

А. В. Туркина

НОВЫЕ СТАДИИ ПРОЦЕДУРЫ ЧРЕЗМЕРНОГО ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ОЦЕНКА ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Большая часть государств – членов Европейского союза, в отношении которых с 2009 г. была введена процедура чрезмерного дефицита бюджета, по состоянию на сентябрь 2017 г. ликвидировали дефициты своих национальных бюджетов. В этот же период, начиная с 2011 г., Европейским союзом была проведена реформа вторичного законодательства и существенно изменена процедура чрезмерного дефицита бюджета. Анализируется, на каких стадиях процедуры произошло ужесточение требований, каковы основные изменения процедуры и способствуют ли они действительному выходу государств – членов ЕС из состояния дефицита бюджета. Делается вывод, что правила были снабжены дополнительными санкциями, однако их применение зависит от политической воли государств, а сам характер санкций потенциально наносит дополнительный вред государству.

The majority of EU member states, for which the excessive budget deficit procedure was introduced in 2009, managed to eliminate the deficit of their national budgets in September 2017. The EU started a reform of its subsidiary legislation in 2011 and introduced significant changes to the excessive budget deficit procedure. The article analyses the stages of the excessive budget deficit procedure, particularly those having new and much tougher requirements. The author describes the degree to which these changes contribute to the elimination of the budget deficit. The conducted research shows that the new procedure was supplemented with additional sanctions. However, their introduction depends on the political will of EU member-states. The sanctions can potentially inflict additional damage on the financial situation in the EU states having budget deficit.

Ключевые слова: Европейский союз, процедура чрезмерного дефицита бюджета, Пакт стабильности и роста, Греция, пакт-шесть, пакт-два, метод обратного большинства.

Key words: European Union, excessive deficit procedure, Stability and Growth Pact, Greece, Six Pack, Two Pack, reverse qualified majority vote.

Совет Европейского союза (далее по тексту – Совет ЕС) 19 сентября 2017 г. принял решение о прекращении в отношении Греции процедуры дефицита бюджета [7]. В отношении трех других стран – Франции, Испании и Великобритании – достигнуты договоренности о ликвидации дефицита бюджета в 2017 и 2018 гг. [13]. Таким образом, кризис суверенных долгов, ставший причиной открытия в отношении 24 стран



Европейским союзом (далее по тексту – ЕС) процедуры дефицита бюджета, которую еще называют «корректирующей рукой» Пакта стабильности и роста, постепенно идет на спад. За все время существования этой процедуры начиная с 1992 г. и ее детализации с 1997 г. она претерпела множество изменений и трансформировалась в сложную систему. Цель настоящей статьи – интегрировать все элементы процедуры дефицита бюджета в единую систему и проанализировать, способствовало ли ее усложнение улучшению дисциплины среди государств – членов ЕС в плане недопущения дефицита бюджета.

Основы процедуры дефицита бюджета

Процедура дефицита бюджета была введена в Договор об учреждении Европейского сообщества [2] в 1992 г. ст. 104 (с) с последующим уточнением во вторичном законодательстве [6]. Запуском процедуры стал доклад Европейской комиссии о накоплении государством – членом ЕС дефицита национального бюджета свыше 3 % ВВП и государственного долга свыше 60 % ВВП. На протяжении всей процедуры государство – член ЕС должно активно сотрудничать с институтами ЕС и выполнять их требования по предоставлению своевременной отчетности. При последовательном неисполнении требований по ликвидации дефицитов Совет ЕС мог наложить на государство – члена ЕС санкции либо в виде депозита, либо штрафа размером 0,2 % ВВП. В первоначальной версии процедуры со стороны ЕС участвовали преимущественно Европейская комиссия и Совет ЕС.

Первоначальными можно считать восемь стадий процедуры дефицита бюджета, указанных в ст. 126 Договора о функционировании ЕС [1] (далее по тексту – ДФЕС). К ним относятся следующие:

1. Доклад Европейской комиссии о потенциальном наличии в государстве – члене ЕС дефицита бюджета.
2. Мнение Экономического и финансового комитета.
3. Принятие решения Европейской комиссией о наличии дефицита бюджета с последующим информирование государства – члена ЕС и Совета ЕС.
4. Оценка Советом ЕС наличия дефицита.
5. В случае положительного решения по предыдущему пункту – вынесение Советом ЕС рекомендаций, адресованных государству – члену ЕС.
6. В случае бездействия государства – члена ЕС – опубликование рекомендаций Совета ЕС.
7. При последующем бездействии – вынесение Советом ЕС прямых указаний государству – члену ЕС ликвидировать дефицит бюджета.
8. При отказе государства – члена ЕС следовать указаниям Совета ЕС – принятие мер в виде наложения финансовых санкций.

Стадии 5–7 осуществляются Советом ЕС по рекомендации Европейской комиссии.



Причины реформы и их правовое оформление

С 2009 по 2011 г. Европейская комиссия вынесла 24 доклада в отношении государств — членов ЕС о наличии у них дефицита бюджета свыше 3 % ВВП. Причиной этих действий стал кризис суверенных долгов в странах ЕС, ставший последствием мирового финансового кризиса, начавшегося в США в 2007 г. [16]. Особенно тяжелой была ситуация в Греции, где правительство долгое время скрывало от ЕС наличие значительного дефицита бюджета, который к 2010 г. достиг 12,5 % ВВП вместо заявленных 5 % ВВП при максимально допустимом уровне в 3 % ВВП. Ответ ЕС на эти события был стремительным, и уже в 2011 г. была анонсирована масштабная реформа «пакт-шесть» [14], которая внесла изменения в том числе в процедуру дефицита бюджета. В 2013 г. реформа «пакт-два» [10] дополнила правила отчетности государств — членов ЕС.

После 2013 г. процедуру дефицита бюджета стали регулировать следующие акты вторичного законодательства, основанные на ст. 126 ДФЕС:

1. Регламент 1177/2011 от 8 ноября 2011 г., вносящий изменения в регламент 1467/97 об ускорении и детализации применения процедуры дефицита бюджета [5].

2. Регламент 1173/2011 от 16 ноября 2011 г. об эффективном исполнении обязательств по поддержанию бюджетного надзора в странах еврозоны [4].

3. Регламент 473/2013 от 21 мая 2013 г. об общих положениях по наблюдению и оценке проектов бюджетов, а также обеспечению коррекции дефицита бюджета в государствах — членах еврозоны ЕС [3].

Помимо регламентов эту сферу регулируют акты отдельных институтов ЕС. Например, рекомендации Европейской комиссии по гибкой оценке отчетов государств при проведении структурных реформ экономики [12].

Новые стадии процедуры дефицита бюджета

Наличие процедуры дефицита повлияло на стадии 3—8 в трех направлениях. Во-первых, Совет ЕС получил возможность по рекомендации Европейской комиссии применять санкции к государствам-нарушителям на более ранних стадиях. Во-вторых, процесс применения санкций стал более «автоматизированным» и менее зависимым от политической воли государств — членов ЕС. В-третьих, требования к государствам — членам ЕС по ликвидации дефицита бюджета стали более детализированными.

Применение санкций стало возможным на двух ранних стадиях: на четвертой (ст. 126 (6) ДФЕС) и шестой (ст. 126 (8) ДФЕС). В обоих случаях решение выносится Советом ЕС, который голосует методом обратного большинства по рекомендации Европейской комиссии. В первом случае государство — член ЕС должно предоставить в распоряжение



ЕС депозит размером 0,2 % ВВП [4, art. 5.1], во втором — этот депозит переходит в разряд невозвратного штрафа [4, art. 6.1] и переводится в фонд Европейского стабилизационного механизма. Две стадии санкций могут применяться последовательно в случае, если государство — член ЕС сначала допустило дефицит бюджета, а затем отказалось следовать рекомендациям Совета ЕС и Европейской комиссии по его ликвидации. Или они могут применяться порознь. Например, государство можно обязать предоставить депозит, но в случае выполнения обязательств по ликвидации дефицита бюджета средства будут возвращены ему в полном размере.

14

Метод обратного большинства — это новый способ голосования в Совете ЕС. До реформы «пакт-шесть» 2011 г. Совет ЕС напрямую голосовал за введение санкций в отношении государства-нарушителя. В 2004—2005 гг. это породило проблему привлечения к ответственности крупных государств: Германия и Франция в одно и то же время накопили дефицит бюджета свыше 3 % ВВП, однако Совет ЕС не проголосовал за привлечение их к ответственности [8], что привело к потере доверия к Пакту стабильности и роста, а также его последующему ослаблению в ходе реформы 2005 г. [11, р. 99]. Метод обратного большинства был введен для предотвращения подобной ситуации. Теперь санкции вводятся автоматически по рекомендации Европейской комиссии, а у Совета ЕС есть десять дней на то, чтобы проголосовать против санкций [4, art. 5.2]. Таким образом, новый метод способствует частичному снятию политической ответственности государств — членов ЕС за голосование против государства-нарушителя и одновременно ускоряет эту процедуру.

Детализация правил оценки отчетов государств развивалась последовательно в ходе реформ 2011 и 2013 гг. На пятой стадии процедуры (ст. 126 (7) ДФЕС) Совет издает в отношении государства-нарушителя рекомендации, эффективные меры по которым должны быть приняты в течение шести месяцев. Коррекция дефицита бюджета должна быть проведена в течение года, а в исключительных случаях этот срок может быть продлен еще на один год. Во всех случаях, когда Совет ЕС издает в отношении государства рекомендации или дает прямое указание ликвидировать дефицит бюджета, государство — член ЕС должно представлять отчеты о проделанной работе.

Еще одна особенность, которой наделили процедуру дефицита бюджета реформы «пакт-шесть» и «пакт-два», — это дополнительное информирование институтов ЕС. В частности, Европейского парламента на третьей стадии (ст. 126 (5) ДФЕС), когда Европейская комиссия сообщает Совету ЕС и государству — члену ЕС о принятом решении в отношении наличия чрезмерного дефицита бюджета. А также Европейского совета на шестой стадии (ст. 126 (8) ДФЕС), когда Совет ЕС принимает решение о публикации в отношении государства-нарушителя вынесенных ранее рекомендаций. Оба института не участвуют в принятии решения о введении санкций, их информирование носит исключительно уведомительный характер и преследует цель показать серьезность последствий для государства-нарушителя.



Критика реформы процедуры чрезмерного дефицита бюджета

Идея двух последовательных реформ Пакта стабильности и роста преследовала цель прежде всего удержать государства от накопления дефицита бюджета под угрозой введения санкций. Если первый защитный механизм не срабатывает, то включается второй: государство должно скорейшим образом ликвидировать дефицит.

До реформы в процедуре чрезмерного дефицита бюджета было две очевидных слабости: политическое сопротивление Совета ЕС применять режим санкций одинаково ко всем участникам и отсутствие реального механизма по исправлению в государстве — члене ЕС дефицита бюджета. Абсолютно очевидно, что штрафные санкции никак не помогают государству, чья экономика и так находится в упадке. А такой вид политического давления, как опубликование рекомендаций Совета ЕС и широкая демонстрация слабости национальной экономики государства — члена ЕС, не оказывал значительного влияния на государство-нарушителя. Таким образом, защитный механизм процедуры чрезмерного дефицита бюджета носил исключительно превентивный характер и перед лицом исправления ситуации был беспомощен.

После реформы был снижен уровень политического влияния государства в Совете ЕС, а введение санкций на ранних стадиях позволило подать ранний сигнал государству-нарушителю о необходимости скорейшего исправления ситуации.

Между тем заявленный в докладах [9; 15] о проведении реформы «автоматизм» применения санкций так и не был введен. Несмотря на то что после рекомендации Европейской комиссии санкции на государство накладываются без дополнительного голосования со стороны Совета ЕС, в его власти остается голосование методом «обратного большинства», что влечет за собой возможность как уменьшения санкций, так и их полного снятия.

По своей сути, теперь избежать санкций отдельному государству сложнее: Совет ЕС должен целенаправленно проголосовать против введения санкций (своеобразное «прощение»), а срок для голосования составляет всего 10 дней. Однако проблема укороченного срока и громоздкой процедуры вряд ли поможет в отношении политически сильных государств (таких, как Германия или Франция), что не снимает проблему 2004 г. Вторая слабость — это сам характер санкций, который по-прежнему связан с депозитами и штрафами в отношении государства, чья экономическая ситуация и так нестабильна.

Процедура чрезмерного дефицита бюджета была значительно усилена реформами «пакт-шесть» и «пакт-два» в части применения ранних санкций. В то же время «корректирующая рука» Пакта стабильности и роста не избавилась от возможности политического влияния со стороны Совета ЕС. А механизм применения санкций по-прежнему носит превентивный характер и способствует удержанию государств — членов ЕС от накопления дефицита бюджета, но не предлагает путей выхода из кризисного состояния.



Список литературы

1. *Treaty on the Functioning of the European Union: consolidated version 2016* // Official Journal of the European Union. 2016. Vol. 59. C202. P. 47–200. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202EN.01020101 (дата обращения: 01.10.2017).
2. *Treaty establishing the European Community: consolidated version 1992* // Official Journal of the European Communities. 1992. Vol. 35. C224. P. 1–130. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:224:FULL&from=EN> (дата обращения: 01.10.2017).
3. *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. 2013. Vol. 56. L140. P. 11–23. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj> (дата обращения: 01.10.2017).
4. *Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area* // Official Journal of the European Union. 2011. Vol. 54. L306. P. 1–7. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1173/oj> (дата обращения: 01.10.2017).
5. *Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* // Official Journal of the European Union. 2011. Vol. 54. L306. P. 33–40. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1177/oj> (дата обращения: 01.10.2017).
6. *Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure* // Official Journal of the European Union. 1997. Vol. 40. L209. P. 6–11. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj> (дата обращения: 01.10.2017).
7. *Council Decision abrogating Decision 2009/415/EC on the existence of an excessive deficit in Greece: 19 September 2017* // European Commission, Closed Excessive Deficit Procedures. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11240-2017-INIT/en/pdf> (дата обращения: 01.10.2017).
8. *Commission of the European Communities v Council of the European Union. Judgment of the Court (Full Court) of 13 July 2004. Case C-27/04* // EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1507587920552&uri=CELEX:62004CJ0027> (дата обращения: 01.10.2017).
9. *Communication from the Commission. Reinforcing economic policy coordination: Communication COM/2010/0250 final* // EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0250> (дата обращения: 01.10.2017).
10. *History of the Stability and Growth Pact* // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact_en (дата обращения: 01.10.2017).
11. *Louis, J.-V. The review of the Stability and Growth Pact* // Common Market Law Review. 2006. Vol. 43, iss. 1. P. 85–106.
12. *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and growth pact: Communication from the Commission COM(2015) 12 final provisional* // EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485161789433&uri=CELEX:52015DC0012> (дата обращения: 01.10.2017).
13. *Overview of ongoing excessive deficit procedures* // European Commission, The corrective arm Excessive Deficit Procedure. URL: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-go>



vernance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en#overview-of-ongoing-and-closed-excessive-deficit-procedures (дата обращения: 01.10.2017).

14. *Requirements* for Euro area countries' budgets: summaries of EU legislation // EUR-Lex. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ec0021> (дата обращения: 01.10.2017).

15. *Strengthening Economic Governance in the EU*. Report of the Task Force to the European Council 21 October 2010 // Task Force. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf (дата обращения: 01.10.2017).

16. *The future of economic governance in the EU: Twelfth Report of Session 2010–2011*; 24 March 2011 / European Union Committee; House of Lords // UK Parliament. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldecom/124/12402.htm> (дата обращения: 01.10.2017).

17

Об авторе

Анастасия Владимировна Туркина – соиск., МГИМО (У) МИД РФ, старший преподаватель, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: anastasiya.turkina@gmail.com

The author

Anastasia Turkina, Senior lecturer, the Chair for International and European Law, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: anastasiya.turkina@gmail.com