

**Курьянова Ольга Георгиевна** — старший преподаватель Набережночелнинского филиала УВО «Университет управления „ТИСБИ“».

**Гайфутдинова Фаниля Марселовна** — старший преподаватель Набережночелнинского филиала УВО «Университет управления „ТИСБИ“».

**Olga G. Kuryanova** — Naberezhnye Chelny Branch of the University of Management “TISBI”.

**Faniya M. Gayfutdinova** — Naberezhnye Chelny Branch of the University of Management “TISBI”.

## Актуальные вопросы экономической политики в Европейском союзе

**М**еждународный экономический и финансовый кризис выявил структурные ограничения и противоречия внутри Экономического и валютного союза (ЭВС), что негативно повлияло на имидж евро как международной валюты. Кризис показал, что требуется гораздо больше, чем некий набор «бухгалтерских» правил, таких как Пакт стабильности, потому что основные проблемы ЭВС не технические, а экономические и политические. Действительно, за последние несколько лет был достигнут прогресс благодаря внедрению новых правил и механизмов регулирования, не в последнюю очередь это касается банковского союза, но процессы строительства ЭВС далеки от завершения. Это способствует сохранению атмосферы неопределенности среди граждан и в бизнесе и препятствует росту потенциала европейской экономики.

### Система мониторинга и предупреждения неблагоприятных тенденций в экономиках стран ЕС

Европейская комиссия осуществляет подробный мониторинг изменений экономической ситуации в государствах — членах ЕС и в глобальной экономике. Она отслеживает потенци-

УДК 332.142.2

DOI: 10.33917/es-8.166.2019.58-65

Сегодня Европейский союз сталкивается с многочисленными проблемами в экономической и финансовой сфере. Европейцы все менее доверяют институтам ЕС и менее терпимо относятся к наднациональному вмешательству во внутреннюю политику. В результате процесс европейской интеграции постепенно модифицируется.

Предполагалось, что процесс экономической интеграции, делая европейцев более взаимозависимыми, должен был привести также и к культурной ассимиляции и более глубокой политической интеграции. Не был ли этот проект слишком амбициозным, учитывая то, что европейцы достаточно разнородны по своим экономическим интересам, убеждениям и социокультурным ценностям для формирования успешного политического союза? Или нынешние трудности являются следствием неэффективности наднациональных институтов? И как процесс европейской экономической интеграции повлиял на культурную ассимиляцию?

Эти вопросы становятся все более актуальными по мере развития евроинтеграции.

#### Ключевые слова

Денежно-кредитная политика, европейский семестр, Европейский союз, фискальная политика, Экономический и валютный союз.



альные проблемы в странах, такие как рискованная или нестабильная политика или снижение конкурентоспособности, посредством следующих механизмов:

- регулярный анализ широкого спектра национальных и международных экономических данных;

- прогноз широкого спектра экономических показателей, таких как рост ВВП, инфляция и безработица;
- оценка национальных бюджетов;
- оценка программ стабильности или конвергенции и национальных программ реформ.

## Actual Issues of Economic Policy in the European Union

Today, the European Union (EU) is facing many challenges in the economic and financial sphere. Europeans are becoming less gullible with EU institutions and less tolerant of supranational interference in domestic politics. As a result, the process of European integration is gradually being modified.

It was assumed that the process of economic integration, making Europeans more interdependent, should also lead to cultural assimilation and deeper political integration. Was the project too ambitious, given that Europeans are sufficiently heterogeneous in their economic interests, beliefs and sociocultural values to form a successful political union? Or are current difficulties a consequence of the inefficiency of supranational institutions? And how has the process of European economic integration affected cultural assimilation?

All of these issues are becoming increasingly relevant as European integration develops.

### *Keywords*

Monetary policy, European semester, European Union, fiscal policy, Economic and Monetary Union

## ➤ У ЕС есть механизмы обеспечения экономической стабильности путем реагирования на макроэкономические дисбалансы в странах.

Кроме того, Европейская комиссия ежегодно выпускает два ключевых экономических отчета: Ежегодное исследование роста (*Annual Growth Survey*) и Отчет о результатах мониторинга (*Alert Mechanism Report*). Первый документ публикуется ближе к концу года. В нем приводится оценка прогресса ЕС в достижении его долгосрочных стратегических приоритетов, представлены результаты углубленного анализа занятости и макроэкономических тенденций. В документе определяются экономические приоритеты ЕС на будущий год.

В Отчете о результатах мониторинга указываются страны, в которых исходя из определенных предупредительных индикативных показателей (алертов) потенциально могут возникнуть дисбалансы, такие как снижение конкурентоспособности или экономические пузыри, что может негативно сказаться на экономиках отдельных государств-членов или на экономике Экономического и валютного союза ЕС.

Результаты анализа обсуждаются правительствами стран ЕС. Затем для каждого из государств-членов проводится более углубленный анализ с целью выяснить, существует ли дисбаланс, и определить его происхождение, природу и существенность.

Чтобы предотвратить развитие негативных тенденций в экономике и повлиять на других членов ЕС, правительства стран ЕС согласовали широкий круг правил для обеспечения качества и адекватности их экономической политики. К примеру, такие общие для всех правила изложены в Пакте стабильности и роста, в соответствии с которым все государства — члены ЕС стремятся к стабильности государственных финансов, поскольку это является важной предпосылкой устойчивого экономического роста и финансовой стабильности.

Чтобы поддерживать национальную фискальную (бюджетно-налоговую) политику, государства — члены ЕС устанавливают бюджетные целевые показатели, известные как среднесрочные

цели, ориентированные на обеспечение долгосрочной устойчивости системы государственных финансов.

В апреле все государства — члены ЕС представляют Комиссии бюджетные меры, которые они намерены осуществить, чтобы выполнить свои обязательства. Те, кто использует евро в качестве национальной валюты, делают это через программы стабильности, в то время как остальные представляют программы конвергенции.

В то же время все государства — члены ЕС также представляют детали структурных реформ, которые планируют осуществить для стимулирования экономического роста и занятости в «Национальных программах реформ». Комиссия анализирует две программы каждой страны, а затем дает конкретные политические рекомендации для каждой из них. Правительства обсуждают эти рекомендации с Комиссией и друг с другом, а затем интегрируют их в свою национальную политику. Государства — члены ЕС формируют бюджетную политику исходя из совокупности согласованных приоритетов с целью решения экономических проблем, выявленных Европейской комиссией.

Координация и мониторинг являются еще более сложными для государств — членов зоны евро: они представляют проекты бюджетных планов на следующий год Комиссии и их партнерам в зоне евро. В случае если параметры бюджетной политики нереалистичны и (или) представляют серьезную угрозу, их можно попросить представить пересмотренный проект бюджетного плана.

Для принятия обоснованных решений в области экономической политики и завоевания доверия международных партнеров, инвесторов, компаний и участников рынка необходимы надежные данные. Правила ЕС гарантируют, что правительства собирают достоверную статистику, устанавливая высокие стандарты методологии, качества, прозрачности и независимости.

У ЕС также есть механизмы обеспечения экономической стабильности путем реагирования на макроэкономические дисбалансы в странах. Так называемая процедура макроэкономического дисбаланса (*macroeconomic imbalances procedure*) гарантирует, что правительства будут решать любые национальные экономические проблемы, которые могут представлять угрозу для других экономик ЕС,

и обсуждать их с Комиссией и другими государствами-членами.

Договор о стабильности, координации и управлении (TSCG, или фискальный договор), подписанный подавляющим большинством государств — членом ЕС, закрепляет цель сбалансирования национальных бюджетов и ограничивает размер дефицита в 0,5% ВВП.

Государства-члены, у которых бюджетный дефицит составляет более 3% ВВП или которые не в состоянии сократить свои чрезмерные долги (более 60% ВВП) в достаточном темпе, следуют определенному набору правил, известному как процедура чрезмерного дефицита (EDP).

В рамках EDP государства-члены обязуются рассматривать в качестве цели доведение своего чрезмерного дефицита или долгов до безопасного уровня. Если они не предпринимают адекватных действий для устранения своего дефицита или долгов, то получают предупреждение, а в конечном итоге и санкции, такие как штрафы, которые могут достигать 0,2% их ВВП. ЕС может

давать рекомендации национальным правительствам, когда это оправданно обстоятельствами.

Европейская комиссия может давать рекомендации Совету относительно того, что государства-члены, испытывающие чрезмерный дисбаланс, должны представлять планы корректирующих действий. Государства — члены зоны евро, которые не представляют корректирующие планы, рассматриваемые Советом как достаточные, или не выполняют представленные планы, сталкиваются с возможностью введения против них санкций, включая штрафы. Внедрение системы экономического управления ЕС организовано в виде годового цикла, который разделен на две части, известные как Европейский семестр и Национальный семестр.

### **Динамика ключевых экономических показателей ЕС**

В целом мы можем говорить об определенной стабилизации развития европейской экономики в последние несколько лет. Так, в 2017–2018 гг. экономика демонстрировала рост в среднем на уровне более 2% ежегодно в соответствии с положительным ростом во всех странах ЕС на фоне резкого роста мировой торговли и укрепления внутреннего спроса в еврозоне. На 2019 г. рост ВВП как в ЕС, так и в еврозоне по прогнозам незначительно снизится — до 1,9%. Инфляция поднялась с исторически низких уровней, но по прогнозам на уровне 1,6% к 2019 г. она останется ниже целевого показателя ЕЦБ в течение прогнозируемого периода; базовая инфляция оставалась более приглушенной, будучи ниже 1% в течение последних трех лет.

По мнению российских ученых-экономистов, еврозона находится в процессе перехода к новой нормальности, при которой темпы экономического роста и инфляция могут в долгосрочном периоде находиться на низком уровне [1, 2]. Это потребует соответствующей модификации макроэкономической политики.

Инфляция в еврозоне все в меньшей степени зависит от монетарных факторов и в большей — от структурных факторов. О.В. Бугорина и А.Н. Цибулина отмечают, что эффективность инструментов единой денежно-кредитной политики ЕЦБ в перспективе может снижаться из-за слабости традиционных механизмов передачи импульсов на инфляционные ожидания. В связи с этим странам еврозоны, по мнению авторов, возможно, предстоит усилить роль фискальных мер в макроэкономическом управлении [1, 2].



Ситуация на рынке труда продолжает улучшаться по мере снижения уровня безработицы и увеличения уровня занятости, однако рост заработной платы остается сдержанным даже в странах с жестким рынком труда, что усугубляет низкий уровень инфляции. И между государствами-членами, и внутри них существуют значительные различия в положении на рынке труда. Растут объемы кредитования экономик стран ЕС.

Одновременно сохраняется неопределенность экономических и политических перспектив, в основном связанная с перспективами бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политики США, восстановлением баланса в Китае и развивающихся странах с высоким корпоративным долгом, геополитической напряженностью и растущими протекционистскими настроениями.

Европейский союз сегодня уверенно лидирует в таких сферах промышленности, как фармацевтика, машиностроение, химическая промышленность и термоядерная энергетика, динамично совершенствует оптические, информационные и биотехнологии. При этом имеются и слабые места индустриального развития. Это прежде всего сравнительно низкие, не соответствующие современным условиям хозяйствования расходы на НИОКР и низкий уровень знаний в области информационных систем и технологий почти у половины населения. 90% всех рабочих мест в скором времени потребуют определенного уровня цифровых навыков, но сегодня у 40% европейцев его нет.

### Актуальные вопросы бюджетно-налоговой политики в ЕС

Кризис показал, что Валютный союз не может функционировать успешно без эффективной фискальной политики. Даже сильный Экономический и финансовый союз и ориентированная на стабильность цен единая монетарная политика не гарантируют, что Валютный союз не будет давать сбои.

Неустойчивая фискальная политика не только ставит под угрозу стабильность цен в Союзе, но и наносит ущерб финансовой стабильности в целом, поскольку провоцирует финансовую раздробленность. Это обуславливает важность ответственной национальной фискальной политики, которая должна выполнять двойную функцию: гарантировать, что государственный долг является устойчивым, и обеспечивать работу автоматических механизмов стабилизации для смягчения экономических потрясений в конкретной стране.

В противном случае спад в отдельных странах может продолжаться дольше, что в свою очередь может негативно повлиять на всю зону евро. Но этого недостаточно, важно сделать так, чтобы сумма остатков национального бюджета приводила к соответствующей налоговой позиции на уровне зоны евро в целом. Это даст возможность избежать проциклического характера фискальной политики.

Наконец, в случае очень серьезного кризиса ресурсов национальных бюджетов может не хватить.



тить для поглощения шоков и обеспечения оптимального уровня экономической стабилизации (как это было в некоторых странах в последние годы), что в свою очередь может навредить всей еврозоне [3]. По этой причине важно создать в более долгосрочной перспективе механизмы бюджетной стабилизации в рамках всей еврозоны. Такой шаг, однако, потребует в качестве предварительного условия значительной экономической конвергенции, финансовой интеграции и соразмерного усиления демократической ответственности.

Фискальная политика может сыграть важную роль в стабилизации национальной экономики в рамках монетарного союза. Денежно-кре-

➤ По мнению российских ученых-экономистов, еврозона находится в процессе перехода к новой нормальности, при которой темпы экономического роста и инфляция могут в долгосрочном периоде находиться на низком уровне.

дитная политика может реагировать только на шоки, и ее влияние распространяется на Валютный союз в целом [4]. Кроме того, размер шока от недавнего экономического и финансового кризиса был исключительно большой. Поэтому фискальная политика приобрела важность для смягчения экономических потрясений на национальном уровне.

Обычно существует два способа проведения контрциклической фискальной политики. Во-первых, политики могут рассчитывать на автоматические стабилизаторы, то есть бюджетные меры, которые помогают гасить циклические колебания при неизменной политике.

Во время экономических спадов налоговые поступления уменьшаются, в то время как государственные расходы немного увеличиваются (например, пособия по безработице). Это поддерживает доход и потребление (то есть спрос). Во время бума налоговые поступления увеличиваются, а государственные расходы немного уменьшаются. Это сдерживает доход и спрос и улучшает бюджетную позицию правительства [5].

Во-вторых, политики могут использовать дискреционные меры фискальной политики. В случае крупных экономических потрясений одних только автоматических стабилизаторов может

быть недостаточно для сглаживания доходов и спроса. Поэтому дискреционная фискальная политика может дополнять механизмы автоматических стабилизаторов для стимулирования совокупного спроса. Тем не менее дискреционные меры бюджетной политики могут иметь недостатки (например, неточность экономической модели, реализация для целей, не связанных со стабилизацией, и др.) и поэтому должны использоваться только в случае явной необходимости [3].

Существует три подхода к количественной оценке размеров автоматических стабилизаторов: микроэкономический, макроэкономический и статистический.

Микроэкономический подход оценивает эффект стабилизации налога и использования льгот, предоставленных домашним хозяйствам. Данные микро моделирования показывают, что степень автоматической стабилизации доходов в ЕС довольно высока. Размер стабилизационных доходов, однако, варьируется в странах ЕС от 20% в Болгарии до почти 45% в Австрии [6].

В рамках макроэкономического подхода дается количественная оценка эффекта стабилизации общей фискальной политики и допускаются поведенческие реакции и макроэкономические эффекты обратной связи. Статистический подход предполагает оценку автоматического стабилизационного эффекта государственного бюджета после шока, оказываемого на ВВП.

Фискальная система ЕС в ее сегодняшнем виде стала результатом, с одной стороны, макроэкономической среды и, с другой стороны, политических дебатов. 2016-й стал первым годом, в котором положения о гибкости ПСР (*Stability and Growth Pact*) были внедрены и использованы в течение полного годового цикла оценки. Положения о гибкости охватывают кодифицированную модуляцию требуемой фискальной корректировки в зависимости от циклических условий и специальные пособия для стран, осуществляющих структурные реформы или значительные государственные инвестиции. Усло-

вия дополнительной гибкости были уточнены и согласованы. Они были использованы, чтобы справиться с необычными событиями, связанными с потоками беженцев и вопросами безопасности [6, 7].

Учитывая низкие темпы экономического роста и инфляции, страны с высоким государственным долгом все чаще сталкиваются с проблемой сокращения своих долгов в нужном темпе (правило долга ПСР).

Применение полного спектра положений о гибкости и других положений ПСР в случае непредвиденных обстоятельств выявило степень сложности, что сделало актуальными вопросы о прозрачности и обеспечении равных условий при обращении в Совет.

Вопрос фактической оценки соответствия правилам ПСР также привлекает все большее внимание, потому что оценка включает в себя две методики, которые на практике дают разные выводы с точки зрения соответствия или несоответствия.

В конце 2015 г. был образован Европейский фискальный совет (ЕФС), являющийся независимым органом, уполномоченным консультировать Европейскую комиссию по общему направлению фискальной политики в зоне евро и оценивать, как осуществляется структура фискального управления ЕС.

Основными вопросами компетенции ЕФС являются:

- оценка внедрения фискальной системы в ЕС и ее роль в зоне евро и на национальном уровне;
- формирование предложений для будущего развития фискальной системы Союза;
- оценка оптимальной налогово-бюджетной позиции, подходящей для зоны евро в целом, а также соответствующих национальных налогово-бюджетных позиций в рамках правил Пакта о стабильности и росте;
- сотрудничество с национальными независимыми фискальными советами. Все госу-

## ➤ Кризис европейской интеграции, вызванный проблемами в мировой экономике и финансах, стал толчком для формирования новых интеграционных процессов и концепций.

дарства-члены должны иметь национальные фискальные советы. Национальные фискальные советы являются независимыми органами, которые контролируют соблюдение национальных фискальных правил в государствах-членах. ЕФС не вмешивается в работу национальных фискальных советов, но сотрудничает с ними, в частности в обмене передовым опытом и обеспечении общего понимания по вопросам, связанным с фискальными правилами ЕС;

- консультирование президента Комиссии.

Члены Совета должны действовать независимо, они не запрашивают и не получают инструкции от какого-либо европейского или национального учреждения, органов или правительств, включая Европейскую комиссию. Они обязаны раскрывать информацию о любом потенциальном конфликте интересов. Беспристрастность рекомендаций Совета гарантируется его сбалансированным составом, который отражает разнообразие опыта и взглядов.

Европейский фискальный совет является функционально независимым. Члены Совета не являются сотрудниками Комиссии и обязуются предоставлять независимую экспертизу.

Мандат и структура Совета четко изложены в решении Комиссии от 21 октября 2015 г. Таким образом, его мандат и независимость имеют четкую правовую основу в соответствии с передовой практикой независимых органов. Решение Комиссии включает надежные гарантии независимости, основанные на опыте создания национальных фискальных советов.

### References

1. Butorina O.V., Tsubulina A.N. Inflyatsiya v evrozone: problemy novoi normal'nosti [Inflation in the Eurozone: Problems of the New Normality]. *Sovremennaya Evropa*, 2018, no 4, pp. 90–100.
2. Sukharev O.S., Kur'yanov A.M. Monetarnoe pravilo innovatsionnoi ekonomiki [The Monetary Rule of an Innovative Economy]. *Bankovskoe delo*, 2008, no 5, pp. 53–57.
3. Chaplygin V.G., Kur'yanov A.M. O valyutno-finansovoi integratsii [On Monetary and Financial Integration]. *Finansy*, 2006, no 12, pp. 65–67.



Совет определяет свои собственные методы работы, принимая свои собственные правила и процедуры, и свободно организует свою деятельность.

Недавние экономические и политические события в Европе стали тревожным сигналом для ЕС и подтолкнули его к принятию более быстрых мер для укрепления основ Союза, в том числе политической и институциональной архитектуры, лежащей в основе евро. Это может произойти только в том случае, если все заинтересованные европейские институты и заинтересованные стороны гражданского общества активно и без промедления начнут сотрудничать в процессе углубления ЕМУ, который был официально запущен в 2015 г. так называемым Докладом пяти президентов и соответствующим пакетом конкретных предложений по политике, представленным в декабре 2017 г. Европейской комиссией.

Была пересмотрена политика интеграции прошлого периода и обозначен переход от негативной интеграции (устранение барьеров на пути движения факторов производства внутри ЕС) к позитивной интеграции, направленной

на устойчивое экономическое развитие. Таким образом, кризис европейской интеграции, вызванный проблемами в мировой экономике и финансах, стал толчком для формирования новых интеграционных процессов и концепций.

ПЭС 19079 / 30.09.2019

#### Источники

1. Буторина О.В., Цибулина А.Н. Инфляция в еврозоне: проблемы новой нормальности // Современная Европа. 2018. № 4. С. 90–100.
2. Сухарев О.С., Курьянов А.М. Монетарное правило инновационной экономики // Банковское дело. 2008. № 5. С. 53–57.
3. Чаплыгин В.Г., Курьянов А.М. О валютно-финансовой интеграции // Финансы. 2006. № 12. С. 65–67.
4. Курьянов А.М., Чаплыгин В.Г. Теория и методы регулирования денежно-валютной сферы транзитивной экономики. М.: Высшая школа, 2006. 95 с.
5. Чаплыгин В.Г., Курьянов А.М. Теоретические аспекты формирования денежно-валютной политики // Деньги и кредит. 2004. № 8. С. 42–45.
6. Buchanan J.M., Musgrave R.A. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.
7. *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Taylor & Francis e-Library, 2005.

4. Kur'yanov A.M., Chaplygin V.G. *Teoriya i metody regulirovaniya denezhno-valyutnoi sfery tranzitivnoi ekonomiki* [Theory and Methods of Regulation of the Monetary and Currency Sphere of a Transitive Economy]. Moscow, Vysshaya shkola, 2006. 95 p.

5. Chaplygin V.G., Kur'yanov A.M. *Teoreticheskie aspekty formirovaniya denezhno-valyutnoi politiki* [Theoretical Aspects of the Formation of Monetary Policy]. *Den'gi i kredit*, 2004, no 8, pp. 42–45.

6. Buchanan J.M., Musgrave R.A. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

7. *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Taylor & Francis e-Library, 2005.