоспособность» (почти вдвое, +193,8%), а также «Гражданство, свобода и правосудие» (+162,1%)[46].

Изначально было очевидно, что проект ЕК подвергнется корректировке, и конечные принятые показатели будут находиться в диапазоне от 1% ВНД (нижняя граница, которую требовали основные страны-доноры) до 1,14% ВНД, как предлагала ЕК. Следовало также учитывать, что ранее принятые решения относительно ОСХП и политики сплочения существенно снижали пространство для маневра. В итоге согласованные цифры явно тяготели к требованиям «Письма шести», нежели к устремлениям Еврокомиссии и Европарламента.

В проекте ЕК есть ряд новых элементов, которые (будучи принятыми в полном объеме) способствовали бы более полной реализации целей Лиссабонской стратегии. Прежде всего, это относится к статье расходов «Конкурентоспособность» [для роста и занятости]. ЕК предлагала существенно поднять эти расходы, в особенности концентрируя внимание на Европейском исследовательском пространстве (аналоге Европейского внутреннего рынка в области науки и инноваций), а также предлагая существенно увеличить расходы на перемещение в рамках ЕС представителей научного сообщества и студентов. Дальнейшее развитие получил проект Трансъевропейских сетей (развитие инфраструктуры). Еще одним инновационным элементом проекта стал Фонд корректировки роста (*Growth Adjustment Fund*) с объемом финансирования 1 млрд евро. Предполагалось, что этот Фонд будет заниматься в основном вопросами обеспечения экономического роста и реализацией целей политики сплочения. Это предложение ЕК впоследствии было отвергнуто Советом.

Комиссия также предложила, чтобы цели Лиссабонской стратегии были включены в национальные или региональные планы развития –

---

[45] Несмотря на то, что страны в целом поддерживали цели Лиссабонской стратегии и учитывали важность ее реализации посредством Общего бюджета, именно в этой области проект ЕК был максимально урезан. См.: The EU Budget. What Should Go In? What Should Go Out? / D. Tarschys (ed.). Report No. 3. Stockholm: SIEPS, 2011. P. 74.

[46] European Union Public finances... P. 77.

для последующего обсуждения их в рамках политики сплочения. Финансовые средства по этому направлению должны преимущественно инвестироваться в человеческий капитал для достижения максимального воздействия на занятость и экономический рост.

Относительно ОСХП Еврокомиссия предложила, чтобы ее дальнейшая трансформация сопровождалась бы повышением конкурентоспособности сектора с учетом экологических проблем. Реформа ОСХП включала три элемента: упрощение (за счет отделения прямых выплат фермерам от объемов производства); усиление компонента развития сельских районов (перемещение средств от рыночной поддержки к развитию села за счет сокращения прямых выплат более крупным хозяйствам); укрепление финансовой дисциплины (установление потолка расходов на прямую помощь и меры рыночной поддержки).

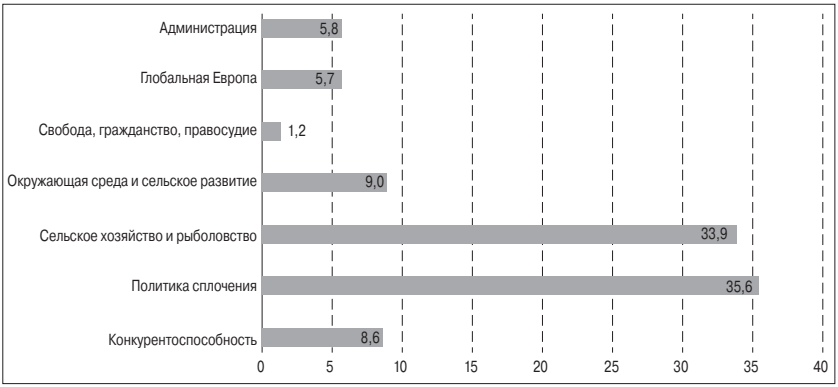
В отношении расходов на вопросы гражданства, свободы, безопасности и правосудия ЕК признала, что новые вызовы (миграция, терроризм и пр.) не могут быть полноценно решены одними национальными усилиями. В особенности ЕК указывала на обострившуюся после расширения ЕС проблему охраны границ.

По поводу расходов на внешние действия Комиссия подчеркивала, что ЕС после расширения обладает еще большей ответственностью в качестве регионального лидера и глобального партнера. Это подразумевало расширение расходов на помощь третьим странам по искоренению бедности и иным целям, которые были зафиксированы в Целях развития тысячелетия ООН. В самом деле расходы на направление «Глобальная Европа» (см. рис. 2.2 и табл. 2.2) расширились по сравнению с предыдущей МФП на 2000–2006 гг. (см. рис. 2.1, табл. 2.1).

В соответствии с Решением Совета ЕС о собственных ресурсах[47] Еврокомиссия должна была провести всестороннее исследование системы собственных ресурсов не позднее 2006 г., а с учетом запроса от Европарламента – не позднее конца 2004 г. В проекте МФП на 2007–2013 гг. ЕК представила основные принципы реформы финансирования Общего бюджета ЕС. В Докладе ЕК о собственных ресурсах[48] выделены два основных варианта реформирования. Первый из них – замена «британской скидки» (специального механизма кор-

[47] Council Decision of 29 September 2000 on the System of the European Communities' Own Resources // Official Journal of the European Communities. 7.10.2000. L 253/43.

[48] Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels: Commission of the European Communities. Vol. I. 14.7.2004. P. 13;



Источник: составлено по: *Benedetto G.* The History of the EU Budget In-Depth Analysis. Brussels: European Union, 2019 P. 29.

Рисунок 2.2. **Основные статьи расходов МФП на 2007–2013 гг.,** *% от общего*

Таблица 2.2

Основные статьи расходов МФП на 2007–2013 гг., *млн евро*

Статья \ Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Устойчивый рост	53979	57653	61696	63975	63974	67614	70644
2. Сохранение и управление природными ресурсами	55143	59193	56333	59955	59888	60810	61289
3. Гражданство, свобода, безопасность, правосудие	1273	1362	1518	1693	1889	2105	2407
4. ЕС как глобальный игрок	6578	7002	7440	7893	8430	8997	9595
5. Администрация	7039	7380	7525	7882	8091	8523	8492
Всего расходов	*124012*	*132590*	*134512*	*141398*	*142272*	*148049*	*152427*
Потолок собственных ресурсов*	1,24	1,24	1,24	1,23	1,23	1,23	1,23

Примечание. * – в % от ВНД.

Источник: составлено по EU budget 2013 Financial Report Also covering Multiannual Financial Framework 2007–13. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. P. 119.

рекции для одной страны) общим механизмом коррекции, который применяется к любой стране ЕС, выполнившей особые предустановленные критерии. Впервые с 1984 г., когда был введен этот механизм, ЕК представила конкретные варианты реформы «британской скидки». Во втором варианте предлагались различные виды собственных ресурсов фискального характера (налоги на потребление энергии, НДС или прибыли корпораций) – собственных ресурсов, способных восстановить фискальную автономию Общего бюджета ЕС.

Оба предложения Еврокомиссии были достаточно перспективны и могли быть реализованы. Но в итоге Совет принял компромиссные решения *ad hoc*, отложив более существенную реформу собственных ресурсов как минимум на период действия следующей МФП[49]. Парадоксально, но предложение ЕК относительно общего механизма коррекции было отвергнуто рядом стран, аргументировавших свое решение недопустимостью принципа *juste retour,* против которого и был направлен проект Комиссии.

Характерной особенностью МФП на 2007–2013 гг. было существенное увеличение «специальных мер» для отдельных стран. В предыдущей МФП на 2000–2006 гг. их насчитывалось 13 (объемом чуть более 5 млрд евро), в следующей МФП на 2007–2013 гг. их стало 18 (объемом более 10 млрд евро). Эти специальные меры включали особые выплаты отдельным регионам и распределение отдельным регионам из ресурсов Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских районов (*European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*). Основными бенефициарами этих мер стали Испания (2,1 млрд евро), Италия (1,9 млрд евро) и Польша (1,2 млрд евро)[50]. Одновременно в части доходов были приняты специальные меры, чтобы снизить нагрузку на нетто-доноров (ФРГ, Австрия, Нидерланды, Швеция). Максимальный выигрыш от этого получили последние две страны.

Учитывая рост неравенства в странах ЕС, стала очевидной необходимость расширения Общего бюджета ЕС, но в ходе обсуждения МФП на 2007–2013 гг. выявились два фундаментальных конфликта.

Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. COM (2004) 505 final. Vol. II. Brussels: European Commission, 2004. P. 63.

[49] *Richter S.* Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform // WIIW Research Report. 2008. No. 348. May. P. 32.

[50] *Becker P.* Reforming the European Financial Framework // EU-Consent EU-Budget Working Paper. 2008. No. 5. January. P. 4.

Первый – уже упомянутые разногласия доноров и бенефициаров Общего бюджета относительно проблемы *juste retour* (см. табл. 2.3).

Таблица 2.3

Крупнейшие нетто-доноры и нетто-реципиенты Общего бюджета ЕС в 2006 г., *млн евро*

Нетто-доноры		% ВНД	Нетто-реципиенты		% ВНД
ФРГ	–6331	–0,27	Греция	+5102	2,68
Франция	–3018	–0,17	Испания	+3809	0,40
Нидерланды	2589	–0,47	Польша	+2997	1,16
Великобритания	–2144	–0,11	Португалия	+2291	1,54
Италия	–1736	–0,12	Венгрия	+1115	1,35

Источник: Richter S. Facing the Monster 'Juste retour': On the NetFinancial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform // WIIW Research Report. 2008. No. 348. May.P. 8.

Подобные разногласия между регионами возникают постоянно даже в национальных государствах (федерациях). Очевидно, что если такие настроения превалируют в ходе переговоров об Общем бюджете и МФП, то принимаемые решения не обеспечивают эффективного распределения средств ЕС и общественных благ[51].

Второй конфликт – постоянно тлеющее раздражение по поводу «британской скидки» (и возникающих вследствие ее применения дисбалансов, которые появились с момента присоединения Великобритании к Сообществу). В контексте этих проблем следует также отметить, что состояние экономик крупнейших доноров было неидеальным. В ряде из них наблюдался относительно слабый экономический рост, перспективы которого еще больше осложняла необходимость соблюдать критерии ПСР. Так что любые изменения размеров расходов и доходов Общего бюджета ЕС воспринимались странами исключительно с точки зрения их влияния на национальные фискальные балансы. Страны поддерживали расширение расходов там, где они рассчитывали больше получить из Общего бюджета, чем заплатить в него, и, соответственно, призывали к сокращению расходов в обратном случае.

[51] The EU Budget. What Should Go In? What Should Go Out? / D. Tarschys (ed.). Stockholm: SIEPS, 2011. Report No. 3. P. 60.

Доминирование национальных интересов при обсуждении наднационального финансового механизма имеет негативные последствия. Напряженные переговоры часто заходили в тупик на грани кризиса, и требовались значительные усилия и время для достижения компромисса, включая множество сделок *quid pro quo* («услуга за услугу»). Кроме того, национальные интересы часто не учитывают общеевропейские. Любые фундаментальные изменения в Общем бюджете ЕС и МФП сначала приводят к снижению предсказуемости, особенно когда речь идет о развитии национальных фискальных систем, ограниченных дополнительно критериями ПСР. Поэтому страны предпочитают не поддерживать существенные реформы, а действовать по старым схемам[52], тем самым вынуждая принимать решения *ad hoc*, и, что самое главное, – откладывать необходимые уже сегодня реформы на неопределенный срок.

Тем не менее компромисса относительно согласования МФП на 2007–2013 гг. удалось достичь при условии, что ЕК, в соответствии с требованием глав стран, обязалась провести исследование доходной и расходной частей Общего бюджета и предложить пути реформирования обеих, а в научном сообществе получил распространение термин «фискальная конституция ЕС»[53]. Достигнутое в 2006 г. очередное межинституциональное соглашение показало, что предложения ЕК (надо сказать, весьма целесообразные в части роста расходов на повышение конкурентоспособности экономики Евросоюза) не находят поддержки у стран-членов (см. табл. 2.4).

Как видно из данных табл. 2.4, в наименьшей степени от сокращений пострадали статьи «Природные ресурсы», где основой выступает ОСХП, и политика сплочения (направление № 1 «Устойчивый рост»). В наибольшей мере пострадала статья «конкурентоспособность» (тоже направление № 1). Все прочие статьи были также весьма значительно сокращены.

С подписанием Лиссабонского договора в конце 2007 г. процедура принятия ежегодного Общего бюджета ЕС несколько изменилась, и связано это было с постепенным (с 1970-х гг.) повышением роли Европарламента в бюджетном процессе. В настоящее время ЕП и Совет ЕС вместе принимают участие в двух чтениях в ходе бюджет-

---

[52] С этой точки зрения упреки экономистов относительно «устарелости» Общего бюджета логичны и оправданны. См., например: *Begg I.* Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review. Stockholm: SIEPS, 2009. Report No. 1. April. P. 11. URL: https://www.sieps.se/en/publications/2009/fiscal-federalism-subsidiarity-and-the-eu-budget-review-20091/Sieps-2009-1? (дата обращения: 14.12.2020).

[53] *Begg I.* Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review. Op. cit. P. 14.

Таблица 2.4

Проект ЕК (2004) и финальное соглашение в 2006 г., *млн евро*

Статья расходов	2004 г.	2006 г.	Изменения, %
1. Устойчивый рост, в том числе:	457 995	382 139	–17
Конкурентоспособность	121 687	74 098	–39
Сплочение	336 308	308 041	–8
2. Природные ресурсы	400 394	371 344	–7
3. Гражданство, свобода, правосудие, в том числе:	14 724	10 770	–27
Свобода, безопасность, правосудие	9210	6630	–28
Гражданство	5514	4140	–25
4. ЕС как глобальный игрок	61 223	49 463	–19
5. Администрация	57 670	49 800	–14
Всего:	*992 706*	*864 316*	*–13*

Источник: составлено по European Union Public finance… P. 84.

ной процедуры, в то время как ранее ЕП имел лишь консультативную роль[54]. И хотя здесь имеет место определенное выравнивание полномочий двух наднациональных органов, Договор де-факто закрепил неравенство ЕП по сравнению с полномочиями Совета ЕС. Хотя Парламент имеет право полностью отклонить проект Общего бюджета ЕС, предложив Совету провести необходимую доработку, важнейшие полномочия остаются у ЕК и Совета ЕС.

Еще одной новацией (весьма существенной) стало включение МФП в первичное законодательство, упоминание о ней появилось в тексте Лиссабонского договора[55]. Положения, относящиеся к МФП, должны быть кодифицированы в Решении Совета ЕС и приняты по специальной законодательной процедуре в соответствии со ст. 312 обновленного ДФЕС.

---

[54] *Calatozzolo R.* The Budgetary Procedure. Fact Sheets on the European Union – 2020. Brussels: European Parliament. 09.2020. P. 1–2. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.5.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[55] Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (Chapter 2. The Multiannual Financial Framework. Art. 270a) // Official Journal of the European Union. 2007. C 306/122.

Как и планировалось, ЕК начала публичное обсуждение будущей реформы Общего бюджета в конце 2007 г.[56], а на следующий год на конференции «Реформирование бюджета, изменение Европы» (осень 2008 г.) представила свои проекты по реформе Общего бюджета ЕС, его доходной и расходной частей, а также и отдельных направлений европейской политики. Ключевые предложения Комиссии представлены ниже (см. табл. 2.5).

Таблица 2.5

Основные направления реформы Общего бюджета (предложения Еврокомиссии)

Направления расходов	Источники доходов
1. Конкурентоспособность, исследования, инновации: существенно повысить расходов на ИР*, обеспечить большую финансовую поддержку промышленных инноваций, выявить иные направления политики по повышению конкурентоспособности	Укрепить традиционные собственные ресурсы и повысить их роль
2. Окружающая среда и изменение климата: повысить прямые расходы по этому направлению и расходы на ИР в области экологии	Отчисления с ВНД могут быть расширены
3. Энергетика: повысить безопасность энергоснабжения, усилить ИР в области энергоэффективности, повысить прямые расходы на развитие ВИЭ**	Упростить схемы отчислений с НДС
4. Сплочение: сконцентрировать финансы на наименее развитых странах и регионах, расширить политику сплочения с учетом глобальных вызовов	Упростить или отменить существующие механизмы коррекции
5. Сельское хозяйство: снижение прямой помощи, переместить развитие сельских районов в политику сплочения	Ввести альтернативные собственные ресурсы

Примечания. * – исследования и разработки;
** – возобновляемые источники энергии.

Источник: составлено по: *Grybauskaitė D.* Reforming the Budget, Changing Europe. Results of the public consultation. Conference “Reforming the Budget, Changing Europe”. Brussels, 2008. November 12. P. 5–8.

[56] Reforming the Budget, Changing Europe. A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review.Communication from the Commission. Brussels: Commission of the European Communities, 12.9.2007. URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2007/EN/2-2007-1188-EN-F-0.Pdf (дата обращения: 14.12.2020).

В целом, как доходная, так и расходная части Общего бюджета ЕС нуждаются в повышении прозрачности, ясности и упрощении. Но в предложениях Еврокомиссии содержатся и явно невозможные для реализации варианты, когда речь заходит о голосовании стран. К примеру, рост расходов на исследования и разработки (ИР) практически всегда первым подпадает под сокращение в ходе переговоров, а предложение о потенциальном расширении отчислений с ВНД неприемлемо для нетто-доноров Общего бюджета ЕС (хотя де-факто доля отчислений с ВНД все же превысила 70% всех поступлений в Общий бюджет[57]). Предложение о концентрации финансов на наименее развитых странах и регионах специалисты назвали «радикальным»[58]. Учитывая все эти обстоятельства и различия в подходах к формированию доходов и расходов Общего бюджета ЕС, ЕК сразу заявила, что не надеется на скорые реформы и «радикальные изменения» (в структуре расходов Общего бюджета), особенно «с учетом деликатности вопроса ОСХП»[59].

Сложная ситуация в экономике ЕС в период действия МФП на 2007–2013 гг. показала, что Общий бюджет в ряде случаев способен играть существенную роль в качестве инструмента поддержки антикризисных усилий, которые предпринимались на национальном уровне.

Первый пересмотр МФП на 2007–2013 гг. состоялся в 2009 г., когда ЕП и Совет ЕС договорились о повышении расходов по ряду программ, связанных с энергетикой (4 млрд евро) и широкополосным Интернетом (1 млрд евро). В совокупности в пакете помощи из Общего бюджета ЕС предусматривалось выделение 5 млрд евро, которые были перенаправлены на эти цели путем сокращения иных программ.

К основным заслугам МФП на 2007–2013 гг. можно отнести выдвижение ряда инициатив по реализации Лиссабонской стратегии. В их числе Европейская сеть предприятий (*Enterprise Europe Network*) – механизм поддержки малых и средних предприятий (МСП),

---

[57] Так, в 2013 г. этот показатель составил 73,71%. См.: EU budget 2013. Financial Report. Also covering Multiannual Financial Framework 2007–13. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. P. 9. URL: https://ec.europa.eu/budget/financialreport/2013/lib/financial_report_2013_en.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[58] European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis. Op. cit. P. 142.

[59] Commission makes energy 'top priority' of EU budget reform // EUACTIV, 13.11.2008. URL: https://www.euractiv.com/section/energy/news/commission-makes-energy-top-priority-of-eu-budget-reform/ (дата обращения: 14.12.2020).

их инновационной и международной деятельности. Учрежденный в 2008 г., этот механизм превратился в крупнейшую в мире сеть поддержки и финансирования МСП с упором на инновационную активность, в том числе и за пределами ЕС (в совокупности более чем в 60 странах). Финансовую поддержку получили свыше 121 тыс. стартапов. Кроме того, с помощью средств Европейского фонда регионального развития в 2007–2012 гг. было создано около 600 тыс. новых рабочих мест, что особенно актуально с учетом динамики безработицы, вызванной кризисом; реализованы почти 30 тыс. проектов, связанных с возобновляемыми источниками энергии (ВИЭ). За этот же период Фонд сплочения помог в реализации крупных инфраструктурных проектов: с его помощью была проведена реконструкция 1200 км дорог и 580 км железнодорожных путей[60].

Финансовые инструменты политики сплочения Общего бюджета ЕС играют важную роль в новых странах-членах ЕС, обеспечивая процесс государственного инвестирования (в Венгрии в 2007–2013 гг. этими средствами обеспечивалось 57,1% совокупных государственых инвестиций!)[61].

Если раньше было справедливым утверждение, что Общий бюджет ЕС и, соответственно, МФП, не играют существенной роли в экономике ЕС, то с действием МФП на 2007–2013 гг. это стало менее актуальным. Размер бюджета (немногим более 1% ВНД) не отражал изменения долгосрочных приоритетов ЕС в области основных статей расходов. Общий бюджет (за исключением ОСХП), главным образом используется для капитальных вложений в определенные области. Вклад Общего бюджета ЕС в ряде случаев стал весьма важным, а его средства – существенны для ряда направлений: например, в 2015–2017 гг. доля структурных и инвестиционных фондов ЕС в общем объеме государственных инвестиций составила почти 80% в Хорватии, более 70% – в Португалии, почти 70% – в Латвии и Литве и превысила 50% в Польше[62].

Около половины Общего бюджета ЕС составляют прямые инвестиции, которые направлены на валовое накопление основного капитала (главным образом на создание инфраструктуры). Эта сумма – 53,9 млрд евро – составляет 15% от общего объема госу-

---

[60] EU budget 2013. Financial Report. Ibid. P. 14.

[61] 9 Ways Cohesion Policy Works for Europe. Main Results 2007–2013. Brussels: European Commission, 07.10.2016. P. 2.

[62] Reflection Paper on the Future of EU Finances. Brussels: European Commission. 2018. P. 8. URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5f9c0e27-6519-11e7-b2f2-01aa75ed71a1 (дата обращения: 14.12.2020).

дарственных инвестиций ЕС[63]. Кроме того, можно говорить о повышении роли Общего бюджета как инвестиционного инструмента. Финансирование, мобилизованное из Общего бюджета в рамках МФП, является значительным, а мультипликативный эффект от использования средств Общего бюджета ЕС может достигать 2 трлн евро, что вдвое больше объема МФП.

Влияние Общего бюджета на достижение целей политики ЕС, включая экономический рост, стало весьма существенным. Это особенно заметно на примере научно-исследовательских программ Общего бюджета: 1 евро, потраченный в рамках этим программ, по оценкам специалистов, принес 13 евро добавленной стоимости для бизнес-сектора[64]. Стимулы, создаваемые Общим бюджетом, имеют важное значение для реализации многих общепринятых целей ЕС в области защиты окружающей среды и энергетики. В ряде программ Общего бюджета предусмотрена помощь в процессе согласования стратегического планирования в странах-членах ЕС, в улучшении административного потенциала и увеличении скорости обмена знаниями на общеевропейском пространстве. Подобные «мягкие» воздействия могут иметь существенные последствия для экономики ЕС в целом, но их количественная оценка затруднительна.

Кроме того, ежегодные Общие бюджеты в рамках МФП на 2007–2013 гг. обрели новое значение, которое ранее не проявлялось в силу объективных причин. Кризисы, которым подвергся ЕС, придали Общему бюджету новую роль эффективного антикризисного инструмента, способного обеспечить восстановление экономики. Стало очевидно, как подчеркивают европейские специалисты, что глобальный финансовый кризис и кризис еврозоны повлияли на изменение вектора бюджетной политики Евросоюза от перераспределения к развитию[65]. Эта тенденция достаточно отчетливо проявилась в следующей МФП на 2014–2020 гг.

---

[63] *Núñez Ferrer J., Katarivas M.* What are the Effects of the EU budget: Driving Force or Drop in the Ocean? CEPS Special Report 2014. No. 86. April. P. 1–2, 6.

[64] Impact Assessment Accompanying the Communication from the Commission 'Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation // Commission Staff Working Paper. Brussels: European Commission. 30.11.2011. P. 30.

[65] European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis // Ibid. P. 190.

2.2. *Восстановление экономики и новый импульс интеграции в Многолетних финансовых программах на 2014–2020 и 2021–2027 гг.*

В конце 2011 г. Еврокомиссия представила очередной проект МФП «Бюджет для Европы-2020»[66]. В первый раз с момента учреждения МФП в 1988 г. Программа на 2014–2020 гг. принималась как правовой акт, основанный на ст. 312 Лиссабонского договора, что обеспечивает прямую увязку с первичным законодательством ЕС. Помимо новой МФП, был также представлен ряд документов о системе собственных ресурсов (с предложением новых источников доходов Общего бюджета ЕС). Отдельно были представлены исследование «Добавленная стоимость бюджета ЕС»[67], а также проект межинституционального соглашения.

Контекст переговорного процесса по новой МФП был не менее, если не более сложным, чем предыдущий, поскольку к старым нерешенным проблемам добавился ряд не менее острых новых. Сочетание последствий мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., вызвавшего серьезный спад в экономике ЕС, и значительной помощи, оказанной финансовому сектору, привели к нарушениям в фискальных системах (рассмотренные в главе 1 дефициты и долг отдельных стран проиллюстрировали размах возникших дисбалансов). С учетом этого Общий бюджет ЕС был призван стать инструментом восстановления экономики (в особенности с учетом смелых целей Стратегии «Европа-2020», пришедшей на смену провалившейся Лиссабонской стратегии), а также способствовать и поддерживать усилия стран в процессе посткризисной консолидации государственных финансов. Последнее особо подчеркивалось в Заключении Совета ЕС в октябре 2010 г.[68].

В 2007–2010 гг. взносы стран в Общий бюджет оказались ниже, чем установлено МФП на 2007–2013 гг. Это было связано тем, что

[66] A Budget for Europe 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Part I. Brussels: European Commission. 29.6.2011.

[67] The added value of the EU budget. Accompanying the document Commission Communication A budget for Europe 2020 // Commission Staff Working Paper. Brussels: European Commission, 29.6.2011. URL: https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/working_paper_added_value_EU_budget_SEC-867_en.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[68] European Council 28–29 October 2010. Conclusions. Brussels: European Council, 2010. November 30. P. 2. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117496.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

уровень ассигнований был низким из-за позднего принятия МФП. С одной стороны, это позволило частично снизить остроту проблемы доноров, но с другой – привело к ухудшению стартовых позиций Еврокомиссии на переговорах.

В 2010 г. главы пяти стран ЕС (ФРГ, Франция, Великобритания, Нидерланды, Финляндия) в очередной раз написали открытое письмо главе ЕК с просьбой заморозить расходы новой МФП на уровне 2011 г., мотивируя это необходимостью «принятия экстраординарных усилий по наведению порядка в государственных финансах». Вызов для ЕС в ближайшие годы, как утверждалось в письме, «состоит не в том, чтобы тратить больше [средств], а в том, чтобы тратить их эффективнее»[69]. В противовес позиции указанных стран Европарламент состава 2009–2014 гг., куда добавились представители стран ЦВЕ, потребовал поднять расходы по новой МФП на 5% от уровня 2013 г. Переговоры относительно МФП на 2014–2020 гг. длились практически три года, хоте и не побили предыдущий рекордный срок.

Итоговый проект ЕК содержал ряд следующих пунктов. Еврокомиссия зафиксировала основные показатели новой МФП на уровне 2013 г., но при этом была произведена существенная корректировка расходных статей. Для того чтобы достигнуть целей, определенных Стратегией «Европа-2020» (направления «Умный рост» и «Гражданство и безопасность») с учетом указанной «заморозки» расходов, ЕК предложила зафиксировать две основные статьи расходов – ОСХП и сплочение – на уровне 2013 г. Ряд программ (например, *ITER*[70], *Copernicus*[71]) вообще было предложено вывести из МФП (т.е. перенести из Общего бюджета во внебюджетное финансирование). Кроме того, 20% всех расходов МФП на 2014–2020 гг. предназначались

---

[69] A letter from Prime Minister David Cameron and other European leaders to the President of the European Commission. 2010. December 18. URL: https://www.gov.uk/government/news/letter-to-president-of-european-commission (дата обращения:14.12.2020).

[70] *International Thermonuclear Experimental Reactor*, с 2006 г. – финансирование международного эксперимента (в том числе совместно с США и Россией) по постройке термоядерного реактора / Fusion energy and ITER. URL: https://ec.europa.eu/energy/topics/technology-and-innovation/fusion-energy-and-iter_en?redir=1 (дата обращения: 14.12.2020).

[71] Программа *Copernicus*, ранее известная как GMES (с 1998 г., *Global Monitoring for Environment and Security*), занимается сбором и предоставлением информации о состоянии окружающей среды, в том числе от спутникового сегмента. Состоит из трех компонентов: Космос, Услуги и *InSitu*. URL: https://www.eea.europa.eu/about-us/who/copernicus-1 (дата обращения: 14.12.2020).

на цели, связанные с изменением климата и защитой окружающей среды[72]. Таким образом, в проекте ЕК наблюдался явный перенос внимания на долгосрочные приоритеты ЕС, связанные с обеспечением роста конкурентоспособности экономики и устойчивым развитием[73].

По направлению «Умный и инклюзивный рост» ЕК предложила создать Всеобъемлющую рамочную программу «Горизонт-2020», которая объединила бы три ранее (в рамках предыдущей МФП) отдельных научно-исследовательских инструмента Общего бюджета ЕС: 7-я рамочная научно-исследовательская программа, Рамочная программа по конкурентоспособности и инновациям, а также Европейский институт инноваций и технологий. В программе «Горизонт-2020» основными приоритетами выступали здравоохранение, продовольственная безопасность, энергетика и борьба с изменением климата.

В области образования в проекте ЕК предлагалось упростить существующую структуру расходов, создав общую программу «*Erasmus* для всех» (*Erasmus for All*). Новая образовательная программа ЕС объединяла семь программ предыдущей МФП с тремя основными приоритетами: поддержка международной мобильности научного сообщества, стимулирование сотрудничества между образовательными институтами, а также поддержка исследований, посвященных эффективности инвестиций в образование и помощи странам ЕС в проведении эффективной политики в этой области.

ЕК проявила повышенное внимание к вопросам инфраструктуры – энергетической, транспортной, информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Для финансирования указанных направлений *европейских интересов* было предложено создать Фонд соединения Европы (*Connecting Europe Facility, CEF*). В частности, в функции этой структуры входило решение задач, связанных с энергетической безопасностью, путем предоставления доступа для всего ЕС к различным источникам и провайдерам энергии не только внутри, но и за пределами Союза.

---

[72] Впрочем, как уточняют экономисты, важны не только эти 20%, но и обеспечение того, чтобы оставшиеся 80% расходов были согласованы [или не противоречили] с целями в области климата. См.: Greener EU Budget in the Balance: the 2014–2020 MFF Deal / Medarova-Bergstrom K., Baldock D., HartK., Volkery A. Brussels: Institute for European Environmental Policy, 2013. P. 8, 9.

[73] См. подробнее: Европейский союз в мировом хозяйстве: проблемы конкурентоспособности. С. 18–24.

В политике сплочения также были предложены новации: ЕК хотела ввести категорию «страны в процессе перехода» (*in transition*) – со среднедушевым доходом более 75%, но менее 90% от среднеевропейского. До этого пороговым показателем отнесения страны к наименее благополучным был показатель 75%. Финансирование по направлению политики сплочения в основном фокусировалось на этой группе стран. Страны с более высоким показателем относились к конкурентоспособным и не получали такой же финансовой поддержки. Создание переходной категории не преследовало цели радикального перенаправления финансовых потоков, но давало возможность более гибко распределять помощь.

Для выполнения основных целей Стратегии «Европа-2020» ЕК предлагала создать общий механизм распределения средств, который охватил бы все Структурные фонды, в том числе и Фонд сплочения. Еврокомиссия выдвинула ряд новых требований. Их цель – усилить соответствие политики сплочения правовой базе ЕС, а также установить связь с фискальными и структурными реформами, необходимыми в рамках экономического управления. Это было необходимо, чтобы обеспечить эффективное использование финансовых ресурсов (макроэкономическая обусловленность). Так, например, ЕК предлагала зарезервировать 5% средств по направлению политики сплочения для каждой страны, которые затем будут распределены между теми странами, чьи программы были самыми успешными и эффективными в достижении основных целей Стратегии «Европа-2020».

В отношении расходов по направлению «Устойчивый рост: природные ресурсы» предусматривалось более равномерное распределение прямых платежей. В то же время для крупных хозяйств прямая поддержка ограничивалась, исходя из количества занятых в них и эффекта масштаба. Остальные расходы по это статье были предназначены для целей развития сельских районов. ОСХП должна была стать инструментом, способствующим реализации экологических и климатических целей ЕС. Поэтому ЕК предложила, чтобы 30% прямой поддержки фермерам осуществлялось лишь при условии, что фермеры используют в своей деятельности три обязательных метода защиты окружающей среды: поддержание постоянных пастбищ, экологических зон и диверсификация выращиваемых культур[74]. С учетом того, что практики и системы земледелия (даже в ЕС) максимально упрощены и зависят от традиционных источни-

[74] Overview of CAP Reform 2014–2020 // Agricultural Policy Perspectives Brief. Brussels: European Union, 2013. No. 5. December. P. 7. URL: https://ec.europa.eu/

ков энергии и использования химических веществ (минеральных удобрений, синтетических пестицидов, комбикормов и пр.)[75], предложение ЕК влечет за собой существенные перемены для фермеров.

Статья расходов по направлению «Безопасность и гражданство» обрела новый вес еще до формирования проекта ЕК по МФП на 2014–2020 гг. С принятием Лиссабонского договора предусмотрено сотрудничество стран ЕС по целому ряду направлений: борьба против траффикинга (торговли людьми), незаконного оборота наркотиков, контрабанды оружия и пр. В том же русле – предложение ЕК по формированию двух новых структур – Фонда предоставления убежища, миграции и интеграции (*Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF*), а также Фонда внутренней безопасности (*Internal Security Fund, ISF*). Кроме того, как подчеркивала ЕК, рост числа природных катастроф, затрагивающих население ЕС, требует масштабных коллективных действий (и, соответственно, повышения расходов Общего бюджета по этому направлению).

Основным приоритетом ЕК в отношении расходов по статье «Глобальная Европа» было соблюдение обязательства ЕС направить 0,7% ВНД на зарубежное развитие (для достижения Целей развития тысячелетия, ЦРТ[76] ООН). Для этого было предложено создать ряд новых инструментов (в частности, новый Инструмент партнерства для поддержки публичной дипломатии, содействия торговле и сближению нормативных требований[77] в тех случаях, когда данное финансирование может способствовать укреплению партнерских отношений ЕС с остальным миром).

Административные расходы в очередной раз были ограничены. В исследовании, проведенном Еврокомиссией до представления проекта МФП, предлагалось снизить административные расходы на 5%. Кроме того, ЕК выступила за увеличение рабочей недели

info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-policy-perspectives-brief-05_en.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

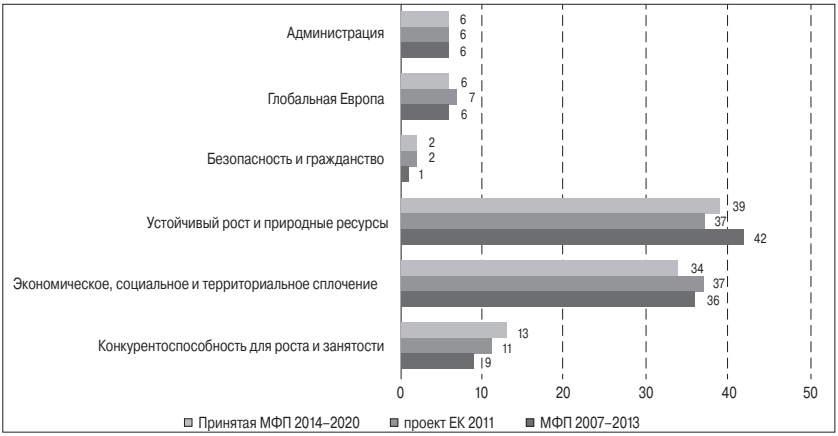
[75] Как показывают исследования, результатом этого является повышение доли эмиссии парниковых газов от сельскохозяйственного комплекса ЕС в общем итоге. См.: *Détang-Dessendre C., Geerling-Eiff F.I. et al.* EU Agriculture and Innovation: What Role for the CAP? // INRA&WUR. 2018. April. P. 4. URL: https://edepot.wur.nl/447423 (дата обращения: 14.12.2020).

[76] Цели развития тысячелетия. URL: https://www.un.org/development/desa/ru/millennium-development-goals.html (дата обращения: 14.12.2020).

[77] New partnership instrument to support public diplomacy, common approaches and the promotion of trade and regulatory convergence. См.: European Commission proposal for the 2014–2020 Multiannual Financial Framework. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. P. 11.

на 2,5 часа (без роста заработной платы еврочиновникам) и повышение порога пенсионного возраста.

В целом, проект МФП на 2014–2020 гг. был встречен достаточно благосклонно как Советом, так и странами ЕС (хотя не всеми). Тем не менее стало очевидно, что из-за бескомпромиссной позиции стран-доноров проект ЕК придется сокращать (см. рис. 2.3). При-



Источник: Kölling M., Serrano Leal Chr. An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020 // Working Paper, 2014. Madrid: Elcano Royal Institute, 2014. No. 2. February 12. P. 7.

Рисунок 2.3. **Эволюция расходов МФП на 2014–2020 гг. по сравнению с МФП на 2007–2013 гг.**

мечательно, что на этот раз позицию нетто-доноров Общего бюджета ЕС поддержала Чехия, т.е. нетто-реципиент.

Впрочем, осознание того, что МФП придется сокращать, не гарантировало простых решений. Поскольку в отношении ОСХП и политики сплочения согласие последовало от подавляющего числа стран ЕС, надо было определить, какие расходы за пределами указанных направлений подвергнутся сокращению. В итоге в 2013 г. Совет ЕС принял окончательный вариант МФП с изменениями. Так, Совет не поддержал предложение ЕК о выводе из Общего бюджета ЕС ряда исследовательских программ (*ITER*) и оставил их в МФП, которая была сокращена в общей сложности на 90 млрд евро. Тем самым впервые с момента введения МФП в 1988 г. соглашение предусматри-

вало реальное сокращение потолка будущей МФП (960 млрд евро) по сравнению с предыдущей (993,6 млрд евро)[78].

Примечательно, что ЕП (в отличие от переговоров по МФП на 2007–2013 гг.) занял весьма примирительную позицию, признавая особую сложность политических и экономических условий, в которых находился ЕС. Именно по инициативе ЕП была создана Группа высокого уровня по вопросам собственных ресурсов (Группа Монти)[79], в задачи которой входило всестороннее исследование старых и изыскание новых источников доходов Общего бюджета.

При этом ЕК дала гарантии, что при обсуждении следующей МФП на 2021–2027 гг. результаты изысканий Группы Монти будут учтены. Пересмотренная МФП на 2014–2020 гг. была одобрена Советом 2 декабря 2013 г., и в тот же день подписано межинституциональное соглашение[80].

Основные направления расходов МФП на 2014–2020 гг. представлены на рис. 2.4 и в табл. 2.6.

Данные рис. 2.4 показывают определенные изменения структуры расходов МФП. Так, расходы на ОСХП сокращаются, на сплочение – сильно замедлили прирост, в то время как финансирование конкурентоспособности и занятости резко выросло. По сравнению с предыдущей МФП конкурентоспособность прибавила, в то время как расходы на сплочение и природные ресурсы уменьшились. В целом, эволюция основных статей расходов Общего бюджета представлена на рис. 2.5.

Принятая межинституцинальным соглашением МФП на 2014–2020 гг. содержала ряд новаций. ЕС длительное время и относительно безуспешно боролся с высокой нормой безработицы: в 2013 г. она достигла пикового значения в 11,4% по ЕС-27 и 12,0% в еврозоне[81], и это несмотря на значительные усилия, прилагаемые национальными правительствами. Особенно острая ситуация сложилась в сфере

---

[78] European Union Public Finance... P. 112.

[79] Создана в 2014 г., в нее вошли, помимо М. Монти, и другие авторитетные специалисты по европейским финансам – Г. Верхофстадт, Фр. Тиммерманс, П. Московиси, А. Ламассур и пр.

[80] Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management // Official Journal of the European Union, 20.12.2013. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013Q1220(01)&from=en (дата обращения: 14.12.2020).

[81] Unemployment by sex and age – annual data. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table?lang=en (дата обращения: 14.12.2020).

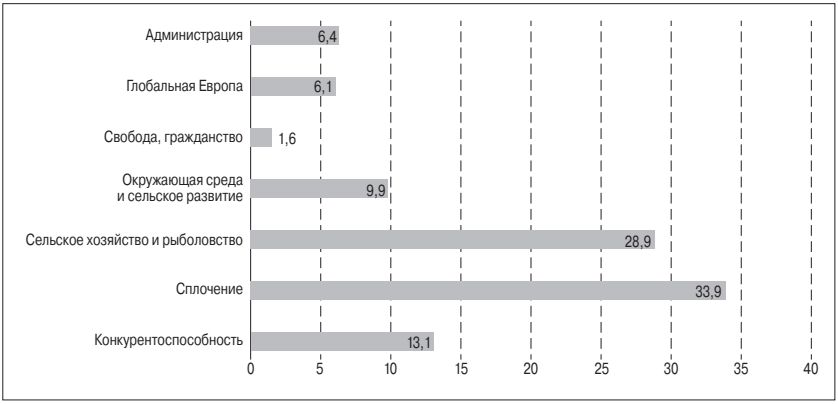
Таблица 2.6

Основные направления расходов МФП 2014–2020 гг., *млн евро*

Статья \ Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Умный и устойчивый рост, в том числе	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004
Конкурентоспособность для роста и занятости	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079
Экономическое, социальное и территориальное сплочение	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925
2. Устойчивый рост: природные ресурсы	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558
3. Безопасность и гражданство	2053	2075	2154	2232	2312	2391	2463
4. Глобальная Европа	7854	8083	8281	8375	8553	8764	8794
5. Администрация	8218	8385	8589	8807	9007	9206	9417
Всего расходов	*134 291*	*135 328*	*136 056*	*137 100*	*137 866*	*139 078*	*140236*
Потолок собственных ресурсов*	1,03	1,02	1,0	1,0	0,99	0,98	0,98

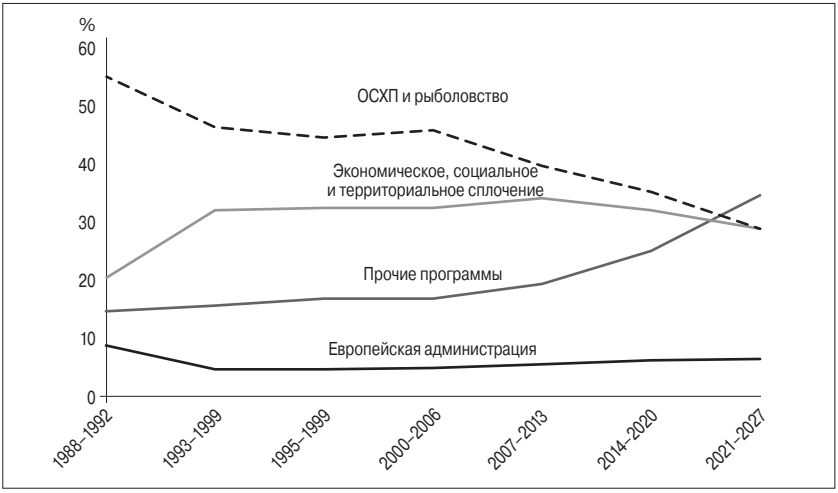
*Примечание. * (own resources ceiling)* – % от ВНД.

Источник: составлено по: *Kölling M., Serrano, Leal Chr.* An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020 // Working Paper, 2014. No. 2. February 12. Madrid: Elcano Royal Institute, 2014. P. 6.



Источник: составлено по: *Benedetto G.* The History of the EU Budget In-Depth Analysis. Brussels: European Union, 2019. P. 29.

Рисунок 2.4. **Основные направления (*headings*) расходов МФП на 2014–2020 гг.,** *% к итогу*



Источник: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027. Brussels: European Commission, 2.5.2018. P. 23.

Рисунок 2.5. **Эволюция расходов по основным направлениям европейской политики**

занятости молодежи: соответствующие показатели составили 15,1% по ЕС-27 и еврозоне. Наихудшее положение дел наблюдалось в странах европейского Юга: 25,5% – в Италии, 24,1% – в Греции[82], 19,4% – в Испании.

В отдельных регионах положение было еще сложнее. Поэтому в рамках МФП (Совет поддержал инициативу ФРГ и Испании) был создан специальный фонд поддержки занятости, который занимался регионами, где норма безработицы составила 25% и выше – Инициатива занятости молодежи (*Youth Employment Iniciative, YEI*). При этом важно отметить, что средства этого фонда были предоставлены уже с начала действия МФП на 2014–2020 гг. и распределялись не на семь ежегодных Общих бюджетов, а на два первых в 2014 и 2015 гг. Кроме того, финансирование Фонду предоставляли Европейский социальный фонд (вне Общего бюджета ЕС) и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) (см. Врезку 5).

Введен принцип экономической обусловленности – увязка размеров выплат из Общего бюджета ЕС с качеством экономического управления. В случае неудовлетворительного управления выплаты могут быть частично либо полностью приостановлены. При этом

Врезка 5. **Европейский инвестиционный банк как инструмент развития**

Созданный в 1957 г. ЕИБ – крупнейший наднациональный кредитор, обогнавший с середины 1990-х гг. Всемирный банк по объемам кредитов и одновременно критикуемый со времен Великой рецессии за недостаточное финансирование отстающих регионов ЕС. ЕИБ, как подчеркивают исследователи из Университета Кантабрии (г. Сантандер, Испания), был первым международным финансовым институтом, продвигающим региональную экономическую интеграцию, сглаживающим различия в уровнях развития отдельных районов стран-членов ЕС за счет смягчения проблем финансирования, в частности, трансграничных инфраструктурных проектов. ЕИБ стал «основным финансовым инструментом, используемым для построения ЕС в тесной связи с другими органами», такими как Еврокомиссия. Несмотря на наличие в названии определения «инвестиционный банк», ЕИБ в целом предложено рассматривать как «учреждение, занимающееся вопросами развития, которое поощряет экономическую интеграцию». В деятельности ЕИБ можно выделить два направления: «рыночная интеграция, связанная с кредитованием инфраструктуры; и политическая интеграция, поддерживающая расширение». При этом аналитики считают ЕИБ институтом ЕС, чьи возможности неполностью использованы*.

* См.: *Clifton J., Díaz-Fuentes D., Lara Gómez A.* The European Investment Bank: Development, Integration, Investment? // Journal of Common Market Studies. 2018. Vol. 56. No. 4. P. 733–734, 737, 747.

[82] Young people neither in employment nor in education and training (NEET), by sex and age – annual data. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_neet_a/default/table?lang=en (дата обращения: 14.12.2020).

сделана особая оговорка: принцип экономической обусловленности не распространяется автоматически на страны, которые проходят процедуру коррекции избыточного дефицита в соответствии с ПСР. Тем не менее выплаты могут быть частично либо полностью приостановлены, если страна не реагирует должным образом на рекомендации и предупреждения ЕК относительно показателей ПСР.

Практически по всем направлениям расходов приоритет ЕК в отношении целей Стратегии «Европа-2020» был сохранен (хотя и не в той мере, в какой это было в проекте ЕК). В соответствии с принятым межинституциональным соглашением расходы МФП, связанные с конкурентоспособностью, возросли на 37% по сравнению с предыдущей программой. ЕС начал проявлять больше внимания к ИР, инновациям, технологическому развитию, а также содействовать повышению конкурентоспособности МСП. Примечательно, что расходы на эти действия шли не только по линии исследовательских программ («Горизонт-2020» или *COSME*[83]), но и от ОСХП и политики сплочения.

В межинституциональное соглашение включена оговорка о пересмотре МФП в середине срока ее действия, подразумевающая анализ всех расходов и доходов Общего бюджета ЕС с тем, чтобы необходимые изменения смогли бы быть внесены в 2017 г. Кроме того, соглашение содержит резерв на случай непредвиденных обстоятельств, направленный на обеспечение гибкости в рамках МФП на 2014–2020 гг., чтобы справиться с подобными ситуациями.

МФП на 2014–2020 гг., впервые в истории сокращенная в размерах, может с полным правом называться «МФП жесткой экономии» (*austerity*). Подобная эволюция – отражение тяжелой ситуации в национальных государственных финансах и слабого восстановительного роста после одного из самых глубоких экономических кризисов в ЕС. Решение по МФП принималось единогласно всеми государствами-членами в период, когда кризис суверенных долгов только что закончился. Переговоры были осложнены и возросшей ролью ЕП в бюджетном процессе, но стоит подчеркнуть, что его требования в целом оправданны и могут считаться положительными с точки зрения эффективности расходов бюджета.

---

[83] Европейская программа поддержки МСП с бюджетом в 2,3 млрд евро на 2014–2020 гг. – COSME. Europe's programme for small and medium-sized enterprises. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_en (дата обращения: 14.12.2020).

Стремление ЕК сформировать посредством Общего бюджета активный стимул экономического роста и создания рабочих мест реализовалось не полностью. По мнению европейских экономистов, расходы МФП на 2014–2020 гг. «соответствуют старой структуре при новых условиях», хотя и была сделана попытка придать МФП определенную гибкость, с тем чтобы была возможность ее «приспособить к новым условиям», к новым вызовам[84]. В принципе эта точка зрения выглядит обоснованной: несмотря на все усилия по реформированию структуры Общего бюджета ЕС, 72% средств МФП отведены ОСХП и сплочению.

Суммы расходов, предназначенные для наиболее важных статей, связанных с построением эффективной современной экономики, хотя и увеличились, но все еще недостаточны. ЕК при этом утверждает, что МФП «уделяет большое внимание инвестированию в области с [высокой европейской] добавленной стоимостью в ЕС для увеличения числа рабочих мест и роста»[85].

МФП на 2014–2020 гг., конечно, сходна с предыдущими, но важные изменения уже начались: расходы на сельское хозяйство были сокращены с 42% до 39% от общих расходов, в то время как связанные с конкурентоспособностью и ростом статьи увеличились с 9% до 13% расходов Общего бюджета ЕС[86]. Положительно можно оценить и то, что все статьи расходов будут способствовать достижению согласованных целей Стратегии «Европа-2020».

Стоит отметить, что действующая МФП на 2014–2020 гг., помимо отмеченной ранее эволюции структуры расходов и новшеств, расширила функции Общего бюджета ЕС (см. табл. 2.7).

Если раньше можно было говорить только о первых двух основных функциях – распределения и перераспределения, – то уже в МФП на 2007–2013 гг. можно было заметить попытки создания предпосылок для функции развития (усиление роли ЕС в расходах на ИР), а в МФП на 2014–2020 гг. проявилась слабая, но все-таки роль функции стабилизации (инициативы ЕС в области борьбы с безра-

---

[84] *Kengyel Á.* The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration. Budgetary Affairs. Brussels: European Union, 2017. October. P. 8, 12, 14. URL: http://knjiznica.sabor.hr/pdf/E_publikacije/The%20next%20multiannual%20financial%20framework%20(MFF)%20and%20its%20duration.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[85] Mid-Term Review/Revision of the Multiannual Financial Framework 2014–2020. An EU Budget Focused on Results. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels: European Commission. 14.9.2016. P. 2.

[86] *Kengyel Á.* New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget // Intereconomics. 2016. Vol. 51. Iss. 2. P. 103.

ботицей). Что касается двух последних функций, то тут ситуация сложнее. С одной стороны, проекты трансъевропейских сетей в Общем бюджете явно относятся к предоставлению общественных благ, с другой – говорить о том, что Общий бюджет ЕС выполняет функцию стабилизации, было преждевременно – до принятия следующей МФП на 2021–2027 гг.

Пересмотр МФП на 2014–2020 гг. в середине срока ее действия проходил после очередного кризиса в ЕС, на этот раз – миграционного. В 2016 г. ЕК признала необходимость повышения скорости реагирования на чрезвычайные обстоятельства, в том числе через механизмы Общего бюджета ЕС. В частности, это проявилось в повышении расходов по статье «Гражданство и безопасность», куда входят и вопросы миграционной политики ЕС. Кроме того, ЕК предложила создать Антикризисный резерв Европейского союза (*European Anti-Crisis Reserve Fund*) для финансирования реагирования на кризисы и события с серьезными гуманитарными последствиями и последствиями для безопасности, который финансировался бы неиспользованными ресурсами от всех направлений расходов Общего бюджета[87], но без превышения потолка расходов МФП.

ЕК признала высокую эффективность всех программ, которые относились к ИР, инфраструктуре, человеческому капиталу, и предложила поднять финансирование по всем указанным направлениям. В частности, дополнительные средства предназначались для программ «Горизонт-2020», *COSME*, образовательной программы *Erasmus+*. Последняя особенно выделялась ЕК как «создающая большую европейскую добавленную стоимость».

В 2016 г. ЕК поддержала предложение ЕП (впервые сделанное в 2010 г.) об изменении сроков МФП, с тем чтобы синхронизировать их с электоральными европейскими циклами – ЕП и ЕК. Кроме того, с учетом целей подписанного в 2015 г. Парижского соглашения по климату уже в следующей МФП на 2021–2027 гг. ЕК предложила довести до 25% совокупные расходы, напрямую связанные с экологией и климатом (поднять на 5 п.п. по сравнению с действующей МФП)[88]. Это особенно актуально в свете достаточно сдержанных оценок специалистов об эффективности таких расходов в Общем бюджете

[87] Mid-Term Review/Revision of the Multiannual Financial Framework 2014–2020. An EU Budget Focused on Results Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. European Commission. Brussels, 14.9.2016. P. 3.

[88] Climate Mainstreaming and Climate Proofing: The Horizontal Integration of Climate Action in the EU Budget – Assessment and Recommendations. Climate Action Network Europe, 2018. September. P. 1.

Таблица 2.7

Основные функции национальных бюджетов и Общего бюджета ЕС

Функции	Национальные бюджеты	Общий бюджет ЕС
Распределение	Исправляют неспособность рынка достичь эффективности распределения	Да
Перераспределение	Роль государства направлена не на эффективность работы рынка, а на распределение богатства	Да
Развитие	Создание предпосылок для улучшения экономических показателей, таких как инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал	Частично
Стабилизация	Исправления макроэкономических дисбалансов (инфляция, безработица, слабый экономический рост)	Частично
Регулирование	Создание и контроль над структурой, обеспечивающей надлежащее функционирование рыночных механизмов и правил поведения людей	В малой степени
Общественные блага	Предоставление общественных товаров и услуг	В малой степени

Источник: составлено по: *Kengyel Á.* New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget // Intereconomics. 2016. Vol. 51. Iss. 2.

ЕС. Они считают, что потенциал Общего бюджета для ускорения перехода к нулевым выбросам углерода в Европе остается в значительной мере неиспользованным.

ЕК в целом положительно оценила ход реализации МФП, хотя в предложенном в 2017 г. проекте новой МФП на 2021–2027 гг. произошли существенные изменения и в расходной, и в доходной частях Общего бюджета.

В 2017 г. в «Белой книге о будущем Европы»[89] ЕК представила различные сценарии трансформации европейских финансов и Общего бюджета ЕС. Вариантов относительно Общего бюджета всего два: если ЕС сосредоточится на Едином рынке, то он не нуждается в объемных финансах Общего бюджета. Напротив, ЕС, выбирающий углубление и расширение интеграции, нуждается в больших ресурсах для финансирования больших амбиций. ЕК явно поддерживала второй вариант, даже с учетом нового вызова – Брексит оставил Общий бюджет ЕС без второго из крупнейших нетто-доноров. Но при этом парадоксальным образом выход «троянского коня»[90] из состава ЕС одновременно способствовал укреплению связей между оставшимися 27 государствами-членами.

В мае 2018 г. ЕК представила свой план модернизации МФП – реформу расходов и доходов, а также предложения по изменению сроков действия МФП. Помимо этого, по требованию ФРГ, в проект была включена новация в форме принципа обусловленности – увязки получения средств из Общего бюджета ЕС с выполнениями правил ЕС.

В числе основных вызовов, стоящих перед МФП на 2021–2027 гг., Еврокомиссия выделила: технологические и демографические изменения; климатические трансформации и ограниченность ресурсов; социальные проблемы (высокая норма безработицы); новые угрозы безопасности (кибербезопасность); миграционный кризис; геополитическую нестабильность. ЕК подчеркивала, что Общий бюджет ЕС «стал решающей частью ответа на наши многочисленные серьезные

---

[89] White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. Brussels: European Commission, 2017. March 1. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[90] General de Gaulle's first veto. Luxembourg: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 08.07.2016. P. 1. URL: https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/e491121c-8e37-473f-afe6-ff52e349c1aa (дата обращения: 14.12.2020).

проблемы – от крупномасштабных миграционных потоков до угроз безопасности и изменения климата»[91].

Следует отметить, что хотя цели Стратегии «Европа-2020» не были выполнены полностью, их реализация шла явно успешнее, чем Лиссабонская стратегия. Это придало Еврокомиссии уверенность, что изменения, которые содержались в МФП на 2014–2020 гг., делают Общий бюджет более эффективным и их надо продолжить, тем более что для целого ряда стран ЕС Общий бюджет стал основным источником стабильных инвестиций, поддерживающих рост экономики. Предложения ЕК по МФП на 2021–2027 гг. были сформированы, исходя из европейской добавленной стоимости, которую формируют расходы Общего бюджета. ЕК признала, что «исследования и инновации имеют решающее значение для нашего будущего»[92] не только в рамках национальных расходов.

Кроме повышенного внимания к вопросам конкурентоспособности и роста, ЕК также была заинтересована в увеличении расходов на внешние действия и внутреннюю безопасность (в том числе вследствие уже упомянутого миграционного кризиса 2015 г.). Поэтому впервые в проекте МФП на 2021–2027 гг. стала явно видна не только экономическая, но и «политическая» сторона. Речь шла о необходимости принятия «политического бюджета, соответствующего новым политическим приоритетам Союза»[93]. Неслучайно ЕК стремилась в разы увеличить финансирование по статье «Оборона и безопасность», нарастить расходы на решение миграционных вопросов и охрану границ; почти в полтора раза увеличить финансирование целей развития единого рынка, инноваций и цифровизации.

Еврокомиссия также предложила новые названия основных направлений расходов Общего бюджета: «Единый рынок, инновации и цифровизация»; «Сплочение, устойчивость и ценности»; «Природные ресурсы и окружающая среда»; «Миграция и пограничный кон-

---

[91] Proposal of the Commission for the Multiannual Financial Framework 2021–2027. Vol. 1. Brussels: European Commission, 2.5.2018. P. 1, 2. URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/078d2f46-8322-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=2790&WT.ria_ev=search (дата обращения: 14.12.2020).

[92] A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels: European Commission, 14.2.2018. P. 9.

[93] Investing in Europe's Global Role: The must-have guide for the negotiations of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 / A. Sherriff (ed.). Maastricht: ECDPM, 2019. P. 139.

троль»; «Безопасность и оборона»; «Соседство и мир»; «Европейское управление». Основные направления расходов новой МФП в соответствии с проектом ЕК представлены в табл. 2.8.

В отношении первого направления расходов ЕК выделила ряд приоритетов: исследования и инновации, ключевая стратегическая инфраструктура, укрепление Единого рынка, а также стратегические космические проекты. Новая исследовательская программа ЕС «Горизонт Европа», как отмечено в проекте, поможет ЕС сохранить не только свое место в числе научных лидеров, но и «уникальную социальную модель ЕС»[94]. Новая структура ЕС – Европейский совет по инновациям (*European Innovation Council*) – будет определять потенциально прорывные направления.

В дополнение к Европейскому фонду стратегических инвестиций (ЕФСИ) предложено создать новый инструмент, *InvestEU*, в чьи задачи входит объединение всех внутренних централизованно управляемых финансовых инструментов в единую структуру для обеспечения инвестиций. Цель *InvestEU* – мобилизация частных инвестиций. Общий объем его ресурсов составляет 15,2 млрд евро, но с его помощью предполагается привлечь еще 650 млрд евро дополнительного инвестирования.

Для дальнейшего укрепления Единого рынка ЕК предлагала расширить финансирование (на 64% по сравнению с прошлой МФП на 2014–2020 гг.) программы Фонда соединения Европы по развитию цифровой инфраструктуры и обеспечению синергии между транспортной, цифровой и энергетической сетями. Кроме того, предложено создать программу «Цифровая Европа» (*Digital Europe Programme*) для поддержки цифровой трансформации европейской экономики.

В отношении второго направления расходов, «Сплочение и ценности», ЕК предложила много новшеств, причем это относится не только к названию. Приоритеты по этому направлению состоят из трех пунктов: региональное развитие и сплочение; завершение ЭВС, а также социальное сплочение и ценности[95].

---

[94] Proposal of the Commission ... 2.5.2018 // Ibid. P. 7.

[95] Помимо рассмотренных бюджетных инструментов, ЕК предложила и ряд внебюджетных: Фонд солидарности Европейского союза (*European Union Solidarity Fund*) – поддержка государств-членов в восстановлении после серьезных стихийных бедствий; Европейский фонд адаптации к глобализации (*European Globalisation Adjustment Fund*) – единовременная помощь работникам, потерявшим работу из-за значительного числа неожиданных увольнений, вызванных неблагоприятными последствиями развития мировой торговли и экономических потрясений. – URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/solidarity-fund/; https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326 (дата обращения: 14.12.2020).

Таблица 2.8

Основные направления расходов МФП на 2021–2027 гг., *млн евро,* **проект 2018 г.**

Статья \ Год	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Единый рынок, инновации и цифровизация	23 922	23 918	24 203	23 624	23505	23644	23454
2. Сплочение и ценности	51 444	54 171	56 062	56 600	57148	59200	57349
3. Природные ресурсы и окружающая среда	50 323	49 580	48 886	48 097	47326	46575	45836
4. Миграция и пограничный контроль	3076	4219	4414	4647	4719	4846	4908
5. Безопасность и оборона	3154	3229	3183	3281	3517	3743	4216
6. Соседство и мир	14 765	14 831	15 005	15 290	15711	16298	17032
7. Европейское управление	10 388	10 518	10 705	10 864	10910	11052	11165
Всего расходов	*157 072*	*160 466*	*162 458*	*162 403*	*162836*	*165358*	*163960*
Потолок собственных ресурсов*	1,29	1,29	1,29	1,29	1,29	1,29	1,29

Примечание. * – % от ВНД

Источник: составлено по Proposal of the Commission for the Multiannual Financial Framework 2021–2027. Vol. 1. Brussels: European Commission. 2.5.2018. P. 25.

Политика сплочения, а также Европейский социальный фонд (ЕСФ), согласно проекту ЕК, должны быть модернизированы и расширены. Впервые в рамках политики сплочения предложено наладить более тесное взаимодействие между Общим бюджетом ЕС и Европейским семестром (полугодовыми программами наднационального фискального регулирования). Реакцией ЕК на упомянутые ранее социальные вызовы стало предложение о расширении финансирования ЕСФ. Согласно этому предложению, финансирование по данному направлению должно составить 27% всех расходов. Оно должно объединить ресурсы не только ЕСФ, но и Инициативы занятости молодежи, а также Европейского фонда помощи малоимущим (*Fund for European Aid to the Most Deprived*). Кроме того, ЕК предложила удвоить расходы на образовательную программу *Erasmus+,* которая по-прежнему сохраняет высокую эффективность. ЕК также предложила учредить Фонд справедливости, прав и ценностей (*Justice, Rights and Values Fund*) для защиты ценностей ЕС, которые имеют важное значение для политической, социальной, культурной и экономической жизни в Европе (уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства закона и прав человека).

По третьему направлению расходов, «Природные ресурсы и окружающая среда», выделены два основных приоритета – обеспечение устойчивого развития сельского хозяйства и рыболовства, а также действия против изменения климата и защита окружающей среды. ОСХП в очередной раз подверглась изменению: с учетом не слишком большой ЕДС, создаваемой сельскохозяйственным сектором, ЕК предложила постепенно уменьшать финансирование ОСХП. Но в целом это направление расходов остается большим по значимости из-за второго приоритета: ЕК предложила 25% всех расходов МФП отвести на выполнение климатических целей[96].

Четвертое и пятое направления расходов, «Миграция и пограничный контроль» и «Безопасность и оборона», получили в проекте ЕК самое большое увеличение финансирования. Первое направление должно было получить 33 млрд евро на 2021–2027 гг. (в МФП на 2014–2020 гг. было 12,4 млрд евро), а второе – практически на порядок больше, чем в действующей МФП.

ЕК предлагала увеличить финансирование всех основных структур: Фонда предоставления убежища и миграции (*Asylum and Migration Fund*); ФРОНТЕКС по охране границ (*European Border and Coast Guard*), Фонда внутренней безопасности (*Internal Security Fund*),

[96] Proposal of the Commission... // Ibid. 2.5.2018. P. 13.

Европол (*European Union Agency for Law Enforcement Cooperation*), Европейского фонда обороны (*European Defence Fund*), причем последний – в 22 раза (!). В дальнейшем финансирование этих целей было секвестировано[97].

В целом, в плане изменений проект ЕК сохранял преемственность с предыдущей МФП. Комиссия предлагала увеличивать финансирование по тем статьям, которые (помимо политических приоритетов) способны создать большую ЕДС.

2020 г. изменил ход переговоров по новой МФП. В мае 2020 г. Еврокомиссия представила проект с добавлением в МФП фонда ЕС следующего поколения (*Next Generation EU, NGEU*) в размере 750 млрд евро для решения неотложных задач[98]. Впервые в истории существования Общего бюджета ЕС он стал основным (!) инструментом в ЕС для выхода из нового кризиса, который получил название «Великая изоляция» и был связан с пандемией *COVID–19*. Тем самым Общий бюджет ЕС стал полноценным инструментом стабилизации, т.е. обрел функцию, которой обычно располагают лишь национальные бюджеты.

ЕК предложила расширить МФП на 2021–2027 гг. на 750 млрд евро, что составляет 5,25% ВВП ЕС для реализации Плана восстановления экономики. Потолок собственных ресурсов должен быть увеличен до 2,0% ВНД (в том числе 0,6 п.п. ВНД приходится на *NGEU*). *NGEU* направлен на следующие цели: поддержку восстановления экономик ЕС (самая обширная по финансированию часть); придание импульса экономике и частному инвестированию; извлечение опыта из кризиса и коллективные действия.

Поддержка восстановления экономик ЕС располагает следующими основными инструментами: Механизмом по восстановлению и обеспечению устойчивости (*Recovery and Resilience Facility*, *RRF*) – размером 560 млрд евро для обеспечения поддержки инвестиций и реформ (в том числе перехода к «зеленой» и цифровой экономике). *RRF* будет встроен в Европейский семестр, а его средства разделены на гранты и ссуды (*loans*). Последние в дальнейшем будут выплачиваться странами, которые ими воспользовались. Поддержка должна

---

[97] См. подробнее: «Европейская оборона» в контексте евро-атлантической системы безопасности // Актуальные проблемы Европы. 2020. № 4. С. 12, 105, 128, 266.

[98] The EU budget powering the recovery plan for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission. 27.5.2020. P. 1, 3.

оказываться всем странам ЕС, особенно наиболее пострадавшим от кризиса.

Инициатива *REACT–EU* (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) обеспечит посткризисную политику сплочения. *REACT–EU* сфокусирована на наиболее важных для устойчивого восстановления секторах экономики (меры по поддержке занятости, систем здравоохранения, помощи МСП). Ресурсы будут выделены наиболее пострадавшим от кризиса отраслям – туризму и культуре.

Вторая группа мер – придание импульса экономике и частному инвестированию – призвана стимулировать частные инвестиции. В этой группе наибольший интерес представляет Инструмент поддержки платежеспособности (*Solvency Support Instrument, SSI*).В его задачи входит предотвращение банкротств, предоставление ликвидности фирмам, пострадавшим исключительно из-за мер, связанных с *COVID–19*. Особенность *SSI* состоит в том, что финансирование в основном предназначено для тех стран, где национальные меры ограничены (т.е. для наименее обеспеченных). Средства будут выделяться только тем фирмам, которые не испытывали проблем до конца 2019 г. Кроме того, важным с точки зрения долгосрочного развития экономики ЕС представляется Механизм стратегического инвестирования (*Strategic Investment Facility, SIF*) в размере 15 млрд евро для привлечения 150 млрд евро в сектора, призванные обеспечить переход к «зеленой» и цифровой экономике и поддержать европейские цепочки создания стоимости (ЕЦСС).

Третья группа мер связана с анализом кризисных проявлений и формированием коллективного опыта и ответа на возможное повторение подобной ситуации. В число инициатив этой группы мер входит поддержка направлений, обеспечивающих сохранение и улучшение качества человеческого капитала, в частности Новая программа в области здравоохранения *EU4Health*.

В середине 2020 г. на заседании Совета ЕС Общий бюджет был признан главным инструментом восстановления экономики, что некоторые еврооптимисты охарактеризовали как «Гамильтоновский момент» для ЕС (*Hamiltonian moment*), который выводит фискальные отношения ЕС на новый уровень[99]. Правда, как и в предыдущих пере-

[99] Hamiltonian moment – назван по имени первого министра финансов США А. Гамильтона (1757–1804), сформировавшего основы финансовой системы страны. В европейском контексте создание фонда «ЕС Нового поколения» (750 млрд евро) Советом в июле 2020 г. можно считать событием схожего масштаба. См.: Europe's Hamiltonian Moment. 2020. July 21. URL: https://www.barrons.

говорах, впоследствии статьи, за увеличение финансирования которых ЕК выступала больше всего, были сокращены в первую очередь. К сожалению, в их число вошли и крупнейшие научно-исследовательские программы ЕС, хотя специалисты отмечали, что снижение общего уровня инвестиций в ИР было бы ошибкой и явным «поворотом прогресса вспять»[100].

Тем не менее Совет одобрил временное поднятие потолка собственных ресурсов, хотя объем обязательств по МФП на 2021–2027 гг. меньше, чем по МФП на 2014–2020 гг. и проекта ЕК 2018 г. Кроме того, не предусмотрено обычных пересмотров в середине периода действия МФП. Также Совет ЕС одобрил предложенное ЕК усиление взаимосвязи между Общим бюджетом и Европейским семестром (наднациональным фискальным регулированием), а также долгосрочными климатическими и экологическими целями Союза: минимум 30% (в предыдущей МФП – 20%, в проекте ЕК – 25%) расходов Общего бюджета будут направлены на климатические цели во исполнение Парижского соглашения и Целей устойчивого развития (ЦУР).

В декабре 2020 г. было достигнуто согласие всех институтов ЕС относительно новой МФП. Пакет на общую сумму 1,8 трлн евро стал крупнейшим пакетом, когда-либо финансируемым из Общего бюджета ЕС. В итоге впервые в истории приоритеты, связанные с конкурентоспособностью и развитием, имеют самую высокую долю в расходах МФП – 31,9%, расходы на ОСХП составляют 30,9%, а на политику сплочения – 30,4%. Более 50% совокупных расходов МФП и *NGEU* будут направлены на поддержку модернизации и трансформации экономики ЕС[101].

Общий бюджет ЕС, несмотря на сохраняющийся небольшой, по сравнению с национальными бюджетами объем, обретает все

com/articles/europes-hamiltonian-moment-51595334081?mod=hp_INTERESTS_coronavirus&refsec=hp_INTERESTS_coronavirus (дата обращения: 14.12.2020).

[100] Более того, в докладе Независимой группы высокого уровня о максимальном увеличении воздействия исследовательских и инновационных программ ЕС говорится, что «лучшая инвестиция, которую может сделать ЕС, – удвоение совокупного бюджета программы исследований и инноваций». См.: Investing in the European Future We Want. Report of the independent High-Level Group on Maximising the Impact of EU Research & Innovation Programmes. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. P. 9. URL: https://erc.europa.eu/sites/default/files/document/file/hlg_2017_report.pdf (дата обращения: 14.12.2020).

[101] Questions and answers on the adoption of the EU's long-term budget for 2021–2027. Brussels: European Commission, 2020. December 17. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2465 (дата обращения: 14.12.2020).

больше функций, которые до этого были прерогативой только национальных бюджетов. Есть основания предполагать, что после окончания кризиса *COVID*–19 темп, набранный этим направлением фискальной интеграции, не снизится. Зависеть это будет не столько от решений по расходам Общего бюджета, сколько от качества фискальной интеграции в ином аспекте – от того, сможет ли Евросоюз обрести новые, наднациональные источники доходов.

Глава 3

НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ЕВРОПЕЙСКИЕ НАЛОГИ И ВЫЗОВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Налоговые вопросы в Европейском союзе можно рассматривать с двух позиций: гармонизации действующих и введения наднациональных налогов. Гармонизация налогов способствует конвергенции экономик стран-членов (правда, при этом речь идет только о *национальных* фискальных системах). Введение же *наднациональных* налогов укрепляет ЕС как единое пространство, а также обеспечивает выполнение принципа, давно заложенного в основных договорах ЕС: принципа финансовой автономии Евросоюза относительно доходов Общего бюджета ЕС.

Доходы Общего бюджета можно разделить на две основные категории: собственные ресурсы и прочие доходы[1]. Это зафиксировано в ст. 311 ДФЕС, составной части действующего Лиссабонского договора: «Без ущерба для других доходов, Общий бюджет полностью финансируется за счет собственных средств»[2]. Собственные ресурсы Союза представляют собой доходы, безвозвратно переданные Союзу для финансирования Общего бюджета и его автоматического пополнения, без необходимости принятия каких-либо последующих решений со стороны национальных правительств.

Система собственных ресурсов очень постепенно обретала свою современную форму. ЕОУС (1951) финансировался за счет прямых сборов с производства угля и стали. Римские договоры 1957 г. не сразу создали систему собственных ресурсов для финансирования Сообществ: Европейское экономическое сообщество и Евратом изначально финансировались за счет взносов шести государств-членов. Однако

---

[1] В среднем прочие доходы составляли около 5% от совокупных поступлений в МФП на 2007–2013 гг. без учета перенесенных излишков прошлых периодов. К ним принадлежат: штрафы, уплачиваемые компаниями в случае нарушения европейского законодательства; взносы стран вне ЕС в особые программы Союза, а также налоги на зарплаты еврочиновников.

[2] Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 26.10.2012. C 326/182.

эти договоры предусматривали создание системы собственных ресурсов, которая будет включать, в частности, доходы от Единого таможенного тарифа, как только он будет окончательно введен. В 1962 г., когда была создана Единая сельскохозяйственная политика, начали взиматься первые сельскохозяйственные сборы, но их было недостаточно для финансирования ЕЭС, поэтому государства-члены продолжали финансировать бюджет своими взносами.

Основная часть расходов Общего бюджета ЕС взамен взносов государств-членов финансируется за счет введенной в 1970 г. Решением Совета ЕЭС[3] системы собственных ресурсов, которая составляет лишь очень незначительную часть от общих поступлений в бюджет ЕС. В последующих решениях о собственных ресурсах в эту систему неоднократно вносили поправки.

Доходов от традиционных собственных ресурсов недостаточно для покрытия расходов Общего бюджета, но они обладают одним неоспоримым преимуществом – прямой связью с проводимыми в ЕС политиками. В среднем, доля традиционных собственных ресурсов[4] в совокупности собственных ресурсов достигла около 14% в МФП на 2007–2013 гг. и стабилизировалась на уровне 12% – в МФП на 2014–2020 гг., оставаясь, тем не менее, немаловажным источником доходов.

В 1970 г. для финансирования бюджета Сообщества был создан собственный ресурс – на основе налога на добавленную стоимость (НДС). Изначально он взимался по ставке 1% от поступлений в национальные бюджеты, т.е. не напрямую. В дальнейшем ставка повысилась до 1,4%, затем происходило постепенное снижение до 0,3%[5].

---

[3] Council Decision of 21 April 1970 on the Replacement of Financial Contributions from Member States by the Communities' Own Resources // Official Journal of the European Communities. 28.4.70. P. 224.

[4] Традиционные собственные ресурсы (в том числе таможенные пошлины, сельскохозяйственные пошлины, а также сборы на сахар и изоглюкозу (коммерческое название глюкозо-фруктозного сиропа, принятое в ЕС в связи с защитой интересов производителей сахарной свеклы), происходящие от реализации ОСХП, были введены в 1970 г., взимаются с экономических операторов и собираются государствами-членами от имени ЕС. Государства-члены должны иметь соответствующую инфраструктуру контроля, чтобы их администрации (особенно таможня) выполняли свои задачи надлежащим образом. Государства-члены удерживают 20% (в 2014–2020 гг., а в 2007–2013 гг. – 25%) в качестве сборов от традиционных собственных ресурсов, уплаченных Комиссии. См.: EU Own Resources. Background note for the BUDG Public Hearing on "EU Own Resources and Fiscal Policy Harmonisation: Untapped potential for Synergies?". Brussels: EuropeanParliament, 2020. January 23. P. 1.

[5] Для ряда стран – Германии, Нидерландов, Швеции – действует ставка 0,15%.

Таким образом, доходы ЕЭС шли фактически из национальных бюджетов. Роль доходов от этого ресурса в совокупных поступлениях быстро увеличивалась; по состоянию на 1979 г. они превратились в основной источник финансирования. Тем не менее в середине 1980-х гг. ресурса, основанного на НДС, стало недостаточно для покрытия расходов ЕЭС.

Растущая напряженность по поводу источников финансирования привела к отклонению Общего бюджета в 1979, 1982 и 1984 гг. Финансовые проблемы Сообщества в 1980-х гг. были вызваны трудностью удовлетворения растущих, негибких требований к расходам (прежде всего ОСХП) из-за ограниченности имеющихся ресурсов. Кроме того, до 1988 г. собственные ресурсы не были привязаны к расходам Общего бюджета, что породило две разнонаправленные тенденции. *Во-первых*, вследствие заметного сокращения традиционных собственных ресурсов (из-за либерализации торговли), а также наличия верхнего предела ресурса, основанного на НДС, проявилась ограниченная доступность источников финансирования. *Во-вторых*, разработка новых направлений политик ЕС и усиление уже существующих направлений вызвали необходимость существенного роста расходов Общего бюджета ЕС.

Поэтому в 1988 г. Решением Совета был введен новый ресурс, основанный на годовом валовом национальном продукте (ВНП) в рыночных ценах[6] (позднее, с 2002 г. – доходе), который приводил в равновесие объемы доходов и расходов Общего бюджета (см. табл. 3.1). Тогда же был установлен потолок собственных ресурсов и разработаны МФП.

Потолок применяется к собственным ресурсам в целом для всех государств-членов и ограничивает максимальный объем собственных ресурсов, которые могут быть выделены Союзу для покрытия всех расходов бюджета ЕС. Потолок остается в силе, пока в основное решение не вносятся изменения. Изначально потолок собственных ресурсов составлял 1,27%, в 2001 г. он был снижен до 1,24%, а с 2010 г. – до 1,23% ВНД. Постепенно важнейшим источником финансирования ЕС стал ресурс, основанный на ВНД. В период действия МФП на 2007–2013 гг. он составил примерно 73% от поступлений в Общий бюджет (в 2000 г. – 40%); в МФП на 2014–2020 гг. несколько снизился (примерно до 70%)[7].

---

[6] Council Decision of 24 June 1988 on The System of the Communities' Own Resources // Official Journal of the European Communities. 15.7.88. L 185/24.

[7] Own resources in 2014–2020 MFF. Information on the EU budget's own resources. URL: https://ec.europa.eu/budget/mff/resources/inmff/index_en.cfm (дата обращения: 18.01.2021).

Таблица 3.1

Эволюция основных источников доходов Общего бюджета ЕС, *% к итогу*

Источник \ Год	1978	1998	2018	2020
Финансовые взносы стран-членов	44	–	–	–
Таможенные сборы	55	17	16	13
Ресурс, основанный на НДС	–	39	12	11
Ресурс, основанный на ВНД	–	41	71	73
Прочие	1	3	1	3

Источник: рассчитано по: Reflection Paper on the Future of EU finances. Brussels: European Commission, 2017. June 28. P. 8; EU spending and revenue – Data 2000–2020. 09 June 2021. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en

Решения о собственных ресурсах охватывают тот же период, что и соответствующие Многолетние финансовые программы. Решение о собственных ресурсах не имеет срока действия (в отличие от МФП) и продолжает действовать до вступления в силу нового решения.

В настоящее время существуют три[8] основных категории собственных ресурсов: 1) традиционные собственные ресурсы; 2) ресурс, основанный на НДС; 3) ресурс, основанный на ВНД. К ним добавляются различные механизмы коррекции (например, до 2020 г. самым известным корректирующим механизмом была «британская скидка»). Принимая во внимание то, что подавляющая часть поступлений в Общий бюджет идет за счет последнего ресурса (суммарно ВНД и НДС – свыше 80%), логично, что страны ЕС «считают доходы Общего бюджета расходами своих национальных бюджетов»[9], полностью игнорируя при этом вопрос европейской добавленной стоимости, связываемой с Общим бюджетом[10].

Тот факт, что Общий бюджет ЕС в основном финансируется за счет прямых трансфертов государств-членов, существенно затрудняет внесение радикальных изменений в структуру его расходов.

[8] Есть разделение и на четыре источника, когда традиционные собственные ресурсы подразделяются на таможенные сборы и сельскохозяйственные сборы.

[9] *Cipriani G.* Reforming the EU's Budget Revenue. The case for a visible VAT-based resource // CEPS Special Report. 2016. No. 150. November. P. 2.

[10] Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources. Op. cit. P. 7.

Более того, для ЕС сохраняет значение фраза, которую более 200 лет назад произнес один из отцов-основателей США А. Гамильтон. Он поддержал идею сбора определенных налогов на центральном уровне (в нашем случае ЕС. – *Е.С.*) вместо системы, ограничивающей доходы центра таможенными пошлинами и взносами государств: «реквизиции» от штатов (стран ЕС. – *Е.С.*) несут в себе «неизбежную тенденцию [...] к ослаблению Союза и сеют семена разногласий и раздоров (*discord and contention*) между главой федерации и его членами, а также между самими членами»[11].

Небольшая доля подлинных собственных ресурсов ЕС подрывает принцип бюджетного финансирования на основе собственных ресурсов и финансовую автономию ЕС, зафиксированную в первичном законодательстве. Следовательно, долгосрочное будущее Общего бюджета во многом зависит именно от реформ доходной части. Каждая новая МФП традиционно порождает острые дискуссии о его доходной части. Неслучайно дебаты о новых источниках его пополнения, которые должны иметь фискальную природу, ведутся столь длительное время.

Новые ресурсы должны соответствовать следующим трем критериям: быть независимыми от национальных бюджетов и политической воли государств-членов при финансировании бюджета ЕС; обеспечивать относительно стабильный уровень доходов; быть пропорциональными уровню развития различных стран.

За последние десятилетия выдвинуто немало идей относительно того, какие источники доходов можно учредить. В 2004 г. европейские экономисты уже проводили исследование о новых собственных ресурсах, имеющих фискальную природу, и сформировали перечень различных вариантов. В их числе – реформированный НДС, европейский налог на прибыль корпораций, обложение налогом энергетического сектора, акцизы на табак и алкоголь, сеньораж[12], налог на финансовые транзакции (*Financial Transaction Tax, FTT*)[13],

[11] *Hamilton A.* Concerning the General Power of Taxation. From The New York Packet, Friday, December 28, 1787 / The Works of Alexander Hamilton. ed. H.C. Lodge (Federal Edition). New York: G.P. Putnam's Sons, 1904. Vol. XI. P. 142–143. URL: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1388/Hamilton_0249-11_EBk_v6.0.pdf (дата обращения: 09.01.2021).

[12] Сеньораж – доход от эмиссии денег, получаемый эмитентом (не следует смешивать со схожим понятием «инфляционный налог»).

[13] Впервые ЕК предложила этот налог в 2011 г., но он не был поддержан всеми странами ЕС. Тем не менее 10 стран договорились о механизме продвинутого сотрудничества, позволяющем ввести налог для этих стран. По состоянию на 2020 г. его ввели на национальном уровне семь стран ЕС: три (Франция, Ита-

экологические сборы с авиационного сектора. При этом большинство сошлось на том, что идеального налога для ЕС не существует, сложный вопрос простого решения не имеет, и всё будет «в решающей степени зависеть от политического выбора»[14].

Наиболее полный обновленный перечень вариантов был представлен во всеобъемлющем Докладе Группы Монти. В нем перечисляются следующие потенциальные источники доходов: сборы за выбросы CO_2 (так называемый углеродный налог); Европейская система торговли выбросами; сборы с моторного топлива (налоги/акцизы на ископаемое топливо); собственные ресурсы, основанные на налогах на электроэнергию; общая консолидированная база по налогу на корпорации и европейский налог на прибыль корпораций; налог на финансовые транзакции; банковский сбор либо налог на финансовую деятельность; реформированные отчисления с НДС; сеньораж[15].

Из почти десятка вариантов до настоящего времени ни один не был реализован. Наиболее близок к реализации (частичной) был налог на финансовые транзакции, но и он до сих пор находится в стадии переговоров.

Как подчеркивается в Докладе Группы Монти, собственные ресурсы – не единственный возможный источник дохода для ЕС, тем более что в их основе – ресурсе, базирующемся на ВНД, отсутствует связь с основными направлениями политик ЕС. Кроме того, в этом ресурсе отсутствует фискальная природа и он не оказывает влияния на налоговые предпочтения государств-членов. Зато он сам находится под влиянием политических, экономических и финансовых факторов, относящихся к внутренней политике каждого государства-члена. Категория прочих доходов не учитывалась в предыдущих дискуссиях о собственных ресурсах, а ведь она могла бы стать дополнительным элементом пополнения доходов Общего бюджета. Другие доходы по-

---

лия, Бельгия) – участники механизма, четыре (Ирландия, Польша, Финляндия. Венгрия) – вне его. Как считают специалисты, именно *FTT* окажет существенное влияние на углубление европейской интеграции – он представляет собой наиболее целесообразный европейский вариант, поскольку среди всех остальных предложений отличается «превосходной правильностью с нормативной точки зрения». См.: *Strezhneva M.V.* The European Union as a Global Actor: The Case of the Financial Transaction Tax // European Review. 2018. Vol. 26. No. 4. P. 715.

[14] См. подробнее: *Cattoir Ph.* Tax-based EU Own Resources: An Assessment // Working paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. No. 1. April. P. 12–37, 40.

[15] Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources. Op. cit. P. 40–56.

ступают непосредственно от реализации вторичного законодательства ЕС и могут касаться пограничного контроля, единого цифрового рынка, энергоэффективности или защиты окружающей среды.

Таким образом, при обсуждении реформы источников доходов ЕС можно говорить только о тех, которые имеют фискальную природу и напрямую связаны с проведением европейских политик, т.е. будут обеспечивать почти утраченную фискальную автономию ЕС.

Согласно докладу Группы Монти по вопросам собственных ресурсов, наиболее перспективными с точки зрения реализации представляются отчисления с европейского налога на прибыль корпораций[16] и отчисления за выбросы CO_2, связанные с одной из приоритетных задач ЕС – построить «зеленую» экономику.

В дополнение к существующим национальным фискальным инструментам в ЕС возможно введение наднациональных налогов. В частности, ЕК с 2011 г. разрабатывает проект Общей консолидированной базы по налогу на корпорации (*Common Consolidated Corporate Tax Base*, *CCCTB*). И хотя сам проект по состоянию на 2020 г. находился в стадии разработки, одна из его составных частей в 2016 г. была реализована в виде принятия Директивы ЕС по борьбе с уклонением от уплаты налогов (*Anti-Tax Avoidance Directive, ATAD*)[17].

С учетом усложнения европейских политик и появления новых обязательств долгосрочного характера, связанных с Парижским соглашением по климату, потенциально применимыми могут быть налоги и сборы, связанные с экологической политикой ЕС (что подчеркивает важность долгосрочных приоритетов Союза в области устойчивого развития), и европейский налог на прибыль корпораций, введение которого окажет влияние на конкурентоспособность европейской экономики. Это особенно важно в свете принятого Плана восстановления экономики ЕС на 2021–2027 гг. Совет согласился с *временным* повышением потолка расходов (в 2021 г. +0,6 п.п., с 1,4% до 2% ВНД). Из этих 2% на МФП приходится 1,4%, а 0,6% – на «ЕС Нового поколения»[18], что, по мнению эксперта германского Инсти-

---

[16] Примечательно, что Еврокомиссия рассматривала этот налог исключительно с точки зрения инструментария гармонизации налогообложения в ЕС, как способ сократить транзакционные издержки, в то время как Группа Монти предложила использовать этот налог как источник доходов в Общий бюджет ЕС.

[17] Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market // Official Journal of the European Union. 19.7.2016.

[18] *Körner K., Böttcher B.* Financing the EU's recovery. Increased budget ceiling and (new) EU revenues // EU Monitor European integration. 2020. Aug. 5. P. 7–8.

тута международных отношений и безопасности (*Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP*), «очень необычно» (*highly unusual*)[19].

В 2020 г. в проекте ЕК для МФП на 2021–2027 гг. предлагается ввести три новых собственных ресурса на основе: а) новой налоговой схемы для компаний ЕС (*CCCTB*); б) системы торговли квотами на выбросы парниковых газов ЕС (*EU Emissions Trading System*, *ETS*); в) взноса, взимаемого с непереработанных пластиковых упаковочных отходов.

Европарламент, со своей стороны, проект поддержал и призвал расширить новые источники поступлений за счет налога на финансовые транзакции (*FTT*), пограничного углеродного налога (*CBAM*) и других доходов[20]. Правда, реально Общая консолидированная база налогообложения корпораций будет вводиться поэтапно и не раньше, чем через несколько лет после начала новой МФП. А государствам-членам потребуется согласовать методы сбора и расчета данных об утилизации пластика, которые затем должны быть проверены Комиссией.

3.1. Проект налога на прибыль корпораций и его значение для конкурентоспособности ЕС

Оценка любого возможного налога в Евросоюзе во многом зависит от задач и целей его политик, их эволюции во времени и наличия (или отсутствия) иных ресурсов для Союза. Так, если налог ЕС заменяет и НДС, и взносы с ВНД, это должен быть налог, приносящий существенные доходы, эквивалентные примерно 1% ВНД ЕС. Кроме того, если бюджет ЕС со временем увеличится (это крайне вероятно), необходимо, чтобы налог ЕС не зависел от базы, которая с течением времени имеет тенденцию к снижению, как это было с традиционными собственными ресурсами. Поэтому первый критерий, который следует принимать во внимание при обсуждении того или иного источника доходов в Общий бюджет, – это достаточность.

Налоги могут приносить более или менее стабильные доходы. Например, некоторые налоговые поступления очень чувствительны

---

[19] *Becker P.* The EU Budget as an Opportunity in the Crisis. The EU Commission Proposal for a New Financial Framework and a Reconstruction Fund // SWP Comment. 2020. No. 37. July. P. 2.

[20] См. подробнее: *Mathis A.* EU Own Resources. Background Note for the BUDG Public Hearing on "EU Own Resources and Fiscal Policy Harmonisation: Untapped Potential for Synergies?" Brussels: European Parliament, 2020. January 23. P. 5.

к экономическому циклу или к ценам на сырье. Как следствие, по чисто техническим причинам доходы ЕС в определенные годы могут быть собраны в недостаточном объеме, но превысить его в следующем году. Иными словами, даже если критерий достаточности будет соблюдаться в среднесрочном периоде (например, действие МФП), то наличие краткосрочных колебаний (ежегодный Общий бюджет) в налоговых поступлениях ЕС может представлять проблему.

Кстати, уже в 2004 г. предлагалось в качестве альтернативы большей *фискальной* автономии ЕС придать Союзу бóльшую *финансовую* автономию – способность заимствовать или ссужать средства на финансовых рынках[21]. Это могло бы помочь ЕС справиться с последствиями воздействия внешних шоков на доходы бюджета.

Налоговые полномочия должны быть переданы на тот уровень управления, на котором ими можно управлять наилучшим образом, с тем чтобы способствовать эффективному функционированию экономики – в рамках реализации принципа субсидиарности[22]. Речь идет о способности достичь определенной цели с минимально возможным количеством ресурсов. В частности, есть ряд признаков, которыми должен обладать эффективный европейский налог. Это повышение подотчетности налога, так называемый критерий «прозрачности» (граждане ЕС должны видеть, на какие нужды расходуются уплаченные ими средства). Затем – размер операционных затрат на налогообложение (в частности, административных). Наконец, степень влияния налогообложения на эффективное распределение ресурсов в ЕС.

С момента основания ЕЭС Комиссия выступала с инициативами по координации корпоративного налогообложения. В 1975, 1984 и 1992 гг. она также представила предложения по Директивам, которые обеспечили бы некоторую гармонизацию ставок и баз налога на прибыль корпораций, но большинство государств-членов очень неохотно отказывались от своего фискального суверенитета в области корпоративного налогообложения, поэтому ЕК в итоге была вынуждена отозвать свои предложения[23].

Впоследствии использование налога на прибыль корпораций в качестве налоговой базы для нового собственного ресурса неоднократно становилось предметом исследований. Еще «Повестка дня-2000»

---

[21] *Cattoir Ph*. Op. cit. P. 8.

[22] См. подробнее: *Хохлов И.И., Сидорова Е.А.* Наднациональность в политике Европейского Союза. М.: Международные отношения, 2014. С. 99–123.

[23] *Devereux M.P., Fuest Cl.* Corporate income tax coordination in the European Union / Oxford University Centre for Business Taxation, 2009. October. P. 3.

ссылалась на отчет Европейского парламента за 1990 г. В 1990-х гг. европейские экономисты проводили подробные исследования, в которых налогообложение корпораций на уровне ЕС рассматривалось как возможный «пятый собственный ресурс». Под этим понимается вычет из национальных корпоративных налоговых обязательств, или вычет расходов для расчета облагаемой налогом национальной прибыли[24]. Кроме того, отмечалось, что прямое налогообложение в европейском налоге предпочтительнее косвенного (НДС). В самом деле размеры потребления (а косвенные налоги – это налоги на потребление) в разных по уровню благосостояния странах ЕС также весьма различны. Будут различны и поступления от налога по отношению к ВНД, когда бремя для более бедных стран будет больше, чем для богатых. Среди множества прямых налогов корпоративное налогообложение очевидно является разумным выбором, поскольку налоги на доходы физических лиц и богатство (также рассмотренные в исследованиях) слишком разнообразны по своему характеру и содержанию в ЕС. ЕК ясно дала понять, что гармонизация подоходного налога с физических лиц пока не предполагается. Правда, по оценке специалистов ОЭСР, [высокие] корпоративные налоги в наибольшей мере вредны (*harmful*) для экономического роста. За ними следуют налоги на доходы физических лиц, и только потом – налоги на потребление[25].

Однако в «Повестке дня-2000» мало говорится о том, какую конкретную форму примет налог на прибыль корпораций на уровне ЕС, хотя в ЕС был принят целый ряд документов, в которых косвенно затрагивались вопросы, относящиеся к этому налогу.

В 2001 г. был принят Устав *европейской компании,* в том числе порядок ее регистрации[26]. Компании, ведущие деятельность в нескольких государствах-членах ЕС, теперь могут использовать специальный правовой статус на общеевропейском уровне. В Уведомлении ЕК о налоговой политике в ЕС того же года подчеркнуто, что для предотвращения дискриминации, или устранения препятствий на пути осуществления четырех свобод необходима координация национальных

---

[24] В частности, см.: *Albi E., Corona E., Paredes R.* A Corporate Base as a Basis of a Fifth Community Resource? Brussels: European Commission, 1997. P. 3.

[25] См. подробнее: *Johansson Å., Heady Chr., Arnold J., Brys B., Vartia L.* Tax and Economic Growth // Economics Department Working Paper. P.: OECD, 2008. No. 620. P. 20–21, 36.

[26] Council Regulation (EC) No 2157/2001of 8 October 2001 on the Statute for a European company (SE) // Official Journal of the European Communities. 10.11.2001. L 294/4.

налоговых систем[27]. Выделено также приоритетное значение проблем предприятий и граждан на внутреннем рынке. Существование свыше двух десятков национальных налоговых систем в ЕС приводит к значительным расходам частного сектора на соблюдение требований в различных странах-членах. Кроме того, несовместимость национальных налоговых систем иногда затрудняет и инвестирование или ведение деятельности в других государствах-членах. Таким образом, представляется, что существуют весомые основания если не для гармонизации, то для сближения баз корпоративного подоходного налога государств-членов.

В Уведомлении ЕК 2001 г. о налогообложении компаний и специальном исследовании о налогообложении компаний на внутреннем рынке, а также в последующем Уведомлении ЕК 2003 г. о налогообложении компаний речь идет об ограничениях, присущих фрагментированному подходу к устранению налоговых препятствий для надлежащего функционирования внутреннего рынка[28]; подчеркнута необходимость «адекватной поддержки» государств-членов. Идея общей консолидированной налоговой базы, одобренная предпринимательским сообществом и специалистами по налогообложению ЕС, многими государствами была встречена скептически, в том числе по политическим соображениям[29].

В названных Уведомлениях рассмотрены перспективы устранения существующих налоговых препятствий с помощью комплексного подхода к налогообложению корпоративного дохода. Среди упомянутых ЕК вариантов один, в контексте оценки принадлежности к «подлинным собственным ресурсам», особенно актуален: это корпоративный подоходный налог ЕС (*EU Corporate Income Tax, EU CIT*).

Разработка корпоративного подоходного налога в ЕС требует, прежде всего, определения общей (консолидированной) налоговой базы, но при этом с минимально возможными изменениями действу-

---

[27] Tax policy in the European Union – priorities for the years ahead. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee // Official Journal of the European Communities. 10.10.2001. C 284/9.

[28] Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. Brussels: Commission of the European Communities. 23.10.2001. P. 3.

[29] An Internal Market without Company Tax Obstacles, Achievements, Ongoing Initiatives and Remaining Challenges. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Brussels: Commission of the European Communities. 24.11.2003. P. 5, 21.

ющих в странах корпоративных налогов. Эта база будет применяться в обязательном порядке ко всем компаниям, которые обязаны платить корпоративный налог, или к точно определенной группе компаний, подлежащих обложению этим налогом (например, котирующиеся на фондовой бирже или ТНК с заданным порогом оборота, или европейские компании).

Налог ЕС должен заменить существующие национальные налоги на прибыль корпораций, а применяемая налоговая ставка должна быть определена на уровне ЕС. Исследования ОЭСР показывают, что снижение установленных законом ставок корпоративного налога может привести к существенному росту производительности в компаниях, которые являются динамичными и прибыльными, т.е. тех, которые могут внести наибольший вклад в рост ВВП[30].

При этом не следует недооценивать политические затруднения, связанные с получением согласия государств-членов на такую всеобъемлющую реформу, как *EU CIT*, поскольку все предыдущие предложения, касающиеся существенной конвергенции базы для налогообложения корпораций, встретили в Совете ЕС противодействие. Более того, в то время как комплексные варианты на добровольной основе обычно поддерживаются бизнес-сообществом в контексте гармонизации налоговой базы, обязательная схема на уровне ЕС, возможно, предполагающая более высокие налоговые ставки для ряда стран[31], скорее всего, столкнется с оппозицией в лице экономических акторов. Кстати, подавляющее большинство компаний (87,3%), которые были опрошены в 2004 г. в рамках исследования Еврокомиссии (всего опрошена была примерно треть от всех функционировавших в ЕС на тот момент), сочло налогообложение важным фактором при принятии решения о специфике организации деятельности в другой стране. В свою очередь, 77,2% компаний рассматривали налогообложение как фактор, определяющий специфику финансирования их зарубежных операций[32].

---

[30] *Johansson Å., Heady Chr., Arnold J., Brys B., Vartia L.* Op. cit. P. 9.

[31] Это очень важно, особенно с учетом большого разброса ставок. Так, в 2019 г. самая низкая ставка налога была в Венгрии (9%), самая высокая – во Франции (34,4%). См.: *Asen E.* Corporate Income Tax Rates in Europe. 2019. February 7. URL: https://taxfoundation.org/corporate-tax-rates-europe-2019/ (дата обращения: 11.01.2020). Ранее разброс был еще большим.

[32] European Tax Survey // Taxation Papers. European Commisison Working Paper No. 3. October. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. P. 6–7.

В ходе дискуссии в Совете ЕС был также поднят вопрос о том, может ли ряд государств-членов ЕС разработать общую налоговую базу, чтобы снизить затраты на соблюдение требований ЕС и повысить конкурентоспособность своих компаний. Следует, впрочем, учитывать, что налоги на прибыль корпораций «чрезвычайно сложны», а законодательство по ним только в национальных юрисдикциях может насчитывать тысячи страниц[33], поэтому разработка общей базы для ряда стран также представляет нелегкую задачу. Тем не менее совокупность документов, разработанных на начало 2000-х гг., ясно свидетельствует о наличии масштабного политического консенсуса на уровне ЕС относительно реформы налогов на прибыль корпораций.

К экономическим причинам, которые побуждали ЕС исследовать вопрос о европейском налоге на прибыль корпораций, можно отнести не только наличие 27 самостоятельных налоговых систем со своей спецификой. Растущее значение ТНК затрудняет сбор налога на прибыль корпораций на основе отдельных систем бухгалтерского учета. Различия в налоговом бремени в странах ЕС искажают экономическую активность, что негативно сказывается на экономическом росте.

В 2004 г. ЕК создала рабочую группу для изучения и обсуждения вариантов внедрения Общей базы для налога на корпорации (*Common corporate tax base*, *CCTB)* и Общей консолидированной базы для налога на корпорации (*Common consolidated corporate tax base, CCCTB*) в ЕС и представила четыре альтернативных подхода, направленных на создание единой корпоративной налоговой базы для деятельности европейских ТНК на европейском пространстве. Цель *CCTB* – сформировать единый набор правил для исчисления базы по налогу на корпорации, а цель *CCCTB* заключается в установлении технических правил и формул для расчета консолидации прибылей и пропорционального распределения консолидированной базы по соответствующим странам ЕС.

Каждый из вариантов проекта Еврокомиссии устранял существующую практику раздельного учета на основе принципа независимости для отдельных организаций в рамках одной ТНК. Вместо этого европейские ТНК будут рассчитывать свою прибыль в масштабах ЕС на основе консолидированной налоговой базы, которая распределяется между государствами-членами в соответствии с общей форму-

[33] *Devereux M.P., Sørensen P.B.* The Corporate Income Tax: international trends and options for fundamental reform // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2006. No. 263. December. P. 5.

лой, отражающей экономическую активность фирмы в каждой стране-члене Союза. Доклад ЕК предусматривает, что по крайней мере вначале только ряд стран может согласиться принять консолидированную налоговую базу в соответствии с механизмом расширенного сотрудничества. В этом случае единая налоговая база для ТНК будет действовать только в тех странах, которые присоединились к подобному механизму.

Первый вариант плана единой налоговой базы для европейских ТНК состоит в следующем. Согласно налоговому законодательству страны происхождения, ТНК разрешено рассчитывать доход в масштабах ЕС в соответствии с налоговым кодексом *своей* страны происхождения – где расположена ее штаб-квартира. Таким образом, различные национальные налоговые системы будут продолжать существовать, но для своей деятельности в рамках ЕС ТНК потребуется соблюдать только налоговый кодекс своей страны. Эта система является необязательной: ТНК могут выбрать налогообложение в соответствии с действующей системой раздельного учета либо они могут выбрать налогообложение страны происхождения. Можно согласиться с тем, что, с точки зрения национальных политиков (защищающих фискальный суверенитет страны), главное преимущество системы состоит в том, что не требуется никакого согласования, а только взаимное признание страной налоговых систем других членов ЕС[34].

Второй вариант – Общая консолидированная база для налога на прибыль корпораций (*CCCTB*) – включает создание общей базы для всех ТНК ЕС, желающих ее использовать. Национальные фирмы и ТНК, которые не выбирают эту систему, по-прежнему будут облагаться налогом в соответствии с действующими национальными налоговыми системами, основанными на раздельном учете. В отличие от первого варианта, преимуществом консолидированной базы для налога на прибыль корпораций является высокая степень «нейтральности к импорту капитала»[35], но при этом сужается национальная автономия. Этот вариант также способен устранить многие налоговые препятствия и может способствовать улучшению функционирования внутреннего рынка[36].

---

[34] *Sørensen P.B.* Company Tax Reform in the European Union // International Tax and Public Finance. 2004. No. 11. P. 102.

[35] Нейтральность импорта капитала предполагает, чтобы все инвестиции в данной стране облагались по одинаковой предельной ставке налога независимо от места жительства инвестора.

[36] Об этом, в частности, см.: *Agúndez-García A.* The Delineation and Apportionment of an EU Consolidated Tax Base for Multi-Jurisdictional Corporate Income Taxa-

В третьем варианте предлагается создание Обязательной гармонизированной базы корпоративного налогообложения, что подразумевает единую базу корпоративного налогообложения для всех компаний ЕС – как внутренних, так и международных. Система будет обязательной для всех компаний, и национальные правила, определяющие базу налогообложения корпораций, перестают существовать. В этом случае национальная автономия исчезает.

Наконец, **четвертый вариант** – налог на компании в ЕС, который также будет включать обязательную Общую консолидированную налоговую базу (далее – Консолидированная база, *CCCTB*), но только для крупных ТНК. В чистом виде этот налог будет администрироваться на уровне ЕС и взиматься по единой налоговой ставке ЕС; при этом часть или все поступления будут направлены непосредственно в Общий бюджет ЕС.

Примечательны последовавшие реакции на предложения ЕК. Так, ЕП в целом приветствовал утверждение ЕК, что общая консолидированная налоговая база с формулой пропорционального распределения представляет собой долгосрочную цель европейской налоговой политики. Как и следовало ожидать, большинство национальных политиков враждебно настроены к идее отказа от суверенитета в области налогообложения компаний. Как тогда подчеркивал профессор экономики Копенгагенского университета П.Б. Сёренсен, «в эпоху евроскептицизма может показаться довольно радикальным и совершенно наивным предлагать гармонизацию ставки и основы корпоративного налога»[37].

Отметим, что крупнейшие экономические акторы в лице европейских групп интересов позитивно отнеслись к предложениям ЕК. В частности, Союз конфедераций промышленных предприятий и работодателей Европы (*UNICE*)[38] поддержал общую консолидированную налоговую базу с формулой пропорционального распределения в качестве конечной цели налоговой политики компаний ЕС при условии, что эта система является необязательной для компаний, и при условии, что страны смогут по-прежнему свободно конкурировать при установлении ставок налога. Впрочем, неудивительно, что бизнес-сообщество поддерживало налоговую политику, позволяющую

tion: A Review of Issues and Options // Taxation papers. European Commission Working Paper. 2006. No. 9. October. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. P. 6.

[37] *Sørensen P.B.* Op. cit. P. 105.

[38] Создан в 1958 г.; с 2007 г. по настоящее время называется *Business Europe*.

компаниям выбирать наиболее благоприятный налоговый режим, не ограничивая налоговую конкуренцию.

Национальные власти неслучайно с недоверием относятся к налоговой конкуренции, которая подрывает роль налога на прибыль корпораций, что имеет важные последствия для совокупных государственных доходов. Их можно понять, поскольку налицо снижение ставок налога на прибыль корпораций, которое наблюдалось в ЕС-15 еще в 1980-х гг.[39] и еще больше обострилось с расширением ЕС, что спровоцировало опасения о «гонке вниз» ставок этого налога[40].

Реакция европейских экспертов в области налогообложения на отчет Комиссии была неоднозначной. С одной стороны, большинство специалистов признавали, что по мере углубления интеграции аргументы в пользу пропорционального распределения как потенциального решения проблемы трансфертного ценообразования (т.е. в рамках ТНК) становятся все более убедительными. С другой стороны, многие налоговые эксперты считают парадоксальным, что ЕК отвергает любую форму координации в области ставок корпоративного налога. Если цель европейской налоговой политики состоит в том, чтобы уменьшить налоговые искажения, недостаточно принять общую налоговую базу; необходимо также привести в большее соответствие установленные законом ставки корпоративного налога.

Таким образом, до кризиса 2008–2009 гг. ЕК провела масштабные исследования относительно предполагаемого европейского налога на прибыль корпораций. В 2004 г. была создана Рабочая группа по Консолидированной базе, которая до апреля 2008 г. провела 13 пленарных заседаний. Кроме того, было создано 6 подгрупп, цель которых состояла в исследовании и анализе отдельных аспектов корпоративного налогообложения в ЕС. Правда, роль национальных экспертов ограничивалась предоставлением технической помощи и консультаций службам Комиссии. Рабочая группа также трижды собиралась в расширенном формате (включая все подгруппы), чтобы позволить

---

[39] *Mooij R.A. de, Nicodème G.* Corporate Tax Policy, Entrepreneurship and Incorporation in the EU // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2007. No. 269. January. P. 6.

[40] Проведенное в 2009 г. по итогам расширения ЕС исследование показало, что средняя эффективная ставка налога на прибыль корпораций составила для Старой Европы (ЕС-15) 26,3%, в то время как у новых членов ЕС (ЕС-12) – 17,4%. См.: *Elschner Chr., Vanborren W.* Taxations Papers – Corporate Effective Tax Rates in an Enlarged European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. April. P. 11.

ключевым экспертам и заинтересованным сторонам, представляющим бизнес и академические круги, высказать свое мнение.

Несмотря на возражения политиков, представители бизнеса и большинство экспертов сочли идею создания налога на европейском уровне вполне разумной. Опасения специалистов об эволюции ставок налога на прибыль корпораций не оправдались: несмотря на общий тренд на снижение (впрочем, не слишком значительное, если учитывать, что это происходило на протяжении более двух десятилетий), роль этого налога в поступлениях относительно ВВП лишь укрепилась. Так, в 1995–2006 гг. максимальная ставка налога, установленная законом, снизилась на 10 п.п. с 35,3% до 25,3%, но при этом доля этого налога в доходах относительно ВВП возросла с 2,7% до 3,3%[41], а их доля в совокупных налоговых поступлениях составила 8,5%[42].

Учитывая реакцию основных акторов, ЕК подчеркнула, что при условии соблюдения правил ЕС государства-члены могут свободно выбирать налоговые системы, которые, в соответствии со своими предпочтениями, они считают наиболее подходящими. Кроме того, любое предложение о действиях Союза в налоговой сфере должно учитывать принципы субсидиарности и соразмерности. Иными словами, действия на уровне ЕС должны осуществляться только в том случае, когда действия отдельных государств-членов не могут обеспечить эффективное решение. Фактически многие налоговые проблемы просто требуют лучшей координации национальной политики.

В Уведомлении ЕК 2006 г. в качестве приоритета европейской налоговой политики было определено решение проблем физических и юридических лиц, работающих на внутреннем рынке. Акцент делался на устранение налоговых препятствий для всех форм трансграничной экономической деятельности, а также на продолжение борьбы с разрушительной налоговой конкуренцией и содействие более тесному сотрудничеству между налоговыми администрациями в обеспечении контроля и борьбе с налоговым мошенничеством. Правда, ЕК признала, что взаимодействие множества налоговых систем представляет собой проблему для эффективного функционирования внутреннего рынка ЕС. Национальные налоговые правила, разработанные исключительно с учетом внутренней ситуации, могут приве-

[41] *Piotrowska J., Vanborren W.* The corporate income tax rate-revenue paradox: Evidence in the EU // Taxation papers. European Commission Working Paper. 2007. No. 12. February. P. 2.

[42] *Nicodème G.* Corporate Income Tax and Economic Distortions // Taxation papers. 2009. April. P. 5.

сти к затруднениям при их применении в трансграничном контексте. Имеется в виду риск дискриминации, или двойного налогообложения, либо дополнительных расходов на соблюдение нормативных требований. Более того, фискальные барьеры для трансграничной деятельности и инвестиций – предмет обширных судебных разбирательств в течение целого ряда лет, поскольку налогоплательщики пытались оспорить национальные законодательства государств-членов на основе свобод, предусмотренных основными договорами ЕС[43].

По мнению ЕК, одним из способов устранения основных налоговых барьеров, которые существуют для корпоративных налогоплательщиков, действующих более чем в одной стране ЕС, является разработка для многонациональных компаний Общей консолидированной базы по налогу на прибыль корпораций для их деятельности в масштабах Союза. ЕК намеревалась уже в 2008 г. представить проработанную законодательную инициативу для Консолидированной базы, хотя признавала, что даже в случае ее введения нерешенной останется проблема взаимодействия между ней и другими аспектами национальных систем прямого налогообложения.

В данном контексте особую важность ЕК придавала координации национальных налоговых систем. Комиссия всячески подчеркивала, что речь при этом идет не о полноценной гармонизации, которая привела бы к созданию общего свода законов ЕС, заменяющих национальное законодательство, а о том, чтобы сделать их совместимыми с основными Договорами ЕС и друг с другом.

Как можно понять, цель координации функционирования существующих национальных налоговых систем заключается не в замене их единой коммунитарной системой, а в обеспечении их бесперебойной работы без ущерба интересам налогоплательщиков.

Великая рецессия отодвинула планы ЕК в отношении Консолидированной базы. На первый план выдвинулся проект налога на финансовые транзакции в качестве реакции на поведение финансовых институтов ЕС[44]. С учетом размаха кризиса специалисты рекомендо-

---

[43] В одном только 2006 г. Суд ЕС рассмотрел 8 дел, связанных с налоговыми вопросами, причем разбирательства шли с участием не только компаний Великобритании, Италии, Франции, ФРГ, но и других стран. В ряде случаев Суд ЕС признал национальные налоговые правила несовместимыми с законодательством ЕС, в частности, со свободой учреждения компаний, предоставленной Договором о ЕС.

[44] Основная цель этого налога заключается в снижении объема спекулятивной деятельности, которая рассматривается как наносящая ущерб стабильности и функционированию финансовых рынков. Механизм этого налога прост:

вали ввести общий налог на финансовые транзакции на европейском уровне, который будет взиматься с операций со всеми видами финансовых активов во избежание надувания новых «пузырей» и в целях стабилизации финансовых рынков[45]. Идея, которую одобрили экономисты, так и не была реализована, натолкнувшись на сопротивление в странах ЕС.

ЕК вернулась к идее Консолидированной базы уже после кризиса 2008–2009 гг. В 2011 г. было опубликовано Предложение о Директиве относительно общей консолидированной базы для налога на прибыль корпораций, в частности, во избежание двойного налогообложения (в том числе внутри одной группы компаний) или уклонения от уплаты налогов в рамках единого рынка[46]. Этому предложению предшествовали детальные исследования, проведенные не только представителями ЕК, но и независимыми специалистами, например, *Price Waterhouse Cooper* и *Deloitte*.

Так, специалисты подразделения по анализу фискальной политики Объединенного исследовательского центра (*Joint Research Centre*, *JRC*) при Еврокомиссии использовали математическую модель общего равновесия, специально разработанную в целях изучения и анализа функционирования национальных и международных реформ корпоративного налогообложения. Модель *CORTAX* (*CORporate TAXation*) была первоначально построена Центральным бюро планирования Нидерландов на основе налоговой модели ОЭСР. Эта модель описывает 27 стран ЕС, отдельно Великобританию, США, Японию и пример налоговой гавани. В *CORTAX* содержится подробное моделирование корпоративных налоговых систем, учитывая определение налоговой базы для конкретных стран. Кроме того, там смоделировано перемещение прибылей путем трансфертного ценообразования в налоговые гавани, с различиями между местными фирмами, штаб-квартирами ТНК и дочерними компаниями. Модель предоставляет результаты в масштабах всей экономики для основ-

---

его введение увеличит транзакционные издержки на финансовых рынках, что, в свою очередь, уменьшит количество транзакций. Утверждается, что потенциально опасная финансовая деятельность, такая как краткосрочные спекуляции и техническая торговля с большим количеством транзакций в день, будет сокращена даже при очень низкой налоговой ставке.

[45] См., в частности: *Hemmelgarn Th., Nicodème G.* The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy // Taxation papers. European Commission Working Paper. 2010. No. 20. P. 4, 29.

[46] Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Brussels: European Commission, COM(2011) 121/4. P. 4, 9, 12.

ных макроэкономических показателей (ВВП, занятость, инвестиции и благосостояние, налоговая система)[47].

Консолидированная база, как подчеркивала ЕК, направлена на устранение некоторых основных финансовых препятствий для Единого рынка. В отсутствие общих правил корпоративного налогообложения взаимодействие национальных налоговых систем часто приводит к чрезмерному налогообложению и к двойному налогообложению, предприятия сталкиваются с тяжелым административным бременем и высокими затратами на соблюдение налоговых требований. Подобное положение создает препятствия для инвестиций в ЕС, а, следовательно, противоречит приоритетам, установленным в Стратегии «Европа-2020» по обеспечению «умного», устойчивого и инклюзивного роста.

Сформулированный в Предложении ЕК общий подход призван был обеспечить согласованность национальных налоговых систем, но при этом не привести к гармонизации налоговых ставок, чья справедливая конкуренция, наоборот, поощрялась Еврокомиссией. Разница в ставках должна была позволять поддерживать определенную степень налоговой конкуренции на внутреннем рынке, поскольку справедливая налоговая конкуренция обеспечивает большую прозрачность и позволяет государствам-членам оценивать как свою рыночную конкурентоспособность, так и потребности своих государственных бюджетов при установлении национальных налоговых ставок.

Кроме того, Консолидированная база поддерживает переход к более благоприятному для роста экологическому налогообложению, который предлагается в Стратегии «Европа-2020». Ключевой целью предложения было создание общей базы, поддерживающей исследования и разработки (ИР), что послужило бы стимулом для активно инвестирующих в эту область компаний.

ЕК представила ряд вариантов, призванных улучшить конкурентные позиции европейских компаний, давая им возможность рассчитывать свою прибыль в масштабах ЕС в соответствии с единым набором правил, и, следовательно, выбирать правовую среду, которая наилучшим образом соответствует потребностям их бизнеса, устраняя при этом издержки, связанные с существованием 27 отдельных национальных налоговых систем.

---

[47] См. подробнее: *Álvarez-Martinez M.T., Barrios S. et al.* Modelling corporate tax reform in the EU: New simulations with the CORTAX model // JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms. 2016. No. 8. December. P. 10, 25.

Эти варианты включали:

— необязательную общую базу корпоративного налога (необязательная *CCTB*). В этом случае компаниям-резидентам ЕС предлагалась возможность рассчитывать свою налоговую базу в соответствии с набором общих правил для Союза вместо любой из 27 действующих национальных систем;
— обязательную Общую базу корпоративного налога (обязательная *CCTB*). В соответствии с этим все компании-резиденты ЕС должны будут рассчитывать свою налоговую базу, исходя из набора общих правил для всего Союза;
— необязательную Общую консолидированную базу налогообложения корпораций (необязательная *CCCTB*): набор общих правил, устанавливающих консолидированную налоговую базу в масштабах ЕС как альтернативу нынешним 27 национальным системам корпоративного налогообложения и использованию «раздельного учета» при распределении доходов между предприятиями;
— обязательную Общую консолидированную базу корпоративного налогообложения (обязательная *CCCTB*): компании-резиденты ЕС и/или постоянные представительства в ЕС, принадлежащие компаниям-резидентам стран за пределами Союза, должны будут применять правила *CCCTB*.

Экономические оценки результатов воздействия *CCCTB* показывали, что устранение препятствий для налогообложения корпораций позволит бизнесу делать более разумный экономический выбор и таким образом повысить общую эффективность экономики. Оба варианта – и необязательной, и обязательной *CCCTB* – могут привести к росту благосостояния, но при этом необязательная *CCCTB* предпочтительнее с точки зрения обеспечения занятости. ЕК предполагала через каждые 5 лет проводить уточнение результатов оценок.

В целом, проект Консолидированной базы 2011 г. предлагал создание системы общих правил для расчета налоговой базы компаний, являющихся налоговыми резидентами ЕС, и филиалов компаний из третьих стран, расположенных в ЕС. В частности, общая налоговая база предусматривала правила для расчета индивидуальных налоговых результатов каждой компании или филиала, консолидации этих результатов, когда есть другие члены группы, и распределения консолидированной налоговой базы между каждым участвующим государством-членом.

Предполагалось, что Консолидированная база будет доступна для компаний любого размера; для МСП будут устранены определенные налоговые препятствия на Едином рынке. МСП будут нести меньше затрат на соблюдение национальных требований, если решат коммерчески расшириться за пределы страны, где они были учреждены. Система не является обязательной. Учитывая, что не все предприятия ведут трансграничную торговлю, Консолидированная база не будет заставлять компании, не планирующие расширять деятельность за пределы своей национальной территории, нести расходы по переходу на новую налоговую систему.

Гармонизация в рамках Консолидированной базы будет включать только расчет налоговой базы и не будет влиять на финансовую отчетность. Поэтому государства-члены сохранят свои национальные правила финансового учета, а система *CCCTB* введет автономные правила для расчета налоговой базы компаний, не влияющие на подготовку годовой или консолидированной отчетности. ЕК, как уже было отмечено, подчеркивает, что у нее нет намерения распространять гармонизацию на ставки налогов. Каждое государство ЕС будет применять свою собственную ставку к своей доле в налоговой базе.

В соответствии с Консолидированной базой группы компаний должны будут применять единый набор налоговых правил во всем ЕС и иметь дело только с единым налоговым администрированием. Компания, выбравшая *CCCTB*, перестает подпадать под действие национального налогообложения прибылей корпораций в отношении всех вопросов, регулируемых общими правилами. Компания, которая не соответствует требованиям или не выбирает систему, предусмотренную Директивой *CCCTB*, продолжает подчиняться национальным правилам корпоративного налогообложения, которые могут включать особые схемы налоговых льгот для стимулирования ИР.

Основным преимуществом введения *CCCTB* является сокращение затрат компаний на соблюдение нормативных требований. ЕК привела данные, что сокращение затрат составит примерно 7%, если *CCCTB* вступит в силу. Специалисты по налогам, которые участвовали в консультациях по проекту *CCCTB*, подсчитали, что крупное европейское предприятие тратит более 140 тыс. евро (что эквивалентно 0,23% его оборота) налоговых расходов на открытие нового филиала в другом государстве-члене ЕС. *CCCTB* способна сократить эти расходы на 87 тыс. евро, или на 62%. Экономия для среднего предприятия еще более значительна, поскольку ожидается, что затраты упадут

со 128 тыс. евро (0,55% от оборота) до 42 тыс. евро, или на 67%[48]. Это особенно важно, поскольку МСП составляют подавляющую часть всех компаний в ЕС и дают свыше половины совокупного оборота.

Принятая *CCCTB* помогла бы увеличить инвестиции в ЕС на 3,4% и рост на 1,2%[49]. Но проект ЕК, хотя и был тщательно проработан, так и не получил поддержку в 2011 г. от стран ЕС, поскольку был слишком амбициозным. Кроме того, некоторые специалисты высказывали опасения, что в случае принятия и вступления в силу *CCCTB* в ее текущих формулировках, может возникнуть риск того, что две трети общей налоговой базы в ЕС станут мобильными, «по крайней мере теоретически»[50].

Опасения ЕК относительно высоких ставок налогов на прибыль корпораций в ряде стран ЕС не оправдались – одним из последствий Великой рецессии стало дальнейшее снижение ставок налога на прибыль корпораций (в Великобритании, Швеции, Дании, Финляндии, Словении, Эстонии) для поддержания конкурентоспособности национальных экономик[51]. Выглядит странным, что в их число не вошла Франция, у которой предельная эффективная ставка налога на прибыль корпораций по отношению к издержкам производства максимальная по ЕС, что негативно влияет на конкурентоспособность. Эта ставка составляет 41,3%[52]. Кроме того, проект *CCCTB* не стал тогда приоритетным для ЕК, поскольку новая МФП на 2014–2020 гг. не потребовала масштабной реформы источников доходов Общего бюджета, и вопрос снова можно было отложить с целью дальнейшей проработки.

В принятом в 2015 г. Плане Юнкера (Инвестиционный план для Европы) вновь был поднят вопрос о необходимости роста инвестиций в ЕС, что снова сделало актуальным вопрос о налогах для стиму-

---

[48] Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) // Ibid. P. 5.

[49] Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Taxation and Customs Union. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en#heading_2 (дата обращения: 09.01.2021).

[50] *Wilde M. de.* Tax Competition within the European Union – Is the CCCTB Directive a Solution? // Erasmus Law Review. 2014. No. 1. May. P. 38.

[51] В 2012 и 2013 гг. эти 6 стран ЕС снизили максимальные ставки налога на прибыль корпораций. См.: *Garnier G., Gburzynska A.* et *al.* Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2013. No. 39. P. 8.

[52] *Barrios S., Nicodème G., Sanchez Fuentes A.J.* Effective Corporate Taxation, Tax Incidence and Tax Reforms: Evidence from OECD Countries // Ibid. 2014. No. 45. P. 20.

лирования инвестиционной активности. План Юнкера – долгосрочная программа, нацеленная на поощрение частного инвестирования в ЕС. По состоянию на 2014 г. совокупный объем инвестиций в ЕС был на 15% ниже, чем в предкризисном 2007 г. (ЕС недосчитался примерно 430 млрд евро), из которых 75% пришлось на Францию, Великобританию, Италию, Испанию и Грецию. Экономические прогнозы ЕК показали, что именно низкие инвестиции привели к слабому оживлению после Великой рецессии как в ЕС, так и в еврозоне. В 2013 г. инвестиции составили 19,3% ВВП, что примерно на 2 п.п. ниже долгосрочного среднего показателя, что означает, что текущий уровень инвестиций в ЕС на 230–370 млрд евро ниже нормы. Только в 2014 г. страны «Старой Европы» (ЕС-15) должны были инвестировать на 260 млрд евро больше (сравнение с динамикой общего объема инвестиций за 1970–2014 гг. и фактического общего объема инвестиций в 2014 г.)[53]. В долгосрочной перспективе отсутствие инвестиций негативно влияет на рост и конкурентоспособность. Поскольку увеличить инвестиции через каналы Общего бюджета было невозможно (из-за наличия законодательно ограниченного потолка в чуть более 1% ВНД ЕС), глава Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер предложил трехступенчатый механизм стимулирования инвестиций.

По сути, речь шла о проведении структурных реформ, чтобы вывести ЕС на новый путь роста; об укреплении налоговой ответственности за восстановление устойчивости государственных финансов, а также об укреплении финансовой стабильности; росте инвестиций, чтобы стимулировать рост и поддержать в дальнейшем. По оценкам ЕК, это могло бы добавить 330–410 млрд евро к ВВП ЕС и создать 1–1,3 млн новых рабочих мест в ближайшие три года[54].

План Юнкера включает три взаимосвязанных направления. *Во-первых*, мобилизация источников инвестиций для предоставления как минимум 315 млрд евро дополнительных средств в течение последующих трех лет (с помощью новой структуры – Европейского фонда стратегических инвестиций, ЕФСИ)[55] и более эффективное

---

[53] *Schneider J.D.* Growth for Europe – Is the Juncker Plan the answer? Brussels: European Policy Centre, 2015. March 20. P. 3. URL: http://aei.pitt.edu/62990/1/pub_5420_growth_for_europe_-_is_the_juncker_plan_the_answer.pdf (дата обращения: 09.01.2021).

[54] Why does the EU need an Investment Plan? Fact sheet 1. European Commission, European investment Bank, 2015. P. 4. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/factsheet1-why_en.pdf (дата обращения: 09.01.2021).

[55] ЕФСИ начал работать как фонд гарантий с бюджетом в 21 млрд евро, из которых 8 млрд взято напрямую из Общего бюджета, еще 8 млрд – от програм-

использование государственных финансов для привлечения частных инвесторов. *Во-вторых*, обеспечение роста и конкурентоспособности с помощью этого дополнительного финансирования. И, *в-третьих*, принятие мер по улучшению инвестиционного климата в ЕС.

Соответственно, целями Плана Юнкера стали: обеспечение дополнительного инвестирования для ЕС; повышение конкурентоспособности в стратегических отраслях экономики ЕС; укрепление Единого рынка. Именно в части укрепления Единого рынка ЕК снова вернулась к проекту *ССССТВ*, избрав на этот раз более выверенный подход.

Начало работы ЕК касалось не самой *ССССТВ*, а той ее части, которая была связана с прозрачностью налоговой системы. В марте 2015 г. ЕК обнародовала пакет мер по обеспечению налоговой прозрачности как части Плана Юнкера. Меры были сосредоточены на борьбе с уклонением от уплаты налогов на прибыль корпораций и наносящей вред налоговой конкуренцией в ЕС. Ключевым элементом этого пакета являлось предложение о налаживании автоматического обмена информацией между государствами-членами о своих налоговых правилах и решениях. Как утверждала ЕК, уклонение от уплаты корпоративных налогов лишает государственные бюджеты стран-членов ЕС миллиардов евро в год, «съедает» необходимые бюджетные доходы в странах-членах[56], когда компании полагаются на сложность национальных налоговых правил и отсутствие сотрудничества между государствами-членами для перемещения прибыли и минимизации своих налогов. Правда, некоторые специалисты задавались вопросом, откуда ЕК взяла подобные цифры, поскольку даже если речь идет о потере доходов, неясно, как такие последствия могут быть оценены количественно[57].

Даже по состоянию на 2015 г., государства-члены крайне незначительно сотрудничали друг с другом, неохотно раскрывая информацию о своих налоговых постановлениях. Решение о том, может ли налоговое постановление иметь отношение к другой стране ЕС, остается на усмотрение государства-члена. В результате государства-чле-

мы «Горизонт-2020» (тоже включенной в Общий бюджет ЕС), 5 млрд евро давал ЕИБ из собственных фондов. Считается, что ЕФСИ обладает положительным мультиплицирующим эффектом 1:15. См.: *Marty O.* The Juncker Plan – the vehicle for revived European ambition? // European Issues (Fondation Robert Schuman Policy Paper). 2015. No. 347. March 10th. P. 1.

[56] Combatting corporate tax avoidance: Commission presents Tax Transparency Package. Fact sheet. Brussels: European Commission, 2015. March 18. P. 1.

[57] *Baskaran Th., Lopes da Fonseca M.* The Economics and Empirics of Tax Competition: A Survey and Lessons for the EU // Erasmus Law Review. 2014. No. 1. May. P. 11.

ны часто не знают о трансграничных налоговых постановлениях, изданных в других странах ЕС, которые могут повлиять на их собственную налоговую базу, чем и пользуются компании.

Для исправления этой ситуации ЕК предложила обязать государства-члены автоматически обмениваться информацией о своих налоговых правилах. Комиссия установила строгие сроки: каждые три месяца национальные налоговые органы должны будут отправлять краткий отчет всем другим государствам-членам по принятым ими трансграничным налоговым постановлениям. Затем государства-члены смогут запросить более подробную информацию по каждому конкретному постановлению. Автоматический обмен информацией о налоговых решениях позволит государствам-членам выявлять злоупотребления в налоговой практике компаний и принимать необходимые ответные меры, а также должен стимулировать более здоровую налоговую конкуренцию.

В июне 2015 г. ЕК представила План действий по налогообложению корпораций, где подчеркивалось, что правила, регулирующие корпоративное налогообложение в ЕС, должны лучше отражать реалии современной экономики[58]. Некоторые компании используют несогласованность национальных мер, чтобы избежать налогообложения в ЕС, что приводит к значительным потерям доходов для государств-членов, увеличению налогового бремени для граждан и искажению конкуренции для предприятий – добросовестных налогоплательщиков.

Всё, что не получилось принять единым пакетом в 2011 г., теперь разбивалось на отдельные самостоятельные части, которые могли быть одобрены в разное время. ЕК представила ряд инициатив, которые должны были приниматься в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. В Плане подчеркивалось, что приоритетом ЕС является содействие устойчивому росту и инвестициям в рамках Единого рынка. Справедливое и эффективное налогообложение корпоративной прибыли как важный элемент справедливой и эффективной налоговой системы – основа для справедливого распределения налогового бремени. Такое налогообложение может способствовать устойчивому росту и инвестициям[59], диверсифици-

[58] A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels: European Commission, 17.6.2015. P. 11.

[59] ЕК ссылается на данные нидерландских специалистов по налогообложению Р.А. де Муижа и Ш. Едервеена, которые указывают на определенную эластичность связи между ПИИ и налогами: снижение налоговой ставки на 1%

ровать источники финансирования европейской экономики и укреплять конкурентоспособность экономики ЕС.

Новый подход к корпоративному налогообложению также необходим ЕС для обеспечения справедливого и эффективного налогообложения и решения проблемы уклонения от корпоративного налогообложения. ЕК определила ряд направлений, которые способствуют решению этой задачи. В их числе: восстановление связи между налогообложением и территорией, где осуществляется хозяйственная деятельность; обеспечение корректной оценки корпоративной деятельности в национальной юрисдикции; создание в ЕС налоговой среды, которая стимулирует рост и конкурентоспособность; защита Единого рынка[60].

В предложенном Еврокомиссией Плане содержится перечень мер для достижения вышеуказанных целей. Они сосредоточены на областях, в которых действия ЕС были бы наиболее эффективным способом решения проблем корпоративного налогообложения и борьбы с конкретными видами злоупотреблений. Это включает определенные в ЕС и во всем мире механизмы, которые с наибольшей вероятностью будут способствовать агрессивному налоговому планированию, как, например, трансфертное ценообразование.

Первым пунктом в Плане была представлена Общая консолидированная база для налога на прибыль корпораций как чрезвычайно эффективный инструмент[61] для достижения целей более справедливого и эффективного налогообложения. ЕК вновь доказывала, что Консолидированная база устранила бы несоответствия между национальными системами, которые часто используют «агрессивные налоговые планировщики», и исключила бы возможность использования преференциальных режимов для перемещения прибыли ТНК. Более того, *CCCTB* могла бы обеспечить полную прозрачность эффективной налоговой ставки каждой юрисдикции, тем самым уменьшив возможности для такой налоговой конкуренции, которая искажает

дает прирост инвестиций на 2–3,9%. См.: Corporate Income Taxation in the European Union. Commission Staff Working Document. Brussels: European Commission, 17.6.2015. P. 21.

[60] Примечательно существование дилеммы: хотя полная фискальная интеграция в ЕС, такая как единый бюджет (в смысле полного объединения национальных бюджетов), в Основных договорах исключена, подобная гармонизация налогов, напрямую влияющая на функционирование Единого внутреннего рынка, «разрешена и желательна» (*allowed and desired*) в соответствии с Договорами. См.: *Sting A.* Company Tax Integration in the European Union during Economic Crisis – Why and How? // Erasmus Law Review. 2014. No. 1. May. P. 41.

[61] A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union... P. 7.

рыночные механизмы. Кроме того, *ССССТВ* позволит членам ЕС применять общий подход по отношению к третьим странам, защищая Единый рынок от агрессивного налогового планирования[62].

В Плане ЕК на 2015 г. появились новые аргументы в пользу введения *ССССТВ* с учетом изменившихся экономических условий. В отличие от предыдущих предложений, теперь на первый план выдвигается защита от наносящих вред налоговых действий и прозрачность системы, в то время как ранее Комиссия аргументировала введение *ССССТВ* выгодами, которые компании получат в форме снижения издержек.

Кроме того, изменения затронули форму *ССССТВ* – теперь ЕК предлагала обязательную Общую консолидированную базу. Эффективность необязательной *ССССТВ* как инструмента предотвращения перемещения прибыли была ограничена, поскольку ТНК, которые минимизируют свою налогооблагаемую прибыль за счет агрессивного налогового планирования, вряд ли примут участие в *ССССТВ*. Поэтому ЕК предложила разработать предложение об обязательной ССССТВ (по крайней мере для ТНК).

Второе важное изменение коснулась самого механизма реализации Консолидированной базы: его сделали многоступенчатым. ЕК, видимо, осознала, что принять *ССССТВ* единым пакетом не представляется возможным. Консолидация была признана самым сложным аспектом переговоров. Учитывая это, ЕК предложила отложить работу по консолидации до тех пор, пока Общая база для налога на корпорации не будет согласована и внедрена. Таким образом, начальная работа по консолидированной базе состояла в создании общей налоговой базы.

После принятия в июле 2016 г. Директивы по борьбе с уклонением от уплаты налогов в октябре того же года ЕК представила сразу два предложения, т.е. об общей налоговой базе для предприятий и об общей консолидированной базе по налогу на корпорации, одновременно и в рамках единой инициативы, хотя и разделенные на два этапа. Предложение 2011 г. о создании *ССССТВ*, которое в настоящее время

---

[62] Агрессивное налоговое планирование – это использование технических особенностей национальных налоговых систем или несоответствий между двумя или более налоговыми системами с целью сокращения налоговых обязательств, приводит к сокращению поступлений для стран, несправедливому распределению взносов налогоплательщиков, искажению конкуренции на рынке. Примечательно, что все ТНК ФРГ, Бельгии, Италии, Люксембурга и Венгрии имеют минимум одну «дочку» в стране ЕС с более низкими ставками налогов. См.: Aggressive Tax Planning Indicators. Final Report // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2017. No. 71. P. 12, 21.

находится на рассмотрении Совета, будет отозвано одновременно с принятием Комиссией новых предложений.

Таким образом, с конца 2016 г. в работе находятся два проекта директив, касающихся европейского налога на прибыль корпораций. Первый проект директивы учреждает Общую базу (*ССТВ*), второй проект касается Общей консолидированной базы (*ССССТВ)*. Если оба предложения ЕК будут приняты, то правила *ССССТВ* станут обязательными для компаний (групп компаний), чей совокупный оборот в течение одного финансового года составляет более 750 млн евро. Кроме того, эти компании должны быть учреждены в соответствии с законодательством любой из стран ЕС, а владеть ими должны налогоплательщики-резиденты ЕС.

Цель Общей базы – сформировать единый набор правил для исчисления базы по налогу на корпорации на европейском едином внутреннем рынке, что способствует сокращению административных издержек и тем самым поддержанию конкурентоспособности экономики. Предложение ЕК о Директиве *ССТВ* сосредоточено на так называемом «первом шаге» поэтапного подхода. Таким образом, он ограничен элементами общей базы, т.е. правилами расчета базы налогообложения корпораций, включая определенные положения против уклонения от уплаты налогов и международного аспекта предлагаемой налоговой системы. При этом, в отличие от предложения ЕК 2011 г., рассматриваются и дополнительные аспекты: в частности, налоговые льготы на ИР. Предполагается, что вопрос о консолидации *ССССТВ* будет рассмотрен на втором этапе, после политического согласования элементов общей базы.

Предложение ЕК о *ССТВ* подпадает под действие ст. 115 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС), и меры, принятые в соответствии с этой статьей, должны напрямую влиять на создание или функционирование Единого внутреннего рынка. ЕК подчеркивала, что налоговые искажения, выявленные на внутреннем рынке, могут быть устранены только с помощью обязательных правовых норм и общих законодательных рамок, действующих для всех членов ЕС. При этом предполагается, что *ССССТВ* будет нацелена лишь на определенные категории налогоплательщиков (группы компаний определенного размера). Можно сделать вывод, что предусмотренные *ССССТВ* правила не превышают того, что необходимо для достижения заявленных целей Договора для лучшего функционирования внутреннего рынка, и не затронут фискальный суверенитет отдельных стран.

Как и ранее, до опубликования проекта, ЕК провела предварительные исследования, публичные консультации и опросы заинтере-

сованных сторон (представители бизнеса, власти, негосударственных организаций). В зависимости от типа респондента выявились различия во взглядах на то, является ли *CCCTB* подходящим инструментом для решения проблемы перемещения прибыли и снижения административного бремени. Хотя предложение о «перезапуске» *CCCTB* в целом снова было принято положительно, негосударственные организации и государственные органы больше внимания уделяют влиянию *CCCTB* на деятельность по налоговому планированию (уклонению от налогов), в то время как компании подчеркивают важность сокращения затрат на соблюдение нормативных требований и создания благоприятного для бизнеса инвестиционного климата.

В отличие от проекта 2011 г., когда количественный анализ влияния *CCCTB* на экономику был проведен не только специалистами ЕК, но и независимыми организациями, на этот раз Комиссия привлекла преимущественно европейских специалистов. Было проведено три детальных исследования – помимо уже упомянутой математической модели *CORTAX* (использовавшейся для оценки эффективности проведенных реформ в области корпоративного налогообложения в странах ЕС) специалисты Европейского центра экономических исследований имени Лейбница (*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW*) провели анализ эффективных ставок налогов[63] в ЕС и также влияния налогового планирования на их размер.

Общая корпоративная налоговая база способна привести к росту инвестиций и занятости на 3,6% и 0,5% соответственно. Экономический рост при этом увеличится на 1,3%. Ожидается, что затраты на соблюдение требований снизятся, особенно в рамках *CCCTB* (выигрыш составит 10% по времени и 2,5% затрат на соблюдение требований). Стоимость открытия дочерней компании снизится на 67%, что упростит для компаний (включая МСП) трансграничную деятельность[64].

ЕК подчеркивает, что затраты на соблюдение налоговых требований представляют собой существенное бремя для компаний, и их снижение станет важным преимуществом при внедрении Общей консолидированной базы как способа повышения конкурентоспособности фирм. Расчетные затраты на соблюдение нормативных требований для крупных компаний составляют около 2% от уплаченных налогов, в то время как для МСП оценка составляет около 30% от

---

[63] Реальная налоговая ставка для налогоплательщика, определяемая как отношение фактически начисленного налога к налоговой базе за определенный период. См.: Effective Tax Rate, ETR.

[64] Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base. Strasbourg: European Commission, COM (2016) 685 final. 25.10.2016. P. 7–8.

уплаченных налогов. Если 5% средних предприятий расширят свою деятельность за пределы страны базирования, то единовременная экономия может составить около 1 млрд евро. А если все транснациональные организации будут применять *CCCTB*, то текущие затраты на соблюдение требований могут снизиться примерно на 0,8 млрд евро. Ограничение обязательного применения консолидированной базы компаниями с общим оборотом более 750 млн евро охватит около 64% оборота, генерируемого этими фирмами[65]. При этом микропредприятия, а также МСП освобождаются от обязательного применения *CCCTB*. В то же время тем компаниям, для которых применение *CCCTB* не является обязательным, предоставляется возможность принять участие в системе *CCCTB*.

Для достижения определенной степени согласованности между двумя этапами (т.е. Общей базой, *CCTB*, и Консолидированной базой, *CCCTB*) компании должны будут соответствовать условиям консолидации, чтобы подпадать под обязательную сферу применения общей базы. Таким образом, как только обе инициативы ЕК будут приняты и одобрены (вместе с введением консолидации), все налогоплательщики в соответствии с правилами общей базы автоматически подключатся к схеме *CCCTB*. Эти общие правила также будут доступны в качестве альтернативы для компаний, которые не подпадают под условия *CCCTB*.

Налогооблагаемая по *CCCTB* прибыль будет уменьшена на ряд статей, в частности, коммерческие расходы (в них в том числе включаются все расходы, связанные с продажами). Предложение ЕК о *CCTB* повторяет, с некоторыми корректировками, список расходов, не подлежащих вычету, который содержится в предложении ЕК 2011 г. Кроме того, предлагается на уровне ЕС ввести налоговые льготы для компаний, инвестирующих в ИР, которые, как это уже давно широко признано, являются средством повышения эффективности экономики и стимулирования инновационной деятельности частного сектора путем предоставления налоговых льгот для расходов на ИР[66].

Важной новацией 2016 г. следует считать расширение стимулирования расходов на ИР. Ряд предложений уже был представлен в 2011 г., но теперь ЕК предложила «супервычет» на ИР. Налогоплательщики будут иметь право, в случае расходов на эти цели в сумме до 20 млн евро, на ежегодный дополнительный вычет в размере 50%.

---

[65] Ibid. P. 8.

[66] *Johansson Å., Heady Chr., Arnold J., Brys B., Vartia L.* Ibid.

Если расходы на ИР превышают 20 млн евро, налогоплательщики могут удержать дополнительно 25% от суммы превышения.

Учитывая, что одной из ключевых политических инициатив, касающихся функционирования Единого рынка, является поддержка МСП и инноваций, предложение ЕК 2016 г. содержит расширенный «супервычет» для малых начинающих инновационных компаний без ассоциированных предприятий – в частности для стартапов. Налогоплательщики[67], которые соответствуют этим требованиям, согласно предложению ЕК, могут рассчитывать на 100%-ный «супервычет» своих затрат на ИР, если они не превышают 20 млн евро в год. Согласно подсчетам специалистов, подобный шаг значительно усилит стимулы для инвестирования в ИР с ожидаемым ростом около 17%[68].

Цель «второго шага» ЕК в создании Консолидированной базы заключается в установлении технических правил и формул по консолидации прибылей и пропорциональному распределению консолидированной базы по соответствующим странам ЕС. *CCCTB* представляет собой эффективный инструмент для привязки дохода к месту создания стоимости с помощью формулы, основанной на ряде равновзвешенных факторов. Повторно представленное в 2016 г. предложение по *CCCTB* включает правила, касающиеся ряда ключевых действий инициативы ОЭСР по борьбе с размыванием налоговой базы и перемещением прибыли (*Base Erosion and Profit Shifting, BEPS*). Фактически следует ожидать, что *CCCTB* будет включать в себя элементы Директивы ЕС по борьбе с уклонением от уплаты налогов (*ATAD)*, но в новом правовом контексте. Эти нормы должны стать частью общей европейской системы корпоративного налогообложения ЕС и устанавливать абсолютные правила, а не минимальные стандарты.

Консолидированная налогооблагаемая прибыль ТНК должна справедливо распределяться между странами-членами ЕС, где ТНК действует (только если она не нулевая). При этом используется специально разработанная формула распределения, согласно которой каждая страна ЕС получит возможность облагать свою долю прибыли по действующей в ней национальной ставке налога на прибыль корпораций.

---

[67] Они должны удовлетворять следующим требованиям: фирма, акции которой не котируются на бирже, с персоналом менее 50 сотрудников и годовым оборотом и/или годовым балансом не более 10 млн евро, и которая не была образована в результате слияния. См.: Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base. COM (2016) 685 final. 25.10.2016. P. 27.

[68] *D'Andria D., Pontikakis D., Skonieczna A.* Towards a European R&D Incentive? An assessment of R&D Provisions under a Common Corporate Tax Base // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2017. No. 69. P. 15.

В формулу входят три фактора – труд, активы, продажи (*labour, assets, sales by destination*)[69]. Поскольку эти факторы зависят от того, где компания генерирует прибыль, они более устойчивы к агрессивному налоговому планированию, и их комбинация отражает сбалансированный подход к распределению налогооблагаемой прибыли между правомочными государствами-членами. Фактор труда (рабочей силы) будет подразделяться на фонд заработной платы и количество сотрудников (т.е. каждый элемент считается за половину), чтобы учесть различия в уровнях заработной платы по всему ЕС и тем самым обеспечить более справедливое распределение. Фактор активов будет состоять из всех основных средств, а нематериальные и финансовые активы будут исключены из формулы из-за их мобильного характера и рисков обхода системы.

Следует отметить, что данная формула пропорционального распределения не учитывает специфику определенных отраслей экономики. Поэтому будут сформулированы правила для корректировки формулы, чтобы лучше соответствовать потребностям таких секторов, как финансовые услуги и страхование, нефтегазовый сектор, а также судоходство и воздушный транспорт.

ЕК должна через пять лет после вступления в силу обеих Директив рассмотреть ход их применения и отчитаться перед Советом. Отчет должен, в частности, включать анализ распределения налоговой базы между государствами-членами.

В течение года правительства стран ЕС изучали предложения ЕК, а к началу 2018 г. ЕП[70], после анализа откликов стран, предложил поправки к проектам Директив в рамках процедуры консультаций и передал документ в Совет.

Принятие этих двух Директив предусматривает единогласное одобрение в Совете ЕС[71]. Если же они не будут приняты, то сохра-

---

[69] Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Strasbourg: European Commission, COM (2016) 683 final, 25.10.2016. P. 10, 28. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_683_en.pdf (дата обращения: 09.01.2021).

[70] Следует особо отметить положительную и активную роль ЕП в перезапуске *CCCTB,* чего не наблюдалось ни в 2011 г., ни ранее. См.: *Chelyadina I.* Harmonization of Corporate Tax Base in the EU: An Idea Whose Time Has Come? // Bruges Political Research Paper. 2019. No. 76. April. P. 23. URL: http://www.tepsa.eu/harmonization-of-corporate-tax-base-in-the-eu-an-idea-whose-time-has-come-inga-chelyadina-coe-belgium/ (дата обращения: 09.01.2021).

[71] По мнению специалистов, именно принцип единогласия (*unanimity*) представляет собой основное препятствие для фискальной интеграции. См. например: *Sting A.* Op. cit. P. 39.

нение почти трех десятков (без Великобритании) различных налоговых режимов будет представлять собой дополнительное препятствие на пути трансграничных вложений капитала внутри ЕС и, кроме того, лишнюю нагрузку на предприятия. По состоянию на конец 2020 г. ситуация по-прежнему остается неопределенной.

Введение *CCCTB* в ЕС повлечет за собой фундаментальные изменения в системе налогообложения доходов корпораций. Хотя национальные налоговые ставки останутся неизменными, Консолидированная база существенно повлияет на способ расчета прибыли компаний путем установления общих правил и формулы консолидации для расчета общей налоговой базы. Это принесет значительные преимущества – фирмам больше не придется иметь дело с различными национальными налоговыми системами, что приведет к снижению затрат на соблюдение требований, хотя это утверждение и оспаривается. Еще одним значительным преимуществом будет то, что использование трансфертных цен или финансовых структур для перемещения прибыли внутри ЕС с целью сокращения общих налоговых обязательств станет невозможным. После введения Общей базы (*CCTB*) эффективное налоговое бремя должно снизиться почти во всех государствах-членах (среднее снижение порядка 5,1%), согласно оценкам аналитиков *ZEW* и Мангеймского государственного университета[72].

Кроме того, в случае одобрения предложений ЕК по обеим Директивам у Общего бюджета ЕС может появиться новый источник доходов, не зависящий от национальных интересов и предпочтений. В зависимости от применяемой ставки налога, связанной с *CCCTB*, поступления могут составить 21–140 млрд евро в 2021–2027 гг., не включая ожидаемые доходы от снижения уклонения от налогов[73]. При этом *CCCTB* призвана укрепить Единый рынок и связана с новым аспектом наднациональной политики ЕС. Это должно повысить эффективность европейских предприятий и экономики в целом. Включение МСП в систему *CCCTB* приведет к увеличению текущей налоговой базы на 8,9%–12,8%, до 900 млрд евро[74].

---

[72] *Spengel Chr., Bräutigam R. et al.* The Impact of the CCTB on the Effective Tax Burden of Corporations: Results from the Tax Analyzer Model. Final report // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2019. No. 75. P. 10, 13.

[73] A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 14.2.2018. P. 17.

[74] *Nerudová D., Solilová V.* The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU // Intereconomics. 2019. Vol. 54. No. 3. P. 163, 165.

Однако имеются и недостатки. Перевод прибылей в страны с низкими налогами за пределами ЕС все еще будет возможен, если в других странах будет действовать система раздельного учета. Более того, ЕС в целом также будет вести отдельный учет прибыли, полученной в остальном мире. Консолидация прибыли может породить новые искажения, поскольку фирмы, получающие прибыль в странах с высокими налогами, будут иметь стимулы для приобретения убыточных фирм в странах с низкими налогами. Разница в налоговых ставках также продолжит искажать экономическую активность на внутреннем рынке ЕС. Введение Консолидированной базы приведет к перераспределению доходов от налога на прибыль корпораций между государствами-членами. Те страны, которые будут терять доходы, не захотят вводить налог или потребуют компенсации. Впрочем, пока Директивы не приняты, подобные варианты остаются только теорией.

3.2. Экологические налоги и сборы в реализации долгосрочных приоритетов ЕС

Налоги, связанные с экологией и приоритетами ЕС в этой сфере, достаточно давно обсуждаются как на европейском уровне, так и в большинстве других развитых стран. Вопрос о налогообложении хозяйственной деятельности, порождающей негативные внешние эффекты, впервые поставил в начале XX в. английский экономист А. Пигу. Его идеи в наши дни получили развитие в виде *Pigouvian* (*Pigovian*) *tax*[75] – налогов на выбросы, загрязнение окружающей среды, которые приводили бы издержки от деятельности бизнеса в соответствие с социальными, иными словами, стимулировали бы экономических агентов к снижению нагрузки на экологию.

Впоследствии с А. Пигу полемизировал английский экономист Р. Коуз, который, как и ряд других исследователей, подчеркивал, что дополнительные издержки производства (затраты, которые предприниматель стремится свести к минимуму) сокращают прибыль, снижают экономическую эффективность. По мнению Коуза, налог должен соответствовать причиненному ущербу и в зависимости от него должен меняться. В связи с этим налоговая система, ограничивающаяся налогом на производителя за причиненный ущерб, может привести

[75] *Pigou A.* The Economics of Welfare. L.: Macmillan, 1920. XXXVI, 953 p.; Pigouvian Tax. A tax on economic activities that generate negative externalities. URL: https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/pigouvian-tax/ (дата обращения: 14.01.2021).

к неоправданно высоким расходам на предотвращение ущерба. Этого, полагает он, можно было бы избежать, если основывать налогообложение не на причиненном ущербе, а на снижении (в самом широком смысле) стоимости производства, обусловленного выбросами[76].

Две позиции относительно соотношения экономической и социальной значимости налогообложения сохраняются по сей день и иллюстрируют сложившуюся ситуацию в сфере экологических налогов.

Американские специалисты, в свою очередь, считают, что в будущем во всем мире выбросы углерода будут облагаться налогом там, где они производятся. Однако, продолжают они, в реальности выбросы углерода облагаются налогами по разным ставкам или облагаются символически в разных странах[77]. С такой точкой зрения можно согласиться: в целом, в странах ОЭСР и Группе-20 не произведена оценка (*are unpriced*) почти двух третей промышленных выбросов парниковых газов, и лишь 2% выбросов оценены в 30 евро за тонну CO_2 или выше[78].

Британские исследователи указывают на значительную политическую составляющую (*political context of decisionmaking*)[79] проблемы налогообложения энергоносителей в промышленно развитых странах. Вся история налогов на выбросы связана с мощным политическим противодействием введению таких налогов, в частности в США и ЕС. Политическое значение, которое придается этой проблематике, по нашему мнению, лишь отчасти объясняется опасениями по поводу негативного влияния на занятость и темпы роста экономики. В самом деле современные исследования на примере европейского опыта демонстрируют отсутствие доказательств в поддержку утверждений о том, что [углеродный] налог отрицательно повлияет на рабочие места или на рост ВВП[80].

В настоящем контексте европейские экологические «зеленые» налоги (налоги на дорожное топливо, налоги на выбросы углерода, налоги на энергию) рассматриваются как новый, ранее не исполь-

---

[76] *Coase R.* The Problem of Social Cost // The Journal of Law & Economics. 1960. Vol. III. October. P. 41.

[77] *Metcalf G.E.* Implementing a Carbon Tax. RFF Report. Wash. (D.C.): Resources for the Future, 2017. May. P. 22.

[78] *Ellis J., Nachtigal D., Venmans Fr.* Carbon Pricing and Competitiveness: Are they at Odds? // OECD Environment Working Papers. 2019. No. 152. Nov. 13. P. 8.

[79] The United Kingdom Climate Change Levy. A study in political economy // OECD Papers. P.: OECD, 2005. February 28. P. 11.

[80] *Metcalf G.E., Stock J.H.* The Macroeconomic Impact of Europe's Carbon Taxes // NBER Working Paper Series. 2020. No. 27488. July. P. 24.

зующийся источник доходов Общего бюджета, а не только как инструмент реализации экологической и энергетической политики ЕС, существующей уже не один десяток лет (см. Врезку 6).

Врезка 6. **Углеродные налоги**

Налог на выбросы углерода (углеродный налог) в строгом смысле слова – это налог, который нацелен на объемы использования энергии, получаемой от сжигания углеводородов, что и дает выбросы CO_2, тогда как налог на энергию (или энергетический налог) применяется к количеству использованной энергии. Некоторые европейские страны сочетают углеродный налог с энергетическим – объединение налога на выбросы (с целью сокращения загрязнения), с налогом на ресурсы, который сигнализирует о редкости ресурса. Так, в Скандинавских странах и Финляндии введено двойное налогообложение на использование ископаемого топлива: одна часть налога относится к потреблению энергии, другая – к выбросам CO_2. Энергетический налог побуждает пользователей снижать потребление энергии, в том числе за счет повышения энергоэффективности (одна из трех целей пакета ЕС по энергетике и климату 2020), тем самым косвенно снижая выбросы. Налог на выбросы углерода поощряет использование неуглеродной энергии. Такое сочетание налогов создает дополнительные стимулы для достижения сразу двух целей – сокращения выбросов, повышения энергоэффективности. Различают также налоги на углерод, основанные на выбросах, связанных с потреблением или использованием топлива (в зависимости от места назначения), и налоги на углерод, применяемые к выбросам, возникающим в результате производства или поставки топлива (на основе происхождения).

Кроме того, с учетом декларируемых ЕС долгосрочных целей по построению безотходной и «зеленой» экономики, по стимулированию экономического роста, инвестиций и занятости, предполагается, что экологические налоги станут эффективным инструментом в достижении этих целей. При этом уже давно отмечается, что эффективная и благоприятная для роста экономики налоговая система неизбежно должна переносить основное бремя с рабочей силы на иные виды налогов, которые не оказывают слишком негативного влияния на рост – налоги на имущество, *окружающую среду* и потребление (косвенные налоги). Более того, в Стратегии «Европа-2020» прямо говорится, что страны ЕС «должны стремиться перенести налоговое бремя с налогов на труд – на энергетические и экологические налоги в рамках “озеленения” (*greening*) налоговых систем»[81].

Экологические налоги в экономике предоставляют две выгоды: первая связана непосредственно с экологией, вторая – со льготами

[81] Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission. Brussels: European Commission, 3.3.2010. COM (2010) 2020. P. 24.

с точки зрения занятости или бизнеса, обусловленными снижением налогов на факторы производства. Для ЕС, где налоговое бремя на труд, по мнению специалистов, является чрезмерным (ухудшая конкурентоспособность экономики), вторая выгода особенно значима. Более того, в 2016 г. в Докладе Группы Монти прозвучал призыв начать на европейском уровне экологическую налогово-бюджетную реформу (*environmental fiscal reform*)[82].

Следует подчеркнуть, что длительное время Сообщество, а потом и Союз, были ограничены в полномочиях относительно экологической политики и ее инструментов, хотя интерес со стороны правительств отдельных стран к фискальным инструментам экологической направленности отмечался еще в 1980-е гг.[83]. В рамках ЕЭС интерес к подобному аспекту был отражен в отчете Рабочей группы КЕС по окружающей среде и внутреннему рынку (1989)[84], Слушаниях в Европарламенте (июнь 1990 г.)[85], а также в Решении Совета ЕЭС по вопросам окружающей среды и энергетики (октябрь 1990 г.)[86] о разработке Предложения по европейскому углеродному налогу в целях предотвращения изменения климата и сокращения выбросов парниковых газов, начиная с углекислого газа.

Как Дублинская декларация Европейского совета (1990), так и Пятая программа действий по охране окружающей среды (ЕС, 1992 г.) более формально указали на необходимость принятия новых подходов к использованию инструментов политики. В свою очередь, в Белой книге о росте, конкурентоспособности и занятости (декабрь 1993 г.) были обозначены более широкие положительные макроэко-

---

[82] Future financing of the EU. Op. cit. P. 41.

[83] Так, когда в 1980-х гг. от повышения кислотности осадков существенно пострадали леса Германии, страна немедленно увеличила бюджет на экологические исследования до уровня, который превышал расходы США на эти цели, а также ввела регулирование выбросов от крупнейших установок для сжигания мусора на своей территории и выступила за оснащение автомобилей каталитическими нейтрализаторами, снижающими токсичность выхлопных газов. См.: Environmental Policy in an International Context. Book 3. Prospects / A. Blowers, P. Glasbergen (eds.). Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2003. P. 113.

[84] Task Force Report on the Environment and the Internal Market. Brussels: European Communities, 1992. P. XII, 2.22, 2.26.

[85] Economic and fiscal incentives as a means of achieving environmental policy objectives. Hearing of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection, 21–22 June 1990 in Brussels / Research and Documentation Papers, Environment, Public Health and Consumer Protection Series, 1990. No. 16. October.

[86] Joint Energy/Environment Council of 29 October 1990 / Council Conclusions on climate change. URL: https://cordis.europa.eu/article/id/2013-council-conclusions-on-climate-change (дата обращения: 14.01.2021).

номические последствия такой экологической политики. Подчеркивалась возможность достижения экономического процветания без нанесения ущерба окружающей среде[87].

Таким образом, прорыв в форме расширения полномочий наднациональных органов ЕС относительно экологических вопросов наступил только в 1990-е гг., хотя сама по себе экология упоминалась еще в Римских договорах. Кроме того, специалисты отмечают значительные трудности, связанные с общими налоговыми инициативами на уровне ЕС.

Впервые о фискальных механизмах, связанных с экологией, ЕК упоминала еще в начале 1990-х гг., когда было выпущено Уведомление о стратегии Сообщества по ограничению выбросов и энергоэффективности, где первым шагом в борьбе с глобальным потеплением выделено решение о «стабилизации» выбросов CO_2 как основного его фактора[88]. В 1992 г. ЕК опубликовала Предложение о первом проекте налога на выбросы углерода (углеродного налога, *carbontax*). В Документе, однако, указывалось на риск для конкурентоспособности из-за дополнительных издержек, расходов, связанных с применением таких налоговых инструментов. В итоге хозяйственные акторы, которые платят такой налог, становятся более уязвимыми на рынках как внутри интеграционного объединения, так и за его пределами[89]. На ЕС в то время приходились 13% мировых выбросов CO_2 с перспективой дальнейшего их повышения в случае непринятия никаких действий. Для решения этой проблемы наряду с развитием ИР по этому направлению ЕК представила и налоговые инструменты. Специалисты отмечали, что принятие общих экологических налогов, таких как общеевропейский налог на выбросы CO_2, стало бы шагом вперед в процессе европейской интеграции[90].

Комиссия подчеркивала, что точные детали налога должны разрабатываться в сотрудничестве со странами Союза[91], но это не по-

---

[87] Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994. P. 163.

[88] A Community Strategy to limit Carbon Dioxide Emissions and the improve Energy Efficiency. Communication from the Commission to the Council. Brussels: Commission of the European Communities, 1991. October 14. SEC (91) 1744 final. P. 1.

[89] Proposal for a Council Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy. Brussels: Commission of the European Communities, 1992. June 30. COM (92) 226 final. P. 4.

[90] *Ekins P.* European environmental Taxes and Charges: recent Experience, Issues and Trends // Ecological Economics. 1999. No. 31. P. 41, 39–62.

[91] A Community Strategy to limit Carbon Dioxide // Ibid. P. 9.

могло его принятию. Так как от стран ЕС требуется единогласное голосование по фискальным вопросам, проект провалился, поскольку большинство стран Союза усмотрели в этом предложении ЕК «опасный прецедент». В случае принятия такого налога их фискальный суверенитет в дальнейшем будет все больше урезаться.

В 1994 г. в Директиве об упаковочном мусоре (*Packaging Waste Directive*) было установлено, что государства-члены будут располагать свободой действий в применении экономических инструментов в области экологии (избегая при этом новых форм протекционизма[92]) до тех пор, пока не будет определен более согласованный подход. Но, помимо установленных минимальных ставок акцизов, это единственный прогресс, который можно было отметить.

В мае 1995 г. ЕК вновь опубликовала Предложение о европейском углеродном налоге. Хотя содержание предложения было очень похоже на первый вариант 1992 г., в него было внесено важное изменение. Директива зафиксировала согласованную структуру налога, но выбор ставки налогообложения оставлен на усмотрение государств-членов в соответствии с их «потребностями и возможностями». Кроме того, в целях сохранения конкурентоспособности компаний необходимо стимулировать государства-члены, чтобы они направляли получаемые от такого налога доходы на сокращение других налогов, в частности на труд[93]. Ставки, запланированные на 2000 г., не были обязательными, но представляли собой целевой уровень, к которому государства-члены попытаются свести свои национальные ставки. Это предложение снова не было поддержано.

Следует отметить, что все предложения Комиссии относительно экологических налогов, выдвинутые в начале 1990-х гг., заключались в гармонизации минимальных ставок налогообложения. Речь не шла о налоге, взимаемом на уровне Европейского союза в качестве собственного ресурса для Общего бюджета. Эта тема практически не затрагивалась в дебатах. Однако в отчете Европейской комиссии 1993 г. об источниках доходов ЕС один раздел все же был посвящен возможным новым собственным ресурсам, где иными подходящими кандидатами на новые источники собственных ресурсов были названы налог на выбросы CO_2 и на-

[92] European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste // Official Journal of the European Communities. 31.12.94. L 365/12.

[93] Amended Proposal for a Council Directive introducing a Tax on Carbon Dioxide Emissions and Energy. Brussels: Commission of the European Communities, 10.05.1995. COM (95) 172 final. P. 2.

лог на прибыль корпораций[94]. Правда, особого внимания это не привлекло. Экономисты оценивали потенциальные поступления от этого налога в 1,14% ВВП ЕС. Тем не менее специалисты уже тогда отмечали, что такая организация, как ЕС, у которой есть Общий бюджет с доходами и расходами, может принять решение о введении наднационального экологического налога в качестве собственного ресурса[95], поскольку у него есть ряд преимуществ. Среди них – стимулирование проведения эффективной европейской экологической политики, а также сокращение взносов с ВНД стран-членов в Общий бюджет ЕС.

Вследствие провала усилий по введению европейского экологического налога Еврокомиссия в конце 1990-х гг. была вынуждена обратиться к иной форме компенсации за выбросы – торговле квотами, создав Систему торговли выбросами (СТВ) парниковых газов в качестве «инструмента климатической политики Европейского союза»[96]. Система впоследствии зарекомендовала себя очень хорошо и превратилась в крупнейший подобный рынок торговли квотами (см. Врезку 7).

Ряд стран поддержали предложение ЕК и ввели обложение выбросов у себя – Швеция, Финляндия, Норвегия и Дания[97]. Впоследствии к ним присоединилась Ирландия (с 2010 г.)[98] с целью по-

---

[94] Stable Money – Sound Finances. Community Public Perspective of EMU // European Economy. Brussels: Commission of the European Communities, 1993. No. 53. P. 7.

[95] *Padilla E., Roca J.* The Proposals for a European Tax on CO_2 and Their Implications for Intercountry Distribution // Environmental and Resource Economics. 2004. No. 27. P. 279, 275.

[96] *Кавешников Н.Ю.* Создание системы торговли выбросами парниковых газов ЕС: кто определил дизайн // Современная Европа. 2017. № 6. С. 58.

[97] Тем не менее доля экологического налога в общих налоговых поступлениях составляет не более 10% даже в тех европейских странах, где он наиболее развит. См.: *Elbeze J., Perthuis Chr.* De Twenty Years of Carbon Taxation in Europe: Some Lessons Learned // Les Cahiers de la Chaire Economie du Climat. 2011. No. 9. April. P. 8.

[98] Примечательно, что в том же 2010 г. во Франции попытка ввести подобный налог потерпела неудачу, по-видимому, из-за политического вмешательства на высшем государственном уровне. Только с 2014 г. там началось постепенное введение налога на выбросы CO_2, но столь неспешно, что дало повод специалистам охарактеризовать французский вариант как «много теории – мало практики». Кризис «желтых жилетов» в 2018–2019 гг. был инициирован в том числе повышением углеродного налога. Дальнейшую судьбу этого налога французские исследователи связывают со «способностью французского общества преодолеть недоверие к рыночным механизмам и соответствующим институтам». См.: *Criqui P., Jaccard M., Sterner Th.* Carbon Taxation: A Tale of Three Countries // Sustainability. 2019. No. 11. P. 13.

Врезка 7. **Европейская система торговли квотами на выбросы парниковых газов**

Европейская система торговли квотами на выбросы парниковых газов (*EU Emissions Trading System, EU ETS*) – первая в мире и крупнейшая система торговли квотами на выбросы, на долю которой приходится более трех четвертей международной торговли на этом рынке. По образцу данной системы были разработаны аналогичные программы по всему миру на национальном, региональном уровне. СТВ на сегодняшний день включает четыре последовательных этапа: Фаза I (2005–2007 гг.), или период до вступления в силу Киотского протокола, согласно которому страны ЕС должны были выполнить обязательства по сокращению выбросов парниковых газов в атмосферу; Фаза II (2008–2012 гг.), что совпадает с первым периодом обязательств в рамках Киотского протокола; Фаза III (2013–2020 гг.) и Фаза IV (2021–2030 гг.). На разных этапах СТВ постоянно подвергалась обновлениям, изменениям и улучшениям. Основной целью фазы I было установление предельных значений выбросов, ответственность за соблюдение которых возлагалась на государства-члены. Страны определяли объем квот, который затем фиксировался в национальном плане распределения и представлялся на утверждение ЕК. Фаза II совпала с первым периодом обязательств по Киотскому протоколу. С началом этого этапа были предприняты меры по усовершенствованию СТВ. В частности, понижен потолок выбросов, к системе присоединились три страны вне ЕС, расширилось количество секторов в СТВ. Фаза III существенно изменила СТВ. Система стала более централизованной – были отменены национальные планы. Произошло дальнейшее понижение потолка выбросов; на европейском уровне были установлены общие правила распределения квот. Также был создан специальный фонд – «Резерв новых участников» (*New Entrants' Reserve, NER 300*) объемом в 300 млн квот на выбросы. На средства от продажи квот финансируется развитие низкоуглеродных технологий. Фаза IV имеет целью увеличить темпы сокращения выбросов, а также финансировать низкоуглеродные инновации и модернизацию энергетического сектора. Система охватывает примерно 12 тыс. электростанций, производственных предприятий, других стационарных объектов в 31 стране: в 27 странах-членах ЕС, Великобритании, Исландии, Лихтенштейне, Норвегии. В совокупности СТВ охватывает около 45% общего объема выбросов парниковых газов в ЕС, включая в основном сектора, где выбросы можно легко и с большой степенью точности измерить. Помимо CO_2 от производства электроэнергии и тепла, энергоемких отраслей промышленности (нефтеперерабатывающие заводы, производство чугуна, стали, алюминия, других металлов, цемента, извести, стекла и пр.), в систему включены и закись азота (N_2O) от производства азотной, адипиновой, глиоксиловой кислот и глиоксаля, а также перфторуглероды (ПФУ) от алюминиевого производства.

ощрения предприятий и граждан к внедрению более экологически безопасных способов производства или потребления.

Таким образом, в 1990-е гг. усилия на уровне ЕС были нацелены на улучшение условий для отдельных государств-членов, которые хотели при реализации экологической политики воспользоваться преимуществами европейских экономических инструментов. Отметим, что предложение по минимальному гармонизированному акцизу на энергию уже было принято. Но хотя экологическое налогообложение в ЕС стало играть более заметную роль, чем на других конти-

нентах, это очень мало отражалось на увеличении поступлений от экологического налога как доли от ВВП[99].

Предложение Комиссии 1997 г., было сфокусировано на энергетических налогах – на создании новой основы для налогообложения энергетических продуктов, которая позволила бы перестроить налоговые системы стран ЕС для достижения национальных целей в области занятости, окружающей среды, транспорта и энергетики в рамках единого рынка[100]. Предложение касалось поэтапного введения на всей территории ЕС согласованного минимального акциза на энергетические продукты[101].

Переговорный процесс занял шесть лет, и с 1 января 2004 г. Директива о налогообложении энергоносителей и электроэнергии вступила в силу[102]. Согласно этому документу, большинство таких продуктов подлежат налогообложению ЕС. Директива повлекла за собой гармонизацию налоговой базы по ряду энергетических продуктов, а также приближение уровней налогов к минимальным ставкам налогообложения в ЕС. Эта Директива была разработана, прежде всего, для того, чтобы избежать искажений конкуренции в энергетическом секторе на внутреннем рынке. В ней устанавливались общие правила налогообложения, а также разрешенные льготы и изъятия. Под действие Директивы не подпадали энергетические продукты, не используемые в качестве моторного топлива или для отопления.

Вплоть до начала XXI в. все предложения ЕК относительно экологических (и энергетических) налогов не рассматривались в качестве новых наднациональных источников пополнения доходов Общего бюджета. Даже в «Повестке дня-2000» (*Agenda* 2000), энергетический налог не был заявлен как возможный вариант нового наднационального ресурса Общего бюджета, хотя в 2004 г. Ф. Каттуар, бельгийский специалист по бюджетно-налоговым вопросам в ЕК, утверждал, что

---

[99] *Sterner Th., Köhlin G.* Environmental Taxes in Europe // Public Finance and Management. 2003. No. 3 (1). P. 138.

[100] Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products. Proposal for a Council Directive. Brussels: Commission of the European Communities, 12.03.1997. P. 2, 6. F

[101] Из соображений конкурентоспособности отдельным странам очень трудно повысить за счет налогообложения стоимость энергии. Неспособность достичь минимального уровня гармонизации налогов на энергию в ЕС являлась основной причиной того, что реформы экологического налогообложения в 1990-х гг. носили ограниченный характер.

[102] Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity // Official Journal of the European Union. 31.10.2003. L. 283/53.

подобные налоги не только способствуют эффективному распределению ресурсов в ЕС, но и принесут значительные доходы в Общий бюджет ЕС[103].

Ситуация с собственными ресурсами ЕС осложнялась с каждым годом – Евросоюзу предстояло крупнейшее расширение. Сложилось следующее сочетание факторов: законодательное ограничение потолка собственных ресурсов; нежелание стран вносить в Общий бюджет со своего ВНД больше того, что они уже вносили; пристальное внимание к вопросам экологии и климата. Кроме того, иные инициативы ЕК (относительно европейского налога на прибыль корпораций) находились в стадии разработки и отставали по ее глубине от экологических налогов. Возник запрос на новые собственные ресурсы фискального характера, к которому вернулись только в 2009 г., когда ЕК предложила рассмотреть (правда, без уточнения) группу альтернативных собственных ресурсов для Общего бюджета. С этого момента Еврокомиссия начала вести работу сразу по ряду направлений. Так, в 2010 г. ЕК предложила в качестве дополнительного источника финансирования Общего бюджета рассмотреть введение энергетического налога, а также использовать часть средств СТВ[104].

Правда, уже в следующем, 2011 г., ЕК признала невозможность быстрой реализации своих предложений с учетом политических вызовов, предложив стратегию пошагового внедрения части доходов СТВ в Общий бюджет. Изначально предполагалось создать структуру на европейском уровне для проведения аукционов по квотам. Затем доходы от СТВ отдельным соглашением предполагалось включить в источники финансирования Общего бюджета.

Еще одним потенциально новым источником доходов Общего бюджета стало предложенное Еврокомиссией в 2011 г. налогообложение воздушного транспорта, который в СТВ не входил. С учетом того, что ни НДС, ни налог на топливо с воздушного транспорта не взимаются, а 75% выбросов парниковых газов от него исключены из СТВ, создание подобного фискального инструмента в глазах ЕК выглядело оправданным. Кроме того, выбросы парниковых газов от воздушного транспорта среди всех прочих видов транспорта растут наиболее быстрыми темпами (к 2030 г. прогнозируется рост выбросов CO_2 от авиации на 300%). Введение специального сбора с авиации

---

[103] *Cattoir Ph.* Tax-based EU Own Resources: An Assessment // Ibid. P. 23.

[104] The EU Budget Review. 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. European Commission. Strasbourg, 19.10.2010. P. 27.

оценивалось в 2016 г. в качестве важного источника финансирования собственных ресурсов Общего бюджета ЕС, особенно с точки зрения его «экологической добавленной стоимости»[105].

В 2015 г. с подписанием Парижского соглашения по климату введение собственных ресурсов, основанных на европейских экологических налогах, стало приобретать реальные черты, хотя даже тогда углеродный налог на уровне ЕС рассматривался только как дополнение к СТВ, охватывая те сектора, где СТВ не действовала (транспорт, сельское хозяйство, отопление жилых домов)[106].

В Европе цены на топливо более чем вдвое выше, чем в США. Налоги на топливо создали европейским производителям транспортных средств мощный стимул к разработке топливосберегающих технологий (как после энергетического кризиса 1973 г.), что дает им конкурентное преимущество на мировых рынках. Энергетические налоги уже существуют во всех государствах-членах ЕС[107] и в определенной степени согласованы на уровне ЕС, в то время как налоги на выбросы углерода (или CO_2) встречаются реже. Ряд государств-членов ввели специальные налоги на выбросы углерода или CO_2, но большинство налогов, связанных с окружающей средой, с последствиями выбросов парниковых газов, взимаются с энергетических продуктов и транспортных средств[108], а не непосредственно с выбросов CO_2. В настоящее время в Дании, Ирландии, Финляндии, Швеции, во Франции и в Словении действует налог на выбросы CO_2, однако национальные ставки значительно отличаются друг от друга и не отражают стоимость

---

[105] *Adolf C., Röhrig A.* Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options / European Expert Platform on Environment Taxation and Green Fiscal Reform, 2016. October. P. 26, 27.

[106] *Fatica S., Mourre J.* Own resources for the EU budget. An analytical exploration of possible tax revenue instruments. Roma: Banca d'Italia, 2016. P. 6.

[107] Налоги на топливо побуждают потребителей изменить поведение – покупать более легкие автомобили, меньше ездить, чаще пользоваться общественным транспортом. Без налогов на топливо зависимость ЕС от импортируемой нефти была бы еще больше. См.: *Nilsson M.* Briefing: Fuel and Carbon Taxation in the EU. 2010. June. P. 1.

[108] Появились термины «налоговые гавани по топливу» (*fuel tax havens*) и «топливный туризм» (*fuel tourism*). Так, в 2007 г. низкие ставки налога на топливо в Люксембурге привели к увеличению там продаж топлива на душу населения в 5–10 раз по сравнению с соседними Германией, Францией и Бельгией. А в 2014 г. Люксембург получил почти 1 млрд евро доходов от налога на топливо (2,1% своего ВВП), в то время как ФРГ получила немногим более 30 млрд, или 1% ВВП (при том что население ФРГ в 160 раз превышает население Люксембурга). Подобная ситуация мешает странам-членам принимать независимые решения по налогам на топливо, а Евросоюзу – проводить согласованную климатическую политику.

выбросов в соответствии с Системой торговли выбросами ЕС. Налоги на выбросы углерода обычно предназначены для дополнения СТВ за счет налогообложения секторов, не охваченных схемой разрешений.

ЕС взял на себя обязательство привести налогообложение в большее соответствие с намеченными целями в области энергетики и изменения климата. Предложение ЕК по пересмотру Директивы о налогообложении энергоносителей и электроэнергии (*Energy Taxation Directive*, 2011 г.) предусматривало применение единой минимальной ставки для выбросов CO_2 (20 евро за тонну CO_2)[109] для всех секторов, не охваченных СТВ. Это привело бы к введению «углеродных цен» в определенных секторах экономики, а именно: в домохозяйствах, на транспорте, в малом бизнесе и сельском хозяйстве, которые не входят в СТВ. Налог на выбросы CO_2 в размере 20 евро за тонну CO_2 на все выбросы, не относящиеся к СТВ, имел бы бюджетный потенциал в размере около 40 млрд евро для ЕС-27 в 2020 г.[110]

Но после трех лет переговоров Комиссия официально отозвала свое предложение 7 марта 2015 г. Попытка привести налогообложение в соответствие с потребностями новой энергетической системы не удалась. Предложение было направлено на решение проблем, возникших на внутреннем рынке с точки зрения недобросовестной конкуренции. Введение углеродного следа в налогообложение энергии и координация между СТВ и ценообразованием на углерод к этому не относились. Таким образом, по состоянию на 2015 г. действовала старая Директива 2003 г., хотя она была признана контрпродуктивной для целей Союза в области энергетики и изменения климата и несовместимой с СТВ[111]. Основная идея предложенной реформы налогообложения состояла в изменении национальной налоговой системы, с тем чтобы акцент смещался с труда и капитала на деятельность, которая приводит к чрезмерному использованию природных ресурсов и признана наносящей вред окружающей среде.

---

[109] Smarter energy taxation for the EU: proposal for a revision of the Energy Taxation Directive. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Brussels: European Commission. COM (2011) 168/3. P. 7.

[110] Impact Assessment Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity // Commission Staff Working Paper. Brussels: European Commission. 13.4.2011. P. 27.

[111] Несмотря на устарелость этой Директивы, она, тем не менее, привела к существенному росту количества экологических налогов в странах ЕС. См.: Environmental Taxation and EU Environmental Policies. European Environment Agency Report. Copenhagen 2016. No. 17. P. 34.

После подписания Парижского соглашения по климату появился термин «зеленые собственные ресурсы», который обозначает группу наднациональных экологических фискальных инструментов, или потенциальных налогов на европейском уровне, связанных с экологией. Сюда относятся: налог на дорожное топливо, налог на выбросы CO_2, энергетический налог. Европейские специалисты предлагают оценивать эту группу по ряду критериев, определяющих вероятность вхождения того или иного налога в число источников Общего бюджета в ближайшем будущем. Среди этих критериев – экономическое измерение (достаточность, стабильность, размер операционных издержек); экологическое измерение (воздействие на окружающую среду, эффективное распределение ресурсов)[112]. Один налог на топливо в ЕС давал в 2013 г. поступления в размере свыше 167 млрд евро, которые превышали объем Общего бюджета ЕС в том же году (139,7 млрд евро)[113].

Еще до публикации Доклада Группы Монти в 2016 г. появилось проведенное фракцией «Зеленых» в Европарламенте обстоятельное исследование всех основных «зеленых» ресурсов для Общего бюджета. В исследовании представлено восемь потенциальных дополнительных ресурсов Общего бюджета, большая часть из которых напрямую увязана с экологией. Следуя логике авторов, к «зеленым» ресурсам были отнесены и те, которые, по крайней мере, способны сделать Общий бюджет «более социальным, экологичным и экономически устойчивым». В их числе: европейский углеродный налог, энергетический налог, налог на моторное топливо, обложение товаров из стран с менее жесткими экологическими нормами, европейский налог на авиабилеты, налог на финансовые транзакции, европейский налог на прибыль корпораций, а также штрафы Суда ЕС. Суммарно перечисленные ресурсы, будучи одобренными, способны дать доход свыше 240 млрд евро в год[114], что существенно превышает ежегодный Общий бюджет.

Особый интерес представляет идея европейского налога на авиабилеты, причем он рассматривается не только как «зеленый» ресурс, но и как инновационный фискальный инструмент, средства от которого могут предназначаться для финансирования помощи разви-

---

[112] *Adolf C., Röhrig A.* Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options // Ibid. P. 2–3, 29.

[113] *Thöne M.* Übertragung von Steuern auf die Union: Das Beispiel europäischer Kraftstoffsteuern. In: Die Zukunft der EU-Finanzen // FiFo-Berichte, Köln. 2016. Nr. 22. Juni. S. 142.

[114] *Adolf C., Röhrig A.* A New Narrative for the EU Budget. The Greens Communicating Green Own Resources / European Free Alliance in the European Parliament, 2016. October. P. 25.

вающимся странам. Этот классический косвенный налог (на потребление) исходит из перспективы роста роли воздушного транспорта в будущем, что создает достаточно широкую базу, которая со временем может увеличиться.

Специалисты отмечают «недообложение» авиационного сектора в экономике. Низкое налогообложение авиаперевозок подразумевает отказ от потенциальных доходов от *Pigovian taxes*, налогов на выбросы – мощного рыночного инструмента, связанного с повышением цен на авиаперевозки. Такой налог призван выявить реальные социальные издержки и снизить чрезмерный спрос на авиаперевозки, обусловленный их низкими ценами, что, в свою очередь, связано с низкими налогами. По данным Европейского агентства по окружающей среде, потери ЕС-25 только за 2013 г. из-за освобождения от топливного налога международных рейсов составили от 20 до 32 млрд евро[115].

Подобные исследования, проводимые по заказу политических акторов, безусловно, показывают степень внимания, которое внутри ЕС привлекают экология и финансы. Публикация Доклада Группы Монти в 2016 г. о новых источниках доходов Общего бюджета ЕС вновь вывела вопросы экологического налогообложения на первые места в *наднациональной* повестке дня.

В целом, в Докладе Группы Монти представлены все потенциальные источники Общего бюджета, в том числе собственно «зеленые» ресурсы. Помимо углеродного налога, отчислений с СТВ, налога на моторное топливо, там присутствует «собственный ресурс, основанный на электричестве» (*electricity tax-based own resource*)[116]. Все потенциальные источники имеют один большой плюс – в них высока европейская добавленная стоимость (положительные экстерналии для ЕС, происходящие от проведения общеевропейских политик).

Как отмечается в Докладе, ценообразование, связанное с углеродом, может принимать разные формы – либо иметь фискальный (налоговый) характер, либо выступать как рыночный инструмент (в частности, уже упомянутая СТВ). Более общий, чем налог на ископаемое топливо, углеродный налог, налагаемый на все источники выбросов парниковых газов, способен оказать влияние на затраты и цены и будет направлен на изменение поведения потребителей или производителей в направлении менее «углеродоемких» услуг и техно-

---

[115] *Krenek A., Schratzenstaller M.* Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax // FairTax Working Paper Series. 2016. No. 1. May. P. 15.

[116] Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources. Brussels, 2016, December. P. 47–48.

логий производства, что представляет собой важный шаг к участию в борьбе с изменением климата[117].

Альтернативой непринятому Предложению ЕК 2011 г. (напомним, речь шла о налогообложении энергоносителей и электроэнергии) может стать косвенный углеродный налог на потребление (налогообложение конечной продукции) в зависимости от того, сколько CO_2 выбрасывается при производстве определенных товаров, независимо от того, происходит ли этот процесс (целиком либо частично) внутри ЕС или за его пределами. Этот налог находится на первом месте среди всех фискальных инструментов, связанных с экологией. Такой углеродный налог учитывает наличие «углеродного следа» потребителя, а преимущество налога заключается в том, что он охватывает потребление как импортных, так и местных продуктов, причем потенциальные поступления от подобного налога еще в 2011 г. оценивались в 1% ВВП ЕС[118].

В случае принятия налога на выбросы CO_2 авторитет ЕС как мирового лидера в области защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата укрепится. Налог на выбросы CO_2 будет более эффективным и создаст равные условия для экономических субъектов во всем ЕС, причем он не будет применяться к возобновляемым источникам энергии (ВИЭ), что предоставит им преимущество по сравнению с традиционными видами топлива, с которыми ВИЭ конкурируют. Таким образом, собственный ресурс, основанный на углеродном налоге, будет иметь четкую корреляцию между приоритетными целями политики ЕС и финансированием Общего бюджета.

При этом в качестве негативных последствий в случае чрезмерно эффективной реализации этого налога называется снижение поступлений в Общий бюджет в будущем; поэтому подчеркивается, что финансирование Общего бюджета – лишь вторая по важности (после экологической) цель налога. Учитывая, что ЕС взял на себя обязательство к 2050 г. сократить выбросы на 80–95%, этот налог в долгосрочной перспективе не может рассматриваться как стабильный и постоянный источник поступлений в Общий бюджет ЕС.

---

[117] Правда, изменения в ценообразовании на углерод незначительны: так, еще в 2015–2016 гг., по данным Всемирного банка, совокупный мировой объем фискальных инструментов в этой области оценивался всего в 50 млрд долл., в 2019 г. – в 45 млрд долл. См.: State and Trends of Carbon Pricing 2016. Wash. DC: The World Bank, 2016. P. 11, 15; Ibid. 2020. P. 7.

[118] Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources // Ibid. P. 42.

Второй вид потенциального источника новых доходов – отчисления от СТВ – системы, созданной с целью снижения выбросов парниковых газов до определенного уровня. Разрешения (квоты) на выбросы распределяются между государствами-членами, а затем выставляются на торги. В рамках третьей фазы СТВ создан резерв стабильности рынка для устранения значительного избытка квот на рынке, возникшего в результате экономического кризиса, в результате которого выбросы сократились больше, чем ожидалось.

При создании СТВ изначально не предполагалось обеспечить стабильный поток доходов Общего бюджета ЕС в качестве собственного ресурса, такой вариант впервые прозвучал только в 2010 г. Но, поскольку СТВ охватывает все страны ЕС, она способна служить базой для нового ресурса. У отчислений с СТВ также есть недостаток, отмеченный ранее у углеродного налога: со временем, их объем будет падать, поэтому по критерию достаточности этот потенциальный источник также в долгосрочной перспективе потеряет свое значение. Кроме того, изначально речь шла о небольших объемах средств – около 2,5% всего Общего бюджета[119], поэтому этот ресурс скорее войдет в группу «прочие ресурсы», а не станет полноценным источником поступлений.

Вариант налога на моторное топливо по объему доходов считается одним из самых привлекательных – обложение топлива дает существенный доход государствам ЕС (хотя и сильно различается по странам) и относится к транспортному сектору, который, по мнению экспертов, в перспективе способен увеличить выбросы (см. Врезку 8).

Ставки налога на моторное топливо определяются странами в пределах, установленных еще Директивой о налогообложении энергоносителей и электроэнергии (2003). Если рассматривать налог на моторное топливо как собственный ресурс для Общего бюджета, возможны два варианта – полный перенос всех налоговых поступлений от него в Общий бюджет и частичный перенос (в размере, устанавливаемом ЕС).

В первом случае этот шаг будет способствовать гармонизации и нейтрализации последствий налоговой конкуренции на национальном уровне. Правовой базой для взимания такого налога полностью на европейском (наднациональном) уровне служат статьи ДФЕС, устанавливающие правовую основу для фискальных мер в отношении экологических целей и целей энергетической поли-

[119] Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources. P. 44.

Врезка 8. **О динамике выбросов CO_2**

Шотландский специалист по анализу проблем экологии и устойчивого роста экономики Х. Ритчи на страницах научного интернет-издания «Наш мир в данных» приводит оценки, согласно которым в будущем глобальный транспорт (измеряемый в пассажиро-километрах) удвоится, уровень владения автомобилями вырастет на 60%, а спрос на пассажирскую и грузовую авиацию утроится к 2070 г., что может привести к значительному увеличению выбросов от транспорта[6].

По данным доклада Международного энергетического агентства (МЭА) 2020 г., в разделе о влиянии пандемии *COVID-19* на использование энергии, выбросы CO_2 в 2020 г. снизятся по сравнению с предыдущим 2019 г. примерно на 8%, что является минимальным уровнем с 2010 г. Возможный рост выбросов в будущем, по мере восстановления экономики, связывается в Докладе преимущественно с экономической активностью, а не со структурными изменениями в способах производства и потребления энергии в мире, если только для осуществления таких структурных изменений не будут приняты меры. Структурные преобразования в способах производства и потребления энергии и товаров возможны путем технологических изменений и радикальной смены модели потребления. В докладе МЭА они обусловлены необходимостью перехода к чистой энергии, что отвечает целям устойчивого развития и «экономического процветания»*.

* Energy Technology Perspectives. Special Report on Clean Energy Innovation. P.: IEA, 2020. P. 65–66.

тики[120]. Преимуществом этого налога является не только объем поступлений от него, который потенциально представляет собой значительную долю Общего бюджета, но и тот факт, что данный налог соответствует принципам Европейского энергетического союза, направленным на стимулирование декарбонизации транспорта. Однако, с учетом неизбежного противодействия со стороны стран ЕС, реализуемость подобного варианта маловероятна.

Второй вариант (частичный перенос поступлений или процента существующих налогов на моторное топливо) выглядит, в отличие от предыдущего, более приемлемым для государств-членов (за исключением тех, кто получает сверхдоходы от «топливного туризма» и кому придется компенсировать их потери). Несомненным плюсом этого налога представляется его прозрачность для налогоплательщиков, а единственный торг, который может возникнуть вокруг этого вопроса, заключается в том, какой процент или доля поступлений от него будет идти в Общий бюджет ЕС.

[120] Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 26.10.2012. C 326/132–C 326/135. См. подробнее: The impact of the Lisbon Treaty – an environmental perspective. L., Brussels: Client Earth / Justice for the Planet, 2010. P. 19, 20.

Таким образом, оба варианта перевода налога на моторное топливо в Общий бюджет ЕС с точки зрения наднациональных органов приемлемы и желательны. Но в обоих случаях препятствием к их принятию является политическая неприемлемость не только для отдельных стран, но и для регионов. Отсутствие согласия по новой Директиве о налогообложении энергоносителей и электроэнергии, предложенной ЕК в 2011 г. и отозванной ей же в 2015 г., напоминает о том, что такие налоги – крайне щекотливая тема для дискуссий.

Еще один возможный источник доходов Общего бюджета ЕС – собственный ресурс, основанный на налоге на электрическую энергию. Так же, как и в предыдущем варианте, ставки этого налога устанавливают сами страны, в то время как ЕС определяет их минимальный размер. Есть три варианта взимания этого налога: налог на производство электроэнергии (экологический налог/налог за загрязнение); налог на транспортировку электроэнергии (налог/сбор за использование общественного пространства); налог на продажу электроэнергии (налог на потребление, экологический налог). В первых двух случаях налог взимается с компаний; в третьем варианте он собирается с конечных потребителей. При этом необходимо учитывать, что производство электроэнергии в основном покрывается СТВ, а вариант отчислений с СТВ уже рассматривался.

Из трех вариантов предпочтение отдается налогу на потребление энергии, нежели на ее производство/транспортировку, поскольку он обладает рядом преимуществ: взимание этого налога отличается простотой, дешевизной и прозрачностью (в стандартном счете за энергию просто появится строчка о том, сколько причитается ЕС). Кроме того, исследования показывают наличие определенного уровня корреляции между потреблением электроэнергии и уровнем дохода на душу населения – более богатые регионы, как правило, потребляют больше электроэнергии, чем более бедные[121]. Таким образом, налогообложение потребителей может иметь дополнительный перераспределительный эффект. Но при этом возникает проблема, о которой ранее уже предупреждали – такое налогообложение может стать несоразмерным бременем для домохозяйств с низкими доходами, которые тратят на эти цели больше в относительном выражении[122], поэтому в этом случае необходимо учитывать вероятную потребность

[121] *Konrad K.A.* Licht für Europa – Eine Stromsteuer für den Haushalt der Europäischen Union. In: Die Zukunft der EU-Finanzen. Köln: FiFo-Berichte, 2016. Nr. 22. Juni. S. 161–163.

[122] *Nicodème G., Kosonen K.* The role of fiscal instruments in environmental policy // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2009. No. 19. P. 7–8.

компенсаций или льгот. Тем не менее, по подсчетам специалистов, даже введение налога в размере 1 евроцент за киловатт-час генерирует поступления в размере 31,3 млрд евро[123].

Этот потенциальный собственный ресурс может быть стабильным источником доходов в Общий бюджет и будет способствовать гармонизации налогов на электроэнергию в государствах-членах, укрепляя внутренний рынок. Правда, с точки зрения европейской добавленной стоимости он менее выгоден по сравнению с уже рассмотренными «зелеными» ресурсами.

В целом, новые потенциальные источники поступлений в Общий бюджет способны не просто обеспечивать достаточное финансирование, но и явно содействовать достижению различных целей европейской политики. Так, речь может идти о создании стимулов в области энергетики и окружающей среды (борьба с изменением климата путем введения общих налогов в государствах-членах); об укреплении единого рынка (снижение налоговой конкуренции и создание равных условий для экономических субъектов); о снижении количества ограничений на национальном уровне путем перевода компетенций на уровень Евросоюза (в соответствии с принципом субсидиарности).

Доклад Группы Монти не произвел эффекта разорвавшейся бомбы – авторы лишь удачно просуммировали уже существовавший пласт исследований. Однако в Докладе содержатся и некоторые новации, связанные с использованием ранее не рассматривавшихся фискальных инструментов как источника доходов Общего бюджета. В проекте ЕК для следующей МФП было предложено ввести новые источники поступлений, но это заняло бы длительное время. В очередной раз было признано, что существующая система собственных ресурсов не отвечает целям реализации политики ЕС в области устойчивого экономического роста и развития.

Резкое изменение подхода произошло в результате кризиса *COVID-19* в 2020 г. и с принятием фонда «ЕС нового поколения» (750 млрд евро) как части Общего бюджета. Закономерно, что «новый экономический контекст... подкрепляет доводы в пользу фундаментальной реформы финансирования Общего бюджета ЕС»[124].

В этих новых условиях ЕК выделила ряд дополнительных источников поступлений в Общий бюджет для их внедрения в течение нес-

---

[123] *Konrad K.A.* Ibid. S. 158.

[124] Если бы все предложенные новые источники пополнения Общего бюджета ЕС были бы приняты к 2024 г., то национальные взносы с ВНД стран ЕС в МФП на 2021–2027 гг. снизились бы по сравнению с 2020 г. См.: The EU Budget Powering the Recovery Plan for Europe. Brussels: European Commission, 27.5.2020. P. 15.

колько следующих лет, большинство из которых фигурировало в Докладе Группы Монти. Речь идет о распространении СТВ на морской и воздушный транспорт (примерно 10 млрд евро в год); о цифровом налоге на компании с ежегодным оборотом свыше 750 млн евро, которые имеют существенное цифровое присутствие (до 1,3 млрд евро ежегодно); о собственном ресурсе, основанном на операциях компаний, которые извлекают существенные выгоды из единого рынка ЕС (около 10 млрд евро в год). Кроме того, странами со строгой экологической политикой предусматривается обложение товаров из стран с менее жесткими экологическими нормами – пограничный углеродный налог (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*, или *Carbon Border Tax*) в размере примерно 5–14 млрд евро в год. Новые собственные ресурсы, как отмечала ЕК, должны не только дополнять традиционные собственные ресурсы, но и демонстрировать приоритеты ЕС в области экологической политики и справедливого налогообложения[125].

Весьма неоднозначную реакцию, особенно со стороны крупнейших торговых партнеров ЕС, вызвал проект *CBAM*, относимый экспертами к категории «штрафных тарифов» (*penalty tariffs*)[126]. Сам по себе проект *CBAM* не нов, но долгое время он находился в тени иных предложений ЕК (не исключено, что намеренно). Экспорт выбросов, содержащихся в товарах, сделанных в Китае, идет в США, Японию и ЕС – уже в 2010 г. 1,4 Гт китайских выбросов CO_2 были связаны с потреблением в других странах и регионах (из них 39 Мт в ФРГ). Высокая «углеродоемкость» экспорта из развивающихся экономик (Китай, Россия[127] и Индия) отражает как преобладание в этих странах углеродоемких видов топлива, так и низкую стоимость энергоемкого экспорта. Напротив, экспорт из стран ЕС гораздо более энергоэффективен в смысле производства, и, кроме того, большая часть необхо-

---

[125] The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism // Euractiv Event Report. 2020. December. P. 6.

[126] Подобное обложение – предмет большого количества научных исследований, в частности У. Нордхауса, лауреата Нобелевской премии по экономике 2018 г. См. подробнее: *Nordhaus W.* Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy // American Economic Review. 2015. No. 105 (4). April. P. 1349–1350.

[127] В случае принятия в ЕС *CBAM* Россия попадает в число самых уязвимых стран с наиболее значительными потерями для экспорта и экономики, причем потери исчисляются миллиардами, бóльшие только у США. См.: *Пискулова Н.А.* Углеродное регулирование: пограничный налог Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы: монография / [Л.С. Ревенко, В.В. Перская, Н.А. Пискулова и др.]; под ред. Л.С. Ревенко; МГИМО МИД России, каф. межд. эконом. отношений и внешнеэк. связей им. Н.Н. Ливенцева. М.: МГИМО-Университет, 2019. С. 377.

димой энергии вырабатывается с использованием низкоуглеродных технологий. В крупных экономиках ЕС «чистые» импортные выбросы составляют 20–50% от общего объема выбросов[128], что существенно превышает соответствующие показатели США и Японии. С учетом такого баланса (де-факто ЕС потребляет гораздо больше CO_2, нежели сам производит), который привел к острой проблеме «утечки углерода» (*carbon leakage*), идея подобного обложения возникла в ЕС уже давно. В частности, директор независимого европейского исследовательского центра «Брейгель» (*Brussels European and Global Economic Laboratory*) Г.Б. Вольф утверждает, что если не ввести подобный налог, то вся европейская «зеленая сделка» (обязательство ЕС по климатически нейтральной экономике к 2050 г.) окажется под вопросом[129].

Если бы ЕС облагал налогом выбросы CO_2 только национальных производителей, то иностранные производители получили бы преимущество, независимо от того, эффективны они или нет. Среди национальных производителей более эффективные (с меньшими выбросами) будут иметь преимущества по сравнению с менее эффективными, но все равно будут в невыгодном положении по сравнению с иностранными производителями. Если иностранные производители также облагаются налогом *CBAM*, то «грязные» производители, независимо от их местонахождения, должны будут повысить эффективность производства или потерять свою долю рынка в ЕС (что, с учетом емкости европейского рынка, крайне невыгодно).

Казалось бы, это обложение выгодно как с точки зрения поступлений, так и в более глобальном смысле – сделать мировую экономику чище и эффективнее. Однако, как утверждает С. Парти, возглавляющая Брюссельское отделение Института немецкой экономики (*IW Köln*) на страницах интернет-издания Европейского центра международной политической экономии (*European Centre for International Political Economy, ECIPE*), «любая мера ограничения выбросов углерода, независимо от ее названия или формы, в конечном итоге является протекционистской»[130].

---

[128] *Davis S.J., Caldeira K.* Consumption-based accounting of CO_2 emissions // Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA. 2010. Vol. 107. No. 12. March 23. P. 5688, 5690.

[129] *Wolff G.* Why border carbon adjustment is important for Europe's green deal, 2019. November 27. URL: https://www.bruegel.org/2019/11/a-value-added-tax-could-reduce-carbon-leakage/ (дата обращения: 14.01.2021).

[130] *Parthie S.* Carbon border measures. European Centre for International and Political Economy. 2019. November. URL: https://ecipe.org/blog/carbon-border-measures (дата обращения: 14.01.2021).

Неслучайно в числе критиков этого налога оказались не только Россия[131] и Китай, но и США, где экологические стандарты менее высокие, чем в ЕС. Выделим три аргумента, приводимых критиками. Страны с развивающейся экономикой будут поставлены в невыгодное положение.

Во-первых, по подсчетам специалистов международной консалтинговой компании *Boston Consulting Group* (*BCG*), обложение импорта в ЕС в размере 30 долл. за тонну выбросов CO_2 может снизить общий доход иностранных производителей примерно на 20%, если цена на сырую нефть останется в диапазоне от 30 до 40 долл. за баррель (оценки по ряду отраслей еще хуже: например, прибыль от импортного плоского проката может упасть в среднем на 40% в случае повышения углеродного налога с 250 млн долл. до 1,3 млрд долл. в отрасли)[132]. *CBAM* прямо или косвенно повлияет на все отрасли промышленности, зависящие от импорта в ЕС, а также на решения о поставках по всей цепочке создания стоимости (ЦСС).

Во-вторых, этот налог считают проявлением «зеленого протекционизма», несовместимого с принципами ВТО. Это как раз та проблема, над которой работает ЕС – как совместить практический дизайн этого налога с правилами ВТО, чтобы он не дискриминировал иностранных производителей.

Третий аргумент постулирует практическую неосуществимость *CBAM*. В то время как выбросы внутри ЕС легко измерить, выбросы иностранных производителей труднее выявить и проверить, особенно когда речь идет о цепочках создания стоимости. Правда, международные стандарты и нормы для определения содержания CO_2 в продуктах уже находятся в разработке и могут помочь преодолеть эту трудность. Более простое решение предлагает С. Лестер, аналитик из Института Катона (США) – повысить НДС на 2% с обязательством использовать эти средства исключительно для климато-экологических целей[133].

---

[131] В России обсуждение углеродного налога велось на протяжении пяти лет, но мощное лобби не позволило его ввести. В результате возможность ввести этот налог у себя пока упущена. См.: «Чубайс заявил о "грубейшей ошибке" властей России из-за углеродного налога» // Коммерсант. 16.01.2021. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4652131 (дата обращения: 18.01.2021). В итоге дополнительный источник доходов получит не государственный бюджет РФ, а Общий бюджет ЕС, куда пойдут средства российских компаний после введения трансграничного европейского налога.

[132] *Aylor B. Gilbert M., Lang N. et al.* How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade. 2020. June 30. URL: https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade (дата обращения: 14.01.2021).

[133] *Lester S.* A Carbon Border Tax or A Climate Tariff? International Economic Law and Policy Blog, 2019. October 2. URL: https://ielp.worldtradelaw.net/2019/10/guest-post-a-carbon-border-tax-or-a-climate-tariff.html (дата обращения: 14.01.2021).

Существует еще один вариант этого налога – НДС на CO_2. Иными словами, за каждый продукт, продаваемый на рынке ЕС, будет взиматься налог в зависимости от количества парниковых газов, выделяемых при производстве этого продукта. Но при этом открытым остается ключевой вопрос определения содержания парниковых газов в продукте, в особенности с учетом большого разнообразия продуктов. Выходом из положения в этом случае может стать запрос на содержание CO_2 в продукции, в дополнение к описанию, которое уже прилагается к каждому продукту.

Специалисты Центра исследований экономической политики (*Centre for Economic Policy Research, CEPR*) со штаб-квартирой в Лондоне считают, что, несмотря на название «налог», *CBAM*, скорее всего, будет введен путем расширения СТВ, а не путем создания нового налога[134]. И, вероятно, он будет внедряться поэтапно, начиная с небольшой группы энергоемких секторов (с ограниченным торговым воздействием), и лишь затем распространяться на другие области. Административных проблем, таких как необходимость установить точное содержание углерода в импортируемых продуктах, можно избежать, исходя из средних отраслевых показателей в ЕС.

Со своей стороны, аналитик из американского Центра стратегических и международных исследований (*Center for Strategic and International Studies, CSIS*) Н. Цафос, специалист по проблемам энергетической безопасности и изменению климата, считает, что введение *CBAM*, если оно действительно произойдет в ближайшее время, может превратить ЕС в «низкоуглеродный остров» (*a low-carbon island*)[135]. В случае же присоединения к этой инициативе других развитых экономик (Японии и США), это может повысить долю низкоуглеродной экономики в мире, и у компаний может появиться больший стимул инвестировать в низкоуглеродные технологии, чтобы иметь возможность продавать свою продукцию на очень емком рынке. В конце концов, по мере расширения круга присоединившихся стран, в мире фактически появится глобальная цена на углерод.

Первый новый собственный ресурс Общего бюджета, который будет вводиться согласно проекту ЕК – взнос за неперерабатывае-

---

[134] *Mehling M., Asselt H. van, Das K., Droege S.* What a European 'carbon border tax' might look like. Centre for Economic Policy Research Policy Portal. 2019. December 10. URL: https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look (дата обращения: 14.01.2021).

[135] *Tsafos N.* How Can Europe Get Carbon Border Adjustment Right? Center for Strategic and International Studies. August 7. 2020. URL: https://www.csis.org/analysis/how-can-europe-get-carbon-border-adjustment-right (дата обращения: 14.01.2021).

мый пластиковый мусор, – вводится с 1 января 2021 г. Взносы государств-членов будут рассчитываться с применением тарифной ставки из расчета 0,80 евро за 1 кг отходов[136]. Таким образом, Общий бюджет поможет достичь целей ЕС в области создания экономики замкнутого цикла (или циркулярной экономики) и стратегии в отношении пластмасс. Тем не менее так называемый «налог на пластик» подвергается критике со стороны промышленности, которая предупреждает, что он может поставить под угрозу конкурентоспособность всей отрасли.

Кроме того, уже в первом полугодии 2021 г. ЕК выдвинет предложение по введению сбора *CBAM* и цифрового налога, которые планируется ввести не позднее 1 января 2023 г., а также пересмотра СТВ. Не позднее 1 января 2026 г. ЕК планирует ввести европейские налоги на финансовые транзакции и на прибыль корпораций[137]. Все элементы новой системы собственных ресурсов ЕС должны исчисляться задним числом с 1 января 2021 г. Новая система вступит в силу в первый день первого месяца после получения уведомления о завершении процедур для ее принятия последним членом ЕС.

В целом, рукотворный экономический кризис 2020 г. изменил весь наднациональный фискальный ландшафт ЕС, заставив ЕК активизировать работу по новой группе наднациональных фискальных инструментов и сделав страны ЕС более расположенными к введению новых налогов. Фискальный суверенитет стран ЕС не пострадает, а предполагаемые потери отдельных отраслей экономики будут компенсированы. Реальность оказалась такова, что прорыв, который ожидался от ЕС в части наднациональных экологических налогов в 2010-х гг., произошел не вследствие тщательной кропотливой работы Еврокомиссии (проекты, которые регулярно критиковали и отклоняли страны), а под давлением крайне негативных внешних обстоятельств. Когда пандемия *COVID–19* закончится, прогресс европейской фискальной интеграции уже будет необратим.

---

[136] *Buzková R.* Own Resources in the Light of European Council Conclusions on the MFF and Next Generation EU // Financial Law Review. 2020. No. 20 (4). P. 30.

[137] Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management, as well as on New Own Resources, including a Roadmap Towards the Introduction of New Own Resources // Official Journal of the European Union. 22.12.2020. L 433 I/46.

Заключение

Европейская фискальная интеграция представляет собой одно из самых сложных и деликатных направлений экономической интеграции. Она фактически находится на стыке экономического и политического измерений интеграции, представляя собой иное, качественно более высокое явление, чем просто один из аспектов экономической интеграции. Здесь следует учитывать, что, с одной стороны, эта область возникла в европейской экономической политике достаточно давно. С другой – говорить о явных успехах и прорывах на этом направлении несколько преждевременно.

Очевидно, что за последние десятилетия ЕС был вынужден проводить большое количество реформ в этой сфере. Тем не менее эта вынужденность (реактивные изменения, *ad hoc*) явным образом не повышает эффективность фискальной политики в ЕС.

По своей природе самое большое препятствие на пути фискальной интеграции – политического, а не экономического характера. Актуальность такой постановки вопроса не исчезла даже после Брекситa, когда ЕС покинула страна, традиционно занимавшая в вопросах фискальной интеграции позицию, входившую в противоречие с мнением ЕК и иных наднациональных институтов. Политическое в том смысле, что углубление фискальной интеграции существенно затрагивает национальные интересы стран-членов, их суверенитет. Что не менее важно, углубление интеграции в направлении построения Фискального союза неизбежно поднимает вопрос о демократической легитимности, за недостаток которой обычно критикуется это направление.

Для обновления Экономического и валютного союза в контексте усиления его фискального измерения необходим пересмотр существующего Основного договора (Лиссабонского, 2009 г.). Причем по действующей процедуре пересмотр должен получить согласие всех членов ЕС, пройти ратификацию в парламентах всех стран ЕС. Уже одно это условие оставляет немного шансов для проведения подобной реформы. Неслучайно Пакт стабильности и роста представляет собой вторичное законодательство, а Фискальный пакт – межправительственное соглашение.

Важно, что дальнейшее продвижение Евросоюза по пути фискальной интеграции означает бóльшую предсказуемость и более точные прогнозы, а значит, повышение степени управляемости экономики не только отдельных стран, но и всего интеграционного объединения. В этом случае налоговые ставки будет сложнее менять, и главное – они станут менее подвержены влиянию национальных электоральных циклов, отчасти снижая таким образом влияние национальных интересов. Несмотря на сопротивление ряда стран, Еврокомиссия с 2010-х гг. постепенно смогла обеспечить постоянный наднациональный контроль национальных фискальных политик. Это дает основание предположить, что в перспективе фискальная наднациональность будет развиваться. За последние годы был сделан очередной шаг на пути к созданию более мощных европейских государственных финансов.

Использование инструментов Общего бюджета и политики сплочения в интеграционном объединении, несомненно, усиливает возможности и расширяет горизонты экономической политики институтов Сообщества, прежде всего Европейской комиссии – высшего органа исполнительной власти Европейского союза. Если процесс интеграции действительно углубляется и расширяется, охватывая фискальную сферу, это свидетельствует об усилении солидарной ответственности всех участников за успех ЕС. Для всех стран-членов ЕС-27 и институтов ЕС такое распространение общей политики на бюджетно-налоговую область также требует большей готовности к компромиссу, взаимного учета интересов. Это касается как потенциальных бенефициаров европейской солидарности, так и тех стран, которые предоставляют необходимые финансовые ресурсы. Важной вехой на пути углубления фискальной интеграции стала «Декларация о намерениях» 2018 г. ФРГ и Франции создать бюджет еврозоны, которую пришлось временно отложить из-за «Великого локдауна» 2020 г. После восстановления экономики от кризиса *COVID-19* эта идея может быть реанимирована.

С точки зрения эволюции Общего бюджета ЕС, несмотря на существующие законодательные ограничения потолка расходов, особый интерес у исследователей вызывает процесс формирования доходной его части. Не сумев в течение десятилетий добиться от стран получения большего объема средств в Общий бюджет в форме отчислений от ВНД (предельный уровень которого может меняться только при полном согласии, достижении консенсуса всех членов ЕС), Еврокомиссия стала разрабатывать новые наднациональные фискальные инструменты и механизмы. Таким образом, даже при

сохранении национального фискального суверенитета ЕС может получить независимые источники средств для реализации европейских политик, причем со временем их объем (по мере углубления интеграции) может возрастать. Речь идет о целом ряде инструментов налогового характера. Эта кропотливая, ведущаяся в течение длительного времени работа получила мощный импульс в ходе кризиса *COVID–19*. Этот кризис принес не только проблемы, но и открыл «окно возможностей» для перевода фискальной интеграции в новое качество, способствовал перестройке наднациональной фискальной архитектуры Евросоюза. При этом открытым остается вопрос об исследовании влияния новых инструментов налогового характера не только на саму европейскую экономику, но и на экономики ее крупнейших партнеров – США, Китая, России. Приходится признать, что в ряде случаев европейские проекты, чье влияние объективно распространяется за пределы ЕС, воспринимаются крайне неоднозначно, что может затруднить их реализацию.

В 2020 г. ЕС смог продвинуться по пути обеспечения своей фискальной автономии (введения новых наднациональных источников доходов). С помощью этих новых источников ЕС также получил возможность стать мировым лидером в сфере экологии и борьбы против изменения климата, повысить справедливость своей налоговой системы в отношении деятельности ТНК. Впервые Еврокомиссии в ходе принятия антикризисных мер удалось напрямую увязать долгосрочные приоритеты экономического развития Союза с наднациональными фискальными процессами. Насколько успешными окажутся действия ЕС в этом направлении, станет очевидным уже в ближайшее десятилетие, но одно уже ясно: Евросоюз прошел испытание на солидарность в условиях острого кризиса и намерен двигаться вперед.

Библиография

Источники на иностранных языках

A Budget for Europe 2020—Part II: Policy fiches. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission, 29.6.2011.

A Budget for Europe 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission, 29.6.2011. Part I.

A Community Strategy to limit Carbon Dioxide Emissions and the improve Energy Efficiency. Communication from the Commission to the Council. Brussels: Commission of the European Communities, 1991. October 14. SEC (91) 1744 final.

A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels: European Commission 17.6.2015.

A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020. The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels: European Commission 14.2.2018.

AGENDA 2000. For a stronger and wider Union // Bulletin of the European Union. Supplement 5/97. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

Amended Proposal for a Council Directive introducing a Tax on Carbon Dioxide Emissions and Energy. Brussels: Commission of the European Communities 10.05.1995. COM (95) 172 final.

An Internal Market without Company Tax Obstacles, Achievements, Ongoing Initiatives and Remaining Challenges. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Brussels: Commission of the European Communities. 24.11.2003.

Building our common Future Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007—2013. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels: Commission of the European Communities 26.2.2004.

Climate Mainstreaming and Climate Proofing: The Horizontal Integration of Climate Action in the EU Budget – Assessment and Recommendations. Climate Action Network Europe, 2018. September.
Combatting corporate tax avoidance: Commission presents Tax Transparency Package. Fact Sheet. Brussels: European Commission, 2015. March 18.
Common principles on national fiscal correction mechanisms. Communication from the Commission. Brussels: European Commission 20.6.2012.
Completing Europe's Economic and Monetary Union / Juncker J.-Cl. et al. Brussels: European Commission, 2015.
Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. 26.10.2012.
Corporate Income Taxation in the European Union. Commission Staff Working Document. Brussels: European Commission, 17.6.2015.
Council Decision of 21 April 1970 on the Replacement of Financial Contributions from Member States by the Communities' Own Resources // Official Journal of the European Communities. 28.4.70. P. 224–227.
Council Decision of 24 June 1988 on the System of the Communities' Own Resources // Official Journal of the European Communities. 15.7.88. L 185/24–L 185/28.
Council Decision of 29 September 2000 on the System of the European Communities' Own Resources // Official Journal of the European Communities. 7.10.2000. L 253/42–L 253/46.
Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market // Official Journal of the European Union. 19.7.2016. L 193/1– L 193/14.
Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity // Official Journal of the European Union. 31.10.2003. L 283/51–L 283/70.
Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on Requirements for Budgetary Frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union. 23.11.2011. L 306/41–L 306/47.
Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies // Official Journal of the European Communities. 02.08.1997. L 209/1–L 209/5.
Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. 2.8.97. L 209/6 – L 209/11.
Council Regulation (EC) No 2157/2001of 8 October 2001 on the Statute for a European company (SE) // Official Journal of the European Communities. 10.11.2001. L 294/1–L 294/21.
Council Regulation (EU) No 679/2010 of 26 July 2010 amending Regulation (EC) No 479/2009 as regards the quality of statistical data in the context of the excessive deficit procedure // Official Journal of the European Union. 30.7.2010. L 191/1–L 198/8.

Economic and Financial Affairs, 2546th Council meeting. Brussels, 2003. November 25.
Economic and fiscal incentives as a means of achieving environmental policy objectives. Hearing of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection, 21–22 June 1990 in Brussels / Research and Documentation Papers, Environment, Public Health and Consumer Protection Series, 1990. No. 16, October.
Economic governance review: Questions and answers. Brussels: European Commission, 5.02.2020.
Energy Technology Perspectives 2020. Special Report on Clean Energy Innovation. P.: IEA, 2020.
Environmental taxation and EU environmental policies. European Environment Agency Report. Copenhagen, 2016. No. 17.
Erklärung von Theo Waigel zum Stabilitäts-und Wachstumspakt (Dublin, 13. Dezember 1996).
EU budget 2006. Financial Report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.
EU budget 2013. Financial Report. Also covering Multiannual Financial Framework 2007–13. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
EU Economic governance "Six-Pack" enters into force. MEMO/11/898. Brussels, 2011. December 12.
EU Own Resources. Background note for the BUDG Public Hearing on "EU Own Resources and Fiscal Policy Harmonisation: Untapped potential for Synergies?". Brussels: European Parliament, 2020. January 23.
Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission. Brussels: European Commission, 3.3.2010. COM (2010) 2020.
European Commission proposal for the 2014–2020 Multiannual Financial Framework. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.
European Council 28–29 October 2010. Conclusions. Brussels: European Council, 2010. November 30.
European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste // Official Journal of the European Communities. 31.12.94. L 365/10–L 365/23.
European system of accounts. ESA 1995. Brussels-Luxembourg: ECSC-EC-EAEC, 1996.
European Tax Survey // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2004. No. 3. October.
European Union Public Finance. 5th Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System. Brussels: Commission of the European Communities, 07.10.1998.

Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels: Commission of the European Communities, 14.7.2004. Vol. I.

Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. COM (2004) 505 final. Vol. II. Brussels: European Commission, 2004.

Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources. Brussels, 2016. December.

Global Appraisals of the budgetary problems of the Community. Communication from the Commission the Joint Council of Foreign Affairs Ministers and Finance Ministers and to the European Parliament., Brussels: Commission of the European Communities, 27.02.1987. X.

Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

Impact Assessment Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity // Commission Staff Working Paper. Brussels: European Commission, 13.4.2011.

Impact Assessment Accompanying the Communication from the Commission "Horizon 2020" – The Framework Programme for Research and Innovation // Commission Staff Working Paper. Brussels: European Commission, 30.11.2011.

Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management // Official Journal of the European Union 14.6.2006. **C** 139/1–**C** 139/17.

Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management, as well as on New Own Resources, including a Roadmap Towards the Introduction of New Own Resources // Official Journal of the European Union. 22.12.2020. L 433 I/28–L 433 I/46.

Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management // Official Journal of the European Union. 20.12.2013. C 373/1–C 373/11.

Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure // Official Journal of the European Communities. 18.6.1999. C 172/1–**C** 172/22.

Investing in Europe's Global Role: The must-have guide for the negotiations of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 / A. Sherriff (ed.). Maastricht: The European Centre for Development Policy Management (ECDPM), 2019.

Investing in the European Future We Want. Report of the independent High-Level Group on Maximising the Impact of EU Research & Innovation Programmes. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
Mid-Term Review/Revision of the Multiannual Financial Framework 2014–2020. An EU Budget Focused on Results. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels: European Commission. 14.9.2016.
Overview of CAP Reform 2014–2020 // Agricultural Policy Perspectives Brief. Brussels: European Union, 2013. No. 5. December.
Press Release 2753rd Council meeting. Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN). Luxembourg, 2006. October 10.
Proposal for a Council Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy. Brussels: Commission of the European Communities, COM (92) 226 final, 1992. June 30.
Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Brussels: European Commission, COM (2011) 121/4.
Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Strasbourg: European Commission, COM (2016) 683 final, 25.10.2016.
Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base. Strasbourg: European Commission, COM (2016) 685 final, 25.10.2016.
Proposal of the Commission for the Multiannual Financial Framework 2021–2027. Vol. 1. Brussels: European Commission, 2.5.2018.
Questions and answers on the adoption of the EU's long-term budget for 2021–2027. Brussels: European Commission, 2020. December 17.
Reflection Paper on the Future of EU finances. Brussels: European Commission, 2017. June 28.
Reforming the Budget, Changing Europe. A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review. Communication from the Commission. Brussels: Commission of the European Communities, 12.9.2007.
Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability // Official Journal of the European Union. 27.5.2013. L 140/1–L 140/10.
Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area // Official Journal of the European Union. 27.5.2013. L 140/11–L 140/23.
Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Brussels: European Commission. 22.2.2017.
Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products. Proposal for a Council Directive. Brussels: Commission of the European Communities. 12.03.1997.

Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact). Brussels: Council of the European Union, 2017.

Smarter energy taxation for the EU: proposal for a revision of the Energy Taxation Directive. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Brussels: European Commission. COM (2011) 168/3.

Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. Informal meeting of the ECOFIN Council on 22–23 April. Brussels: Economic and Financial Committee (EFC), 2016.

Stable Money – Sound Finances. Community Public Perspective of EMU / European Economy. Brussels: Commission of the European Communities, 1993. No. 53. XIII.

State and Trends of Carbon Pricing 2020. Wash. DC: The World Bank, 2020.

Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels: Commission of the European communities. 3.9.2004. COM (2004) 581 final.

Tax policy in the European Union – priorities for the years ahead. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee // Official Journal of the European Communities. 10.10.2001. C 284/6–C 284/19.

The added value of the EU budget. Accompanying the document Commission Communication A budget for Europe 2020 // Commission Staff Working Paper. Brussels: European Commission, 29.6.2011.

The EU budget powering the recovery plan for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission, 27.5.2020.

The EU budget powering the recovery plan for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission, 27.5.2020.

The EU budget review. 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. European Commission. Strasbourg, 19.10.2010.

The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism // Euractiv Event Report. 2020. December.

The impact of the Lisbon Treaty – an environmental perspective. London, Brussels: Client Earth, Justice for the Planet, 2010.

The Lisbon Strategy 2000–2010. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. Brussels, European Parliament, 2010.
The MacDougall Report. Brussels: Commission of the European Communities, 1977. Vol. I. April.
The social and economic value of carbon and the promotion of efficient public transport and energy efficiency of vehicles. UN, 2016.
Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy. Brussels: European Council, 2012. June 26.
Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee. Brussels: Commission of the European Communities, 23.10.2001.
Treaty establishing the European Stability Mechanism... 2012.
Treaty on European Union (Maastricht, 7 February 1992). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
Vertrag zur Änderung Bestimmter Haushaltsvorschriften der Vertrage zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrages zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften // Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. 2.1.71. No. L 2/1–L 2/11.
Vertrag zur Einsetzungeines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften // Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. 13.7.67. No. 152/1–152/22.
White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. Brussels: European Commission, 2017. March 1.
Why does the EU need an Investment Plan? Factsheet 1. European Commission, European investment Bank, 2015.

Научная литература на иностранных языках

A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union // ECB Monthly Bulletin. 2012. May. P. 79–94.
Adolf C., Röhrig A. A New Narrative for the EU Budget. The Greens Communicating Green Own Resources / European Free Alliance in the European Parliament, 2016. October. VII.
Adolf C., Röhrig A. Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options / European Expert Platform on Environment Taxation and Green Fiscal Reform, 2016. October.
Aggressive tax planning indicators. Final Report // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2017. No. 71.

Agúndez-García A. The Delineation and Apportionment of an EU Consolidated Tax Base for Multi-Jurisdictional Corporate Income Taxation: A Review of Issues and Options // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2006. No. 9. October.

Albi E., Corona E., Paredes R. A Corporate Base as a Basis of a Fifth Community Resource? Brussels: European Commission, 1997.

Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L. What Does the European Union Do? // NBER Working Paper. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2001. No. 8647.

Álvarez-Martinez M.T., Barrios S., d'Andria D., Gesualdo M., Pontikakis D., Pycroft J. Modelling corporate tax reform in the EU: New simulations with the CORTAX model // JRC (Joint Research Centre) Working Papers on Taxation and Structural Reforms. 2016. No. 8. December.

Andrews A., Nelson R. Agenda 2000: European Union's reform package for grain // Australian Commodities. 2001. Vol. 8. No. 2. June. P. 317–330.

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.

Annett A., Decressin J., Deppler M. Reforming the Stability and Growth Pact // IMF Policy Discussion Paper. 2005. February.

Asatryan Z., Havlik A., Heinemann Fr., Nover J. Why net operating balances are a distorted indicator of a Member State's benefit from the EU budget. Brussels: European Parliament, 2020.

Aumaitre A. From the SGP to the TSCG through the lenses of European integration theories // Bruges Political Research Papers. 2018. No. 67. May.

Bacho D. Impotency of EU Institutions Regarding the Enforcement of Stability and Growth Pact / Dnypráva – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2009. P. 202–208.

Balassone F., Francese M. Cyclical Asymmetry in Fiscal Policy, Debt Accumulation and the Treaty of Maastricht. 2003. December.

Barrios S., Nicodème G., Sanchez Fuentes A.J. Effective Corporate Taxation, Tax Incidence and Tax Reforms: Evidence from OECD Countries // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2014. No. 45.

Baskaran Th., Lopes da Fonseca M. The Economics and Empirics of Tax Competition: A Survey and Lessons for the EU // Erasmus Law Review. 2014. No. 1. May. P. 3–12.

Bastasin C. Saving Europe: Anatomy of a Dream. Wash., D.C.: Brookings Institution Press, 2015. XVIII.

Bastasin C. Saving Europe: How National Politics Nearly Destroyed the Euro. Wash., D.C.: Brookings Institution Press, 2012. VIII.

Becker P. Reforming the European Financial Framework // EU-Consent EU-Budget Working Paper. 2008. No. 5. January.

Becker P. The EU Budget As an Opportunity in the Crisis. The EU Commission Proposal for a New Financial Framework and a Reconstruction Fund // SWP Comment 2020. No. 37. July.

Beetsma R., Debrun X., Klaasen Fr. Is Fiscal Policy Coordination in EMU Desirable? // IMF Working Paper. 2001. November.

Begg I. Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review. Report. No. 1. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2009. April.

Begg I., Sapir A., Eriksson J. The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2008. April.

Belafi M., Maruhn R. Ein neuer Stabilitätspakt? Bilanz des Gipfelkompromisses Positionen – Ergebnisse – Thesen. München: Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), 2005. April.

Bénassy-Quéré A., Ragot X., Wolff G. Which Fiscal Union for the Euro Area? // Notes du conseil d'analyse économique. 2016. No. 29. February.

Benczes I. The fiscal compact and the EU's crisis management // Studies in International Economics. 2016. 2 (1). P. 63–88.

Benedetto G. The History of the EU Budget. In-Depth Analysis. Brussels: European Union, 2019.

Benedetto G., Heinemann F., Zuleeg F. Strategies to overcome the 'juste retour' perspective on the EU budget. Briefing Requested by the BUDG committee. Brussels: European Parlement, 2020. February.

Bofinger P. Should the European Stability and Growth Pact be Changed? // Intereconomics. 2003. No. 1. January/February. P. 4–7.

Bogaert H., Dobbelaere L., Hertveldt B., Lebrun I. Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: lessons from the Belgian case // FPB Working Papers. Brussels: Federal Planning Bureau, 2006. No. 4-06. June.

Brehon N.-J. The Agreement on the European Budget 2014/2020: the End of the (slight) Suspense over the Budget? // European issues. 2013. No. 266. February 5.

Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact // Occasional Papers. 2013. No. 150. May.

Building Europe, building institutions. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB on receiving the Karlspreis 2011 in Aachen, 2 June 2011. URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110602.en.html

Buiter W.H. How to Reform the Stability and Growth Pact. L.: European Bank for Reconstruction and Development, 2003.

Burret H.T., Schnellenbach J. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States. Expertise on the behalf of the German Council of Economic Experts // Working Paper. 2013. No. 08. September.

Buti M., Eijffinger S., Franco D. Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? // CEPR Discussion Paper. 2003. No. 3692. January. II.

Buzková R. Own Resources in the Light of European Council Conclusions on the MFF and Next Generation EU // Financial Law Review. 2020. No. 20 (4). P. 22–34.

Calatozzolo R. The Budgetary Procedure. Fact Sheets on the European Union – 2020. Brussels: European Parliament. 09.2020.

Calliess Chr. From Fiscal Compact to Fiscal Union? New Rules for the Eurozone // Cambridge Yearbook of European Legal Studies. 2012. Vol. 14. P. 101–117.

Cattoir Ph. Tax-based EU Own Resources: An Assessment // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2004. No. 1. April.

Chang M. Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking // Journal of European Integration. 2006. Vol. 28. No. 1. March. P. 107–120.

Cipriani G. Financing the EU Budget: Moving forward or backwards? Brussels: CEPS, 2014.

Cipriani G. Reforming the EU's Budget Revenue. The case for a visible VAT-based resource // CEPS Special Report. 2016. No. 150. November.

Cipriani G. Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2009.

Clifton J., Díaz-Fuentes D., Lara Gómez A. The European Investment Bank: Development, Integration, Investment? // Journal of Common Market Studies. 2018. Vol. 56. No. 4. P. 733–750.

Coase R.H. The Nature of the Firm // Economica. New Series. 1937. Vol. 4. No. 16 (Nov.). P. 386–405.

Criqui P., Jaccard M., Sterner Th. Carbon Taxation: A Tale of Three Countries // Sustainability. 2019. No. 11.

Čunderlíková M. The European Union Phare Programme // Current Topic. 2007. Vol. 15. No. 1. January. P. 13–14.

D'Andria D., Pontikakis D., Skonieczna A. Towards a European R&D Incentive? An assessment of R&D Provisions under a Common Corporate Tax Base // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2017. No. 69.

Darvas Zs., Martin Ph., Ragot X. European fiscal rules require a major overhaul // Policy Contribution. 2018. Iss. No. 18. October.

Darvas Zs., Vihriälä E. Does the European Semester Deliver the Right Policy Advice? // Bruegel Policy Contribution. 2013. Iss. 12. September.

Davis S.J., Caldeira K. Consumption-based accounting of CO_2 emissions // Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA. 2010. Vol. 107. No. 12. March 23. P. 5687–5692.

Détang-Dessendre C., Geerling-EiffF. l, Guyomard H., Poppe K. EU Agriculture and Innovation: What Role for the CAP? INRA & // WUR. 2018. April.

Devereux M.P., Fuest Cl. Corporate income tax coordination in the European Union / Oxford University Centre for Business Taxation, 2009. October.

Devereux M.P., Sørensen P.B. The Corporate Income Tax: international trends and options for fundamental reform // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2006. No. 263.

Dorel V.M. The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union // Social Economic Debates. 2016. Vol. 5. Iss. 2. P. 7–11.

Eichengreen B. What to do with the Stability Pact // Intereconomics. 2003. Vol. 38. No. 1. January/February. P. 7–10.
El-Agraa A.M. The EU General Budget. In: The European Union Illuminated. L.: Palgrave Macmillan, 2015. P. 150–170.
Elbeze J., Perthuis Chr. de. Twenty years of carbon taxation in Europe: some lessons learned // Les Cahiers de la Chaire Economie du Climat. 2011. No. 9. April.
Ellis J., Nachtigal D., Venmans Fr. Carbon Pricing and Competitiveness: Are they at Odds? // OECD Environment Working Papers. 2019. No. 152. Nov. 13.
Elschner Chr., Vanborren W. Corporate Effective Tax Rates in an Enlarged European Union // Taxations Papers. European Commission Working Paper. 2009. April.
Environmental Policy in an International Context. Book 3. Prospects / A. Blowers, P. Glasbergen (eds.). Oxford: ElsevierButterworth-Heinemann, 2003. XVIII.
Euro Area Fiscal Policies and the Crisis. Ed. by. A. van Riet // ECB Occasional Papers. European Central Bank. 2010. No. 109. April.
European Added Value of EU Science, Technology and Innovation actions and EU-Member State Partnership in international cooperation. Main report / Vullings W. et al. (eds.). Brussels: European Commission, 2014.
European semester: a new architecture for the new EU Economic governance – Q&A. Brussels, 2011. January 12.
European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis / G. Benedetto, S. Milio (eds.). L.: Palgrave Macmillan, 2012. XIX.
Fabbrini F. A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives. In-Depth Analysis. Luxembourg: European Parliament, 2019.
Fatica S., Mourre J. Own resources for the EU budget. An analytical exploration of possible tax revenue instruments. Roma: Banca d'Italia, 2016.
Favero C., Giavazzi F. Debt and the Effects of Fiscal Policy // NBER Working Paper. 2007. No. 12822. January.
Feldmann H. From Initiating to Breaching to Diluting the Stability and Growth Pact. In: Germany's Economic Performance / J. Hölscher (ed.). Palgrave Macmillan, 2007. P. 107–142.
Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis. Prep. by a Staff Team from the Fiscal Affairs Department. Wash., D.C.: IMF, 2009. June 9.
Fischer J., Jonung L., Larch M. 101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2006. No. 267. December.
Fragen und Antworten zum Fiskalpakt. Berlin: DGB Bundesvorstand, 2012. Juni.
Gabrisch H. Maastricht 2.0 oder: Eine föderale Reform der „Economic Governance" in der EU. Deutsch-Französische Impulse für eine Erneuerung der EU // Genshagener Papiere. 2014. Nr. 13. Februar.
Garnier G., Gburzynska A., György E., Mathé M., Prammer D., Ruà S., Skonieczna A. Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2013. No. 39.

Gerbet P. Agenda 2000 and the 2000–2006 financial perspective. P.: CVCE.EU, 08.07.2016.

Greener EU Budget in the Balance: the 2014–2020 MFF Deal / Medarova-Bergstrom K., Baldock D., Hart K., Volkery A. Brusels: Institute for European Environmental Policy, 2013.

Gros D., Alcidi A. The case of the disappearing Fiscal Compact // CEPS Commentary. 2014. November 5.

Gros D., Mayer Th., Ubide A. The Nine Lives of the Stability Pact. A Special Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004.

Haas J.S., D'Erman V.J., Schulz D.F, Verdun A. Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention? // Journal of European Integration. 2020. Vol. 42. Iss. 3. P. 327–344.

Hamilton A. Concerning the General Power of Taxation. From The New York Packet, Friday, December 28, 1787 / The Works of Alexander Hamilton. ed. H.C. Lodge (Federal Edition). New York: G.P. Putnam's Sons, 1904. Vol. XI.

Hebous Sh., Zimmermann T. Estimating the Effects of Coordinated Fiscal Actions in the Euro Area. Estimating the Effects of Coordinated Fiscal Actions in the Euro Area // CESifo Working Papers. 2012. No. 3912.

Heipertz M., Verdun A. The Dog that Would Never Bite? The Past and Future of the Stability and Growth Pact // Journal of European Public Policy. 2004. Vol. 11. No. 5. October. P. 765–780.

Hemmelgarn Th., Nicodème G. The 2008 Financial Crisis and Taxation Policy // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2010. No. 20.

Johansson Å., Heady Chr., Arnold J., Brys B., Vartia L. Tax and Economic Growth // Economics Department Working Paper. P.: OECD, 2008. No. 620.

Jonung L., Larch M. Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2004. No. 210. July.

Judgment of the Court of 13 July 2004. Commission of the European Communities v Council of the European Union. Case C-27/04. I-6679–I-6715.

Kengyel Á. New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget // Intereconomics. 2016. Vol. 51. Iss. 2. P. 100–106.

Kengyel Á. The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration. Budgetary Affairs. Brussels: European Union, 2017. October.

Konrad K.A. Licht für Europa – Eine Stromsteuer für den Haushalt der Europäischen Union. In: Die Zukunft der EU-Finanzen. Köln: FiFo-Berichte, 2016. Nr. 22. Juni. S. 155–168.

Körner K., Böttcher B. Financing the EU's recovery. Increased budget ceiling and (new) EU revenues // EU Monitor European integration. 2020. Aug. 5.

Krenek A., Schratzenstaller M. Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax // FairTax Working Paper Series. 2016. No. 1. May.

Kukk M., Staehr K. Enhanced fiscal Governance in the European union: the fiscal compact // Baltic Journal of European Studies. 2015. Vol. 5. No. 1 (18). P. 73–92.

Larch M., Noord P. van den, Jonung L. The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2010. No. 429. December.

Marty O. The Juncker Plan – the vehicle for revived European ambition? // European Issues (Fondation Robert Schuman Policy Paper). 2015. No. 347. March 10th.

Mathieu C., Sterdyniak H. Reforming the Stability and Growth Pact: Breaking the Ice // OFCE Documents de travail. 2003. No. 2003-02. May.

Mathis A. EU Own Resources. Background Note for the BUDG Public Hearing on "EU Own Resources and Fiscal Policy Harmonisation: Untapped Potential for Synergies?" Brussels: European Parliament, 2020. January 23.

Matthijs M. The Eurozone's 'Winner-Take-All' Political Economy: Institutional Incentives, Inequality, and the Return of the North-South Gap. Draft Prepared for Annual Conference of the International Studies Association (ISA). Toronto, Canada (March 28–31, 2014).

McArdle P. The Euro Crisis: The "Fiscal Compact" and fiscal policy // Working Paper 6. Dublin: The Institute of International and European Affairs, 2012.

Metcalf G.E. Implementing a Carbon Tax. RFF Report. Wash. (D.C.): Resources for the Future, 2017. May.

Metcalf G.E., Stock J.H. The Macroeconomic Impact of Europe's Carbon Taxes // NBER Working Paper Series. 2020. No. 27488. July.

Mijs A., Schout A. Views on the Commission's Draft EU Budget: Excessively ambitious or overly timid? // EPIN Working Paper. 2012. No. 32. January.

Mooij R.A. de, Ederveen Sj. What a difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital flows // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2006. No. 261. December.

Mooij R.A. de, Nicodème G. Corporate Tax Policy, Entrepreneurship and Incorporation in the EU // Economic Papers (European Commission DG ECFIN). 2007. No. 269. January.

Morris R., Ongena H., Schuknecht L. The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact // Occasional Paper Series. Frankfurt am Main: ECB, 2006. No. 47. June.

Mrak M., Richter S., Szemlér T. Cohesion Policy as a Function of the EU Budget. A Perspective from CEE Member States. Research Report 400. Wien: The Vienna Institute for International Economic Studies, 2015. May.

Nerudová D., Solilová V. The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU // Intereconomics. 2019. Vol. 54. No. 3. P. 160–165.

Nicodème G. Corporate Income Tax and Economic Distortions // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2009. April.

Nicodème G., Kosonen K. The role of fiscal instruments in environmental policy // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2009. No. 19.

Nilsson M. Briefing: Fuel and carbon taxation in the EU. 2010. June.
Nordhaus W. Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy // American Economic Review. 2015. No. 105 (4). P. 1339–1370.
Núñez Ferrer J., Katarivas M. What are the Effects of the EU budget: Driving Force or Drop in the Ocean? // CEPS Special Report. 2014. No. 86. April.
Padilla E., Roca J. The Proposals for a European Tax on CO2 and Their Implications for Intercountry Distribution // Environmental and Resource Economics. 2004. No. 27. P. 273–295.
Palmstorfer R. The Reverse Majority Voting under the Six Pack: A Bad Turn for the Union // European Law Journal. 2014. Vol. 20. No. 2. P. 186–203.
Pigou A. The Economics of Welfare. L.: Macmillan, 1920. XXXVI.
Pilati M., Zuleeg F. The benefits of EU membership are not measured by net operating balances. Brussels: European Parliament, 2020.
Piotrowska J., Vanborren W. The corporate income tax rate-revenue paradox: Evidence in the EU // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2007. No. 12. February.
Redesigning European Monetary Union in Light of the Eurozone Crisis, CIDOB monograph. Barcelona: CIDOB, 2015.
Richter S. Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform // WIIW Research Report. 2008. No. 348. May. III.
Sapir A. et al. 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. 2003. July. VIII.
Schneider J.D. Growth for Europe – Is the Juncker Plan the answer? Brussels: European Policy Centre, 2015. March 20.
Schuknecht L., Moutot Ph., Rother Ph., Stark J. The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform // CESifo Dice Report. 2011. March. P. 10–17.
Sørensen P.B. Company Tax Reform in the European Union // International Tax and Public Finance. 2004. No 11. 2004. P. 91–115.
Soromenho-Marques V., Cabral R. The High Price of Our 'Low-Cost' Monetary Union. Brussels: Heinrich Böll Stiftung, 2018. July 18.
Spengel Chr., Bräutigam R., Dutt V., Fischer L. Stutzenberger K. The Impact of the CCTB on the Effective Tax Burden of Corporations: Results from the Tax Analyzer Model. Final report // Taxation Papers. European Commission Working Paper. 2019. No. 75.
Sterner Th., Köhlin G. Environmental Taxes in Europe // Public Finance and Management. 2003. No. 3 (1). P. 117–142.
Stevenson H. The European Semester: a literature review. Public service trade unions – effective intervention in the European Semester. EPSU, 2019. April.
Sting A. Company Tax Integration in the European Union during Economic Crisis – Why and How? // Erasmus Law Review. 2014. No. 1. May. P. 39–49.

Strezhneva M.V. The European Union as a Global Actor: The Case of the Financial Transaction Tax // European Review. 2018. Vol. 26. No. 4. P. 704–720.
Swinbank A. EU Agriculture, Agenda 2000 and WTO Commitments // The World Economy. 1999. Vol. 22. Iss. 1. P. 41–54.
Task Force Report on the Environment and the Internal Market. Brussels: European Communities, 1992.
Ten years of the Stability and Growth Pact // ECB Monthly Bulletin. Frankfurt am Main: ECB, 2008. October.
The Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments: Phare, Ispa, Sapard. Proceedings of the Conference organised by DG Enlargement and the Permanent Representations of Sweden and Austria to the European Union on 5th March 2001. Brussels: European Commission, 2002.
The EU Budget. What Should Go In? What Should Go Out? / D. Tarschys (ed.). Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2011. Report No. 3. May.
The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money? Exploratory Study. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013.
The Netherlands as an EU Member: Awkward or Loyal Partner? The Hague: Eleven International Publishing, 2013.
The Two-Pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states // Occasional Papers. 2013. No. 147. May.
The United Kingdom Climate Change Levy. A study in political economy // OECD Papers. P.: OECD, 2005. February 28.
Thöne M. Übertragung von Steuern auf die Union: Das Beispiel europäischer Kraftstoffsteuern. In: Die Zukunft der EU-Finanzen // FiFo-Berichte, Köln. 2016. Nr. 22. Juni. S. 129–154.
Tongeren Fr. van, Meijl H. van. European policy issues in a global trade analysis framework. The Hague: Agricultural Economics Research Institute (LEI), 2001. July. IV.
Vade Mecum on the Stability and Growth Pact // Institutional Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. March.
Wilde M. de. Tax Competition within the European Union – Is the CCCTB Directive a Solution? // Erasmus Law Review. 2014. No. 1. May. P. 24–38.

Научная литература на русском языке

Борко Ю.А. Европейский Союз в XXI веке: текущие дела и фундаментальные проблемы // Современная Европа. 2015. № 3. С. 7–16.
Борко Ю.А. Расширение и углубление европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 7. С. 15–29.
Европейский союз в мировом хозяйстве: проблемы конкурентоспособности / Под общей ред. Е.С. Хесина; отв. ред. Ю.Д. Квашнин, М.В. Клинова, А.А. Невская, Е.С. Хесин. М.: ИМЭМО РАН, 2020.

Кавешников Н.Ю. Создание системы торговли выбросами парниковых газов ЕС: кто определил дизайн // Современная Европа. 2017. № 6. С. 58–69.

Клинов В.Г., Сидоров А.А. Экономическая конъюнктура. М.: Экономика, 2019.

Новые подходы к глобальному финансовому регулированию / Под ред. Л.С. Худяковой. М.: ИМЭМО РАН, 2015.

Пискулова Н.А. Углеродное регулирование: пограничный налог / Международные экономические отношения: реалии, вызовы и перспективы: монография / [Л.С. Ревенко, В.В. Перская, Н.А. Пискулова и др.]; под ред. Л.С. Ревенко; МГИМО МИД России, каф. межд. эконом. отношений и внешнеэк. связей им. Н.Н. Ливенцева. М.: МГИМО-Университет, 2019. С. 371–382.

Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013.

Финансовая политика стран ЕС / Отв. ред. В.П. Гутник. М.: Наука, 2004.

Хохлов И.И., Сидорова Е.А. Наднациональность в политике Европейского Союза. М.: Международные отношения, 2014.

Экономика стран ЕС после введения евро: от эйфории 1999 г. до долгового кризиса 2010-х годов / Под ред. А.В. Кузнецова, Е.С. Хесина. М.: ИМЭМО РАН, 2013.

Интернет-ресурсы

9 Ways Cohesion Policy Works for Europe. Main Results 2007–2013. Brussels: European Commission, 07.10.2016. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synthesis_factsheet_en.pdf

A letter from Prime Minister David Cameron and other European leaders to the President of the European Commission. 2010. December 18. URL: https://www.gov.uk/government/news/letter-to-president-of-european-commission

Alert mechanism report. Brussels: European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalances-procedure/alert-mechanism-report_en

Asen E. Corporate Income Tax Rates in Europe. 2019. February 7. URL: https://taxfoundation.org/corporate-tax-rates-europe-2019/

Aylor B. Gilbert M., Lang N. et al. How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade. 2020. June 30. URL: https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade

Commission makes energy 'top priority' of EU budget reform // EUACTIV, 13.11.2008. URL: https://www.euractiv.com/section/energy/news/commission-makes-energy-top-priority-of-eu-budget-reform/

Conférence de presse de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur le bilan du Conseil européen, l'Union économique et monétaire ... Dublin le 14 décembre 1996. – 6 **p**. URL: https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-8592-fr.pdf

COSME. Europe's programme for small and medium-sized enterprises. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_en

Dublin European Council 13 and 14 December 1996. Presidency Conclusions. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0004.htm

Dullien S. Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact. European Council of Foreign Relations, 2012. May.URL: https://ecfr.eu/article/commentary_reinventing_europe_explaining_the_fiscal_compact/

Erklärung von Theo Waigel zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (Dublin, 13. Dezember 1996). – 5 S. URL: http://www.cvce.eu/obj/erklarung_von_theo_waigel_zum_stabilitats_und_wachstumspakt_dublin_13_dezember_1996-de-c6465112-b442-4622-b34a-daf0a672b9d7.html

Europe's Hamiltonian Moment. 2020. July 21. URL: https://www.barrons.com/articles/europes-hamiltonian-moment-51595334081?mod=hp_INTERESTS_coronavirus&refsec=hp_INTERESTS_coronavirus

Lester S. A Carbon Border Tax or A Climate Tariff? International Economic Law and Policy Blog, 2019. October 2. URL: https://ielp.worldtradelaw.net/2019/10/guest-post-a-carbon-border-tax-or-a-climate-tariff.html

Fusion energy and ITER. URL: https://ec.europa.eu/energy/topics/technology-and-innovation/fusion-energy-and-iter_en?redir=1

General de Gaulle's first veto. Luxembourg: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), 08.07.2016. P. 1. URL: https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/e491121c-8e37-473f-afe6-ff52e349c1aa

General government debt. Total, % of GDP. URL: https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm#indicator-chart

General government deficit. Total, % of GDP, 2000–2019. **P**.: OECD Data. URL: https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm

Joint Energy/Environment Council of 29 October 1990 / Council Conclusions on climate change. URL: https://cordis.europa.eu/article/id/2013-council-conclusions-on-climate-change

Mehling M., Asselt H. van, Das K., Droege S. What a European 'carbon border tax' might look like. Centre for Economic Policy Research Policy Portal. 2019. December 10. URL: https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look

Own resources in 2014–2020 MFF. Information on the EU budget's own resources. URL: https://ec.europa.eu/budget/mff/resources/inmff/index_en.cfm

Parthie S. Carbon border measures. European Centre for International and Political Economy. 2019. November. URL: https://ecipe.org/blog/carbon-border-measures

Pigouvian Tax. A tax on economic activities that generate negative externalities. URL: https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/pigouvian-tax/

Point de presse conjoint de MM. Jacques Chirac, Président de la République, et Lionel Jospin, Premier ministre, sur l'euro, le Pacte de stabilité et le progrès social et la conférence intergouvernementale, Amsterdam le 17 juin 1997. 17 June 1997. – 4 **p**. URL: https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-8726-fr.pdf

Proposal by Theo Waigel for a Stability Pact for Europe (November 1995). – 3 p. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/4/50fc7cc3-0a4d-4762-9ee5-e312d32d41f1/publishable_en.pdf

Ritchie H. Cars, planes, trains: where do CO2 emissions from transport come from? // Our World in Data, 2020. October 06. URL: https://ourworldindata.org/co2-emissions-from-transport

Tsafos N. How Can Europe Get Carbon Border Adjustment Right? Center for Strategic and International Studies August 7, 2020. URL: https://www.csis.org/analysis/how-can-europe-get-carbon-border-adjustment-right

Volume 1 – Total Revenue. A. Financing of the Union's Annual Budget, 2020. – 80 p. URL: https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB2/2021/en/GenRev.pdf

Weeks J. The Six-Pack: EU Mandate for Bad Economic Policy // Social Europe, 2016. April 6. URL: https://www.socialeurope.eu/six-pack-eu-mandate-bad-economic-policy

Wolff G. Why border carbon adjustment is important for Europe's green deal, 2019. November 27. URL: https://www.bruegel.org/2019/11/a-value-added-tax-could-reduce-carbon-leakage/

Zeitler F.-Chr. What remains of the Stability and Growth Pact? / Salzburg Seminar. Salzburg, 2005. August 26. – 7 p. URL: https://www.bis.org/review/r050901j.pdf

Глоссарий

ВВП – Валовый внутренний продукт
ВИЭ – Возобновляемые источники энергии
ВНД – Валовый национальный доход
ВТО – Всемирная торговая организация
ДЕС – Договор о Европейском союзе
ДФЕС – Договор о функционировании Европейского союза
ЕАЭС – Евразийский экономический союз
ЕДС – Европейская добавленная стоимость
ЕИБ – Европейский инвестиционный банк
ЕК – Европейская комиссия
ЕП – Европейский парламент
ЕС – Европейский союз
ЕСФ – Европейский социальный фонд
ЕОУС – Европейское объединение угля и стали
ЕФСИ – Европейский фонд стратегических инвестиций
ЕЦБ – Европейский центральный банк
ЕЦСС – Европейские цепочки создания стоимости
ЕЭС – Европейское экономическое сообщество
ИР – исследования и разработки
КЕС – Комиссия европейских сообществ
МВФ – Международный валютный фонд
МСП – Малые и средние предприятия
МФП – Многолетняя финансовая программа
МЭА – Международное энергетическое агентство
НГО – Негосударственная организация
НПО – Неправительственная организация
НДС – Налог на добавленную стоимость
ОСХП – Общая сельскохозяйственная политика
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ – Прямые иностранные инвестиции
ПСР – Пакт стабильности и роста
СТВ – Система торговли выбросами (парниковых газов)

ФЕОГА – Европейский фонд ориентации и гарантирования сельского хозяйства (EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
ЦВЕ – Центрально-Восточная Европа
ЦРТ – Цели развития тысячелетия
ЦУР – Цели устойчивого развития
ЭВС – Экономический и валютный союз
ЭКОФИН – Совет по экономическим и финансовым вопросам в составе министров экономики и финансов стран-членов ЕС (ECOFIN – Economic and Financial Affairs Council)

ATAD – Anti-Tax Avoidance Directive (Директива ЕС по борьбе с уклонением от уплаты налогов)
BEPS – Base Erosion and Profit Shifting (Инициатива по борьбе с размыванием налоговой базы и перемещением прибыли)
BUDG – European Parliament's Committee on Budgets (Бюджетная комиссия Европейского парламента)
CBAM – Carbon Border Adjustment Mechanism, или Carbon Border Tax (Пограничный углеродный налог)
CCCTB – Common Consolidated Corporate Tax Base (Общая консолидированная база по налогу на корпорации)
CCTB – Common corporate tax base (Общая база для налога на корпорации)
CORTAX – CORporate TAXation (Корпоративное налогообложение)
COSME – Competiveness of Small and Medium Enterprise (Программа поддержки конкурентоспособности малых и средних предприятий)
EU CIT – EU Corporate Income Tax (Корпоративный подоходный налог ЕС)
ETS – EU Emissions Trading System (Система торговли квотами на выбросы парниковых газов ЕС)
FTT – Financial Transaction Tax (Налог на финансовые транзакции)
ITER – International Thermonuclear Experimental Reactor (Международный экспериментальный термоядерный реактор)
NGEU – Next Generation EU (Фонд ЕС следующего поколения)
RRF – Recovery and Resilience Facility (Механизм по восстановлению и обеспечению устойчивости экономик)
SSI – Solvency Support Instrument (Инструмент поддержки платежеспособности)

Fiscal Integration in the European Union
Table of Contents

Introduction 7

Chapter 1. Development of European supranational fiscal regulation system 12

1.1. The Stability and Growth Pact as a Core Element of Supranational Fiscal Regulation 13

1.2. Post-crisis mechanisms of fiscal regulation and the EU new paradigm of fiscal policy 39

Chapter 2. Evolution of the EU Common Budget in the 21st century 59

2.1. Problems of European integration in the Multiannual Financial Programs 2000–2006 and 2007–2013 65

2.2. Economic recovery and new impetus for integration in the Multiannual Financial Programs 2014–2020 and 2021–2027 91

Chapter 3. Supranational European Taxes and Challenges for the European Economy 114

3.1. European Corporate Income Tax and Its Implications for EU Competitiveness 121

3.2. Environmental taxes and levies and the implementation of the EU's long-term priorities 148

Conclusion 172

Bibliography 175

Glossariy 193

Fiscal Integration in the European Union
Introduction

The European Union (EU) entered the XXI century as the most powerful and developed integration project and the first in the world to reach such a degree of economic integration as the Economic and Monetary Union (EMU). The transition to the fourth out of the five stages of economic integration (as defined by B. Balassa) gave hope for a dynamic deepening of interaction within the EU. Along with the creation of a Common currency and the transfer to the European Central Bank (ECB) the power to conduct monetary policy for the euro area countries, the foundations of supranational fiscal regulation were also laid in the form of the Stability and Growth Pact (SGP). The EU Common budget, as a redistributive financial mechanism in force for all EU countries, began to function much earlier, even during the period when the European Union was called the European Economic Community.

The fiscal component of the EU's economic policy remained relatively stable and almost unchanged until the end of the 1990s. The efforts of European Union were carried out mainly in the field of harmonization of a limited number of indirect taxes. The EU Common budget, which was laid down in the 1957 Treaty of Rome, was small (about 1% of GDP, and since 2002 the EU GNI) and focused mainly on the Common Agricultural Policy (CAP) and "pulling up" the lagging EU countries to the average European level by the means of regional and cohesion policies.

Already during the preparation and launch of the EMU, many experts expressed their fears that without an effective fiscal arm, the currency component *per se* would not be able to ensure the balance of the entire economic system. As the further developments of European integration revealed, those fears were mostly justified.

Economic crises of the first two decades of the XXI century made it obvious: the absence of not just an effective fiscal arm, but at least minimal mechanisms of enforcement of the existing fiscal rules in the SGP led to the actual disregard of the main criteria that were laid down in the Pact: the budget deficit should not exceed 3% of GDP, the public debt should not exceed 60% of GDP. Even SGP creators and initiators – Germany and France, as well as a number of other EU countries in the first years of the application of the SGP were unable to fulfill those criteria. Global financial and economic

crisis of 2008-2009 (The Great Recession) and the eurozone sovereign debt crisis made the task of creating effective fiscal mechanisms for the entire European Union even more urgent.

Fiscal integration in the EU is a subject of constant discussions, for the developing integration project would inevitably face the problem of consolidating public finances of its member countries on a supranational basis. In this context, the processes of fiscal integration in the EU can be seen as a very instructive and useful experience, how one should, or, on the contrary, should not develop this aspect of economic integration. This is especially true for those integration projects that, like the EU, put an ambitious goal of deepening economic cooperation.

Contemporary European scientists, economists, politicians pay significant attention to these issues also within the framework of an interdisciplinary approach. Most of the studies express the view of Euro-optimists, but, however, several researchers are of different opinion. Thus, in one of the studies it is argued that "prospect of fiscal integration in the EMU thus needs to be discussed as a political choice and not as an economic necessity". This problem arose back in the 1970s, during the creation of the European monetary system within the European Economic Community.

Russian specialists at the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, etc., focus their attention mainly on other issues of European economic integration – in particular, on general economic, monetary and financial aspects. The actual fiscal arm of the EMU is less reviewed.

Fiscal integration in this study is understood as a long-term process of gradual "supranationalization" of fiscal (budgetary and tax) issues, which nowadays belong mainly to national governments. The supranational fiscal dimension of European economic policy includes the EU Common Budget (the oldest mechanism); selected tax issues; coordination of national budgetary policies based on supranational fiscal indicators; structures that deal with these issues; as well as all the relevant legal framework.

The economic turmoils of the XXI century sharply increased the interest in European supranational finances. A large number of reforms have been carried out, which have strengthened the significance of the fiscal arm of the EMU. The enhancement of fiscal integration in the European Union has become one of the important consequences of Great Recession and the eurozone sovereign debt crisis.

Back in 2010, the President of the ECB J.-C. Trichet suggested giving more weight to the letter "E" in the Economic and Monetary Union – i.e. to strengthen its fiscal component. Official statement by J.-C. Trichet reflected

the formation of a broad consensus of European economists and politicians (54 summits were held in January 2010 – August 2015) on the need to deepen fiscal integration within the EMU.

Over the past decade, all the main parts of the fiscal aspect of European economic integration have undergone a transformation. It is worth saying that only the oldest and unique aspect of fiscal integration – the EU Common Budget – is so far truly supranational by nature. It is no coincidence that economists usually characterize the Common Budget as *sui generis*. Two other aspects (the system of fiscal regulation and tax issues), in addition to supranational jurisdiction, have a significant national competence.

Throughout its existence, almost all parts of the Common Budget were criticized for various reasons by the member countries, primarily because of its size and structure. It is no small accident that after the crisis of 2008–2009 the idea to create a budget for the eurozone (now comprising 19 countries sharing a single currency) to ensure the stability of the EMU was expressed.

The monograph presents an analysis of the main elements which can be regarded as fiscal integration existing within the EU. In the first chapter the system of supranational fiscal regulation is considered. The second chapter examines the oldest element of EU fiscal integration – the Common Budget and medium-term budget plans of the Union – Multiannual Financial Programs (MFP). The third chapter is devoted to issues of European taxation, which have received a fairly strong impetus in recent years in connection with the growing need to find new sources of revenues for the Common Budget and with the complications associated with the COVID-19 pandemic. In addition, European taxation is also linked to the current climate and environmental priorities of the EU as well as the need to protect European companies against fierce competition on the part of developing economies.

EU is currently transforming its economy due to many challenges it faces, including both external and internal dimensions: increased competition from large developing economies, weak economic growth, social and demographic problems, the need to fulfill the assumed strict environmental commitments (in line with the 2015 Paris Climate Agreement). The creation of an effective supranational fiscal arm in the economic policy of the European Union can, if successfully implemented, contribute to the solution of these problems.

EU's experience in this area is also important for Russia, an active participant of the integration projects in the post-Soviet space (the Eurasian Economic Union, the EAEU). Even negative experience is of interest since it allows to avoid mistakes and to adopt the most successful and stable elements of European construction.

Sidorova E.A.

Fiskalnaya integratsiya v Evropeiskom Soyuze [Fiscal Integration in the European Union] – Moscow: Izdatelstvo «Ves Mir», 2021. 200 p. il.

ISBN 978-5-7777-0850-2

The monograph examines supranational fiscal policy in the European Union. Main mechanisms of the fiscal regulation system in the EU are analyzed, the role of its core elements – the Stability and Growth Pact, the Fiscal Compact for the implementation of fiscal policy are reviewed. The analysis of the evolution of the Common Budget of the EU and Multiannual Financial Frameworks is given. The European taxes and projects of supranational taxes and their role in financing the Common Budget are considered. A gradual increase in the role of supranational fiscal policy and an increase in the rigidity of fiscal regulation in the EU are revealed.

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

Научное издание

Елена Александровна Сидорова

ФИСКАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Редактор: *В.А. Демьянович*
Корректор: *М.Р. Завьялова*
Верстка *С.А. Голодко*
Художник: *Е.А. Ильин*

Подписано в печать 05.08.2021
Формат 60×90 1/16. Усл. печ. л. 12,5. Тираж 300 экз.
Заказ № 10018

ООО Издательство «Весь Мир»
Юридический адрес: 127214, г. Москва, ул. Софьи Ковалевской, д. 1, стр. 52
Тел. 8-903-623-17-38
E-mail: info@vesmirbooks.ru
http:// vesmirbooks.ru

Отпечатано в типографии ООО «Паблит»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1, Тел.: (495) 230-20-52



СИДОРОВА Елена Александровна –
кандидат экономических наук, зав. сектором международных валютно-финансовых отношений Отдела глобальных экономических проблем и внешнеэкономической политики ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН, доцент МГИМО МИД России. Сфера научных интересов: государственные финансы, бюджетно-налоговая политика, европейская интеграция, Общий бюджет Европейского Союза, наднациональное финансовое регулирование в ЕС. Автор более 70 научных публикаций.

ISBN 978-5-7777-0850-2
9 785777 708502

www.vesmirbooks.ru