

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

### Правовые основы экономического сотрудничества государств – членов Европейского Союза

Пашковская И.Г.\*

На протяжении полувековой истории существования Европейского Сообщества его государства-члены принимали меры, направленные на создание единого экономического пространства. Римский Договор содержал положения<sup>1</sup>, которые обязывали подписавшие его государства координировать свои экономические политики. Единый Европейский Акт включал Главу<sup>2</sup> «Сотрудничество в Экономической и Валютной Политике (Экономический и Валютный Союз)», положения которой были посвящены сотрудничеству между государствами-членами ЕС в области экономической и валютной политики. Свою лепту внес Суд ЕС, который в ЗаклЮчении<sup>3</sup> от 14 декабря 1991 года *по вопросу толкования второго подпараграфа Статьи 228 (1) Договора ЕЭС* определил, что «Договор ЕЭС направлен на достижение экономической интеграции, ведущей к созданию внутреннего рынка и экономического и валютного союза».

---

\* Пашковская Ирина Грантовна (Ранее Аكوпова И.Г.) – магистр права, заведующая Кабинетом Европейского права Института Европейского права МГИМО (У) МИД России.

*Данная статья является продолжением статьи «Эволюция Европейской экономической и валютной интеграции» в МЖМП, 2002 № 3.*

<sup>1</sup> Статьи 103 и 105 Договора ЕЭС.

<sup>2</sup> Статья 102а Единого Европейского Акта.

<sup>3</sup> Opinion 1/91, *Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the Treaty*, (1991) ECR I-6080.

Наиболее значительный вклад в достижение конвергенции экономик государств-членов ЕС внес Маастрихтский Договор<sup>4</sup>, который содержит целый комплекс норм, посвященных созданию Экономического и Валютного Союза (ЭВС). В Преамбуле к Договору о Европейском Союзе государства-члены ЕС декларировали свою решимость достигнуть укрепления и конвергенции своих экономик и образовать ЭВС, включая единую и стабильную валюту<sup>5</sup>. Одной из своих главных целей<sup>6</sup> Европейский Союз считает содействие экономическому и социальному прогрессу и высокому уровню занятости посредством учреждения ЭВС, имеющего единую валюту.

Подобные положения содержатся и в первых статьях Договора, Учреждающего Европейское Сообщество, в которых подтверждается, что задачей<sup>7</sup> Сообщества является содействие гармоничному и стабильному развитию экономической деятельности, устойчивому и безинфляционному росту, высокой степени экономической конвергенции, экономической и социальной сплоченности и солидарности государств-членов ЕС. Все это должно быть достигнуто посредством создания единого внутреннего рынка и Экономического и Валютного Союза. Для этих целей государства-члены ЕС должны координировать свои экономические политики, основанные на принципе открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией<sup>8</sup>.

Ключевые положения относительно Экономического и Валютного Союза изложены в Части третьей «Политики Сообщества» Разделе VI<sup>9</sup> «Экономическая и Валютная Политика». Раздел VI включает четыре главы, каждая из которых посвящена отдельному аспекту функционирования ЭВС. Положения, относящиеся к созданию экономического союза, изложены в главах 1 и 4. Глава 1<sup>10</sup> «Экономическая Политика» содержит положения, регулирующие координацию экономических политик государств-членов ЕС. Глава 4<sup>11</sup> «Переходные положения»

<sup>4</sup> Маастрихтский Договор включает Договор о Европейском Союзе и Договор, Учреждающий Европейское Сообщество.

<sup>5</sup> Louis J.-V., "L'Union économique et monétaire" in *Commentaire Megret, Le Droit de CEE*, 2nd edn., Etudes Européennes, Edition de l'Université de Bruxelles, Vol. 6, Brussels, 1995. P. 53-55.

<sup>6</sup> Статья В Договора о Европейском Союзе.

<sup>7</sup> Статья 2 Часть первая «Принципы» Договора ЕС.

<sup>8</sup> Статья 3а Часть первая «Принципы» Договора ЕС.

<sup>9</sup> Статьи 102а-109m Договора ЕС.

<sup>10</sup> Статьи 102а-104с Договора ЕС.

<sup>11</sup> Статьи 109е-109m Договора ЕС.

посвящена институционализации валютного союза и критериям конвергенции экономик государств-членов ЕС.

Согласно концепции Европейской экономической и валютной интеграции Экономический и Валютный Союз представляет двуединое целое экономического союза и валютного союза. Однако, начиная с третьего этапа ЭВС, установилась диспропорция в уровне институционального развития составляющих компонентов этого союза. Необходимо подчеркнуть, что Маастрихтский Договор не содержит положений об институционализации экономического союза. Право Сообщества предписывает международно-правовую межгосударственную процедуру создания нового института или органа Сообщества. Это объясняет сложность проблемы институционализации экономического союза, поскольку в случае необходимости создания центрального экономического органа Сообщества потребуется подписание нового учредительного договора государств – членов ЕС.

На третьем этапе ЭВС валютный союз характеризуется институционализацией и единой для участвующих в нем государств – членов ЕС валютной политикой, которая вырабатывается и проводится Европейским Центральным Банком (ЕЦ Банком) – единым валютным органом Сообщества. В то же время в Сообществе отсутствует единый орган, разрабатывающий и проводящий единую для всех государств-членов ЕС экономическую политику. Это может оказывать неблагоприятное влияние на деятельность ЭВС в целом, поскольку ЭВС может нормально функционировать только при условии, если участвующие в нем государства – члены ЕС проводят согласованные политики – не только валютную, но и экономическую и финансовую. Такой позиции придерживаются те эксперты, которые считают, что «введение единой валюты делает неизбежным создание экономического правительства в Европе»<sup>12</sup>.

Естественная потребность в учреждении единого экономического органа ЭВС, который бы определял и проводил общую для всех государств – членов ЕС экономическую политику, способствующую процветанию единого экономического пространства, указывает на существование фактора, свидетельствующего о центростремительной тенденции в экономическом союзе. Имеется и иная причина, которая настоятельно требует появления такого органа. Она вызвана тем, что ЕЦ Банк и Европейская Система Центральных Банков являются обра-

---

<sup>12</sup> *The Economist*, 5 May 2001, p. 30.

зованиями, независимость которых ограждает их от политического воздействия как со стороны институтов и органов Сообщества, так и со стороны государств-членов ЕС. Однако фактор независимости имеет и негативный аспект в том смысле, что в институциональной структуре Сообщества отсутствует экономический орган, который бы уравнивал ЕЦ Банк.

Принимая меры к решению этой проблемы, Европейский Совет на своем заседании 13 декабря 1997 года одобрил Резолюцию по координации экономической политики на третьем этапе ЭВС и по Статьям 109 и 109b Договора ЕС<sup>13</sup>. В ней устанавливается, что министры экономики и финансов государств-членов ЕС, участвующих в третьем этапе ЭВС, могут проводить неформальные встречи для обсуждения экономических «вопросов, которые вытекают из их особой ответственности за единую валюту»<sup>14</sup>. Такая форма квази-институционального взаимодействия осуществляется в рамках неформального совещания, которое до настоящего времени неофициально называется Группа Евро, или Еврогруппа. Еврогруппа была создана уже после принятия Маастрихтского Договора, что подчеркивает неофициальный характер, как самого органа, так и его заседаний. Она не включает представителей государств-членов ЕС, не участвующих в третьем этапе ЭВС. Создание Еврогруппы интерпретируется как попытка уравновесить полномочия ЕЦ Банка. На ее заседания могут приглашаться представители Европейской Комиссии и ЕЦ Банка. Когда рассматриваются вопросы, затрагивающие общие интересы всех государств-членов ЕС, собирается Совет Экофин<sup>15</sup>.

В феврале 2001 года Европейская Комиссия выдвинула ряд предложений<sup>16</sup> по улучшению координации экономических политик государств-членов ЕС, входящих в пространство Евро. Первое направлено на повышение эффективности работы Еврогруппы. В рамках Экономического и Финансового Комитета<sup>17</sup> также выделяется рабочая груп-

---

<sup>13</sup> "Resolution of the European Council of 13 December 1997" in *The Euro and Economic Policy. Legal and Political Texts Adopted by the Council of the European Union and the European Council*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1999, p. 84-87; *O.J.* 1998, C 35/1.

<sup>14</sup> "Resolution of the European Council of 13 December 1997", p. 87.

<sup>15</sup> Совет Европейского Союза на уровне министров экономики и финансов государств-членов ЕС официально называется Советом Экофин.

<sup>16</sup> *COM Series*, 7.02.2001.

<sup>17</sup> В начале третьего этапа ЭВС заменил Валютный Комитет.

па Еврогруппы, заседания которой проводятся всякий раз, когда в условиях непредвиденных обстоятельств возникает необходимость в выработке срочных мер. Согласно второму предложению Европейской Комиссии, заседания Еврогруппы, как и Совета Управляющих ЕЦ Банка, должны быть более частыми. Возможность использования метода телеконференции позволяет проводить совещания настолько часто, насколько это необходимо для решения текущих проблем.

Третье предложение Европейской Комиссии связано с тем, что она считает целесообразным формализовать диалог между институтами и органами Сообщества по координации экономических политик государств-членов ЕС, входящих в пространство Евро. Европейская Комиссия инициировала проведение регулярных встреч председателя ЕЦ Банка, председателя Еврогруппы и представителя Европейской Комиссии в Совете Управляющих ЕЦ Банка. Эти встречи проводятся в обстановке строгой конфиденциальности и при уважении независимости каждой из сторон, способствуя более эффективному диалогу лиц, ответственных за определение и проведение валютной и бюджетной политик в Евро пространстве.

Поскольку в настоящее время Еврогруппа не входит в официальную структуру институтов и органов Сообщества, у нее нет полномочия на принятие решений, имеющих правовые последствия. В июне 2002 года министры финансов двенадцати государств-членов ЕС, имеющих единую валюту Евро, обсудили доклад Экономического и Финансового Комитета о предполагаемой роли Еврогруппы в работе Совета Экофин после расширения Европейского Союза до двадцати пяти государств-членов. Предположительно, решение по этому вопросу примет Европейский Совет на весеннем заседании в 2003 году в Греции. Сама Еврогруппа добивается предоставления ей официального статуса<sup>18</sup>. В. Жискард д'Эстен, председатель Европейского Конвента по подготовке Европейской конституции, в выступлении на Копенгагенском Европейском Совете в декабре 2002 года отметил, что, вероятно, будет достигнуто согласие по проблеме «институционального признания Еврогруппы, которая станет официальной»<sup>19</sup>.

Потребность в председательстве Еврогруппой сталкивается с проблемой институционального характера, которая вызвана участием не

<sup>18</sup> *Европейский Союз: факты и комментарии*, Выпуск 29, 2002, с. 11.

<sup>19</sup> *Report Submitted by V. Giscard D'Estaing Chairman of the European Convention to the Copengagen European Council on 12 and 13 December 2002*, p. 7, <http://european-convention.eu.int>.

всех государств-членов ЕС в третьем этапе ЭВС. Согласно сложившимся правилам государства-члены ЕС, сменяя друг друга, имеют статус председательствующего на периодических заседаниях Европейского Совета, Совета ЕС, Совета Экофин и Еврогруппы Совета Экофин. Вследствие того, что ряд государств-членов ЕС не ввел единую валюту Евро, возникла проблема председательства в Еврогруппе. Так, министр финансов Бельгии, Д. Рейндерс<sup>20</sup> вступил в председательство Еврогруппой на полгода раньше, с 1 января 2001 года, и председательствовал в ней не шесть месяцев, как это принято, а целый год, поскольку Швеция, председательствующая в Европейском Союзе в первой половине 2001 года, не ввела Евро.

Сложность проблемы институционализации единого экономического органа ЭВС объясняется существованием и иного фактора, который свидетельствует о центробежной тенденции в экономическом союзе. По существу, Европейская экономическая и валютная интеграция состоит из двух неравнозначных компонентов – зависимых друг от друга и действующих неодинаково. Валютная политика используется как «кнут и пряник» для оказания заданного влияния на экономику. Общепризнанно, что валютная политика – это самый эффективный рычаг, который национальные правительства используют для улучшения экономического положения в стране. Сегодня в Сообществе существует такое парадоксальное положение, когда, с одной стороны, ЕЦБ определяет и проводит валютную политику Сообщества, единую для всех государств-членов ЕС, а, с другой стороны, в государствах-членах ЕС складываются отличающиеся друг от друга экономические ситуации, которые требуют проведения различных не только экономических, но и валютных политик.

В мае 1998 года, на основании положительного результата проведенного Европейской Комиссией исследования Совет ЕС в составе глав государств и правительств государств-членов ЕС объявил о том, что Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Финляндия и Франция достигли высокой степени устойчивой конвергенции своих экономик и принял решение<sup>21</sup>, согласно которому одиннадцать государств-членов ЕС допускались к третьему этапу ЭВС. Это означало, что названные государства-члены ЕС в соответствии со своими обязательствами по Маастрихтскому

<sup>20</sup> *InfEuro*, 2001, No. 2. P. 1.

<sup>21</sup> Решение 98/317 от 3 мая 1998 года по Статье 109j (4) Договора ЕС, *O.J.* 1998 L 139/30.

Договору приняли меры, необходимые для устранения препятствий к их вступлению в третий этап ЭВС, и считались соответствующими критериям конвергенции.

Оценка соответствия этим критериям проводилась на основе докладов Европейской Комиссии и Европейского Валютного Института Совету ЕС о выполнении государствами-членами ЕС обязательств по подготовке своих стран к третьему этапу ЭВС. Европейский Валютный Институт представил Европейской Комиссии и Совету ЕС отчет о соответствии экономик государств-членов ЕС критериям конвергенции, на основании которого Европейская Комиссия утвердила свой Отчет о Конвергенции<sup>22</sup>. Помимо сведений о внесении необходимых изменениях в национальные законодательства, отчеты содержали результаты проверки наличия устойчивой конвергенции между государствами-членами ЕС по следующим критериям.

Первым критерием являлось достижение высокой степени ценовой стабильности. Она оценивалась по среднему уровню инфляции соответствующего государства – члена ЕС за последние двенадцать месяцев, который сравнивался с показателями трех государств – членов ЕС, имевших самые низкие уровни инфляции. Вторым критерием являлась устойчивость государственного финансового положения. Согласно этому требованию, на момент представления своих отчетов Европейской Комиссией и Европейским Валютным Институтом в отношении соответствующего государства-члена ЕС не должно быть решения Совета ЕС о том, что данное государство имеет чрезмерный бюджетный дефицит. Это требование являлось не только предварительным условием допуска государства-члена ЕС к участию в третьем этапе ЭВС, но и продолжает применяться в течение всего этого этапа.

Третьим критерием было соблюдение установленных пределов колебания обменного механизма Европейской Валютной Системы в течение двухлетнего периода, предшествовавшего представлению докладов. Четвертым критерием была прочность достигнутой государством-членом ЕС конвергенции и серьезность его намерений участвовать в обменном механизме Европейской Валютной Системы, которые должны были выражаться в определенном уровне долгосрочных процентных ставок.

---

<sup>22</sup> *Report on Progress Towards Convergence and the Recommendation with a View to the Transition to the Third Stage of Economic and Monetary Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 1998.

По мнению государств – членов ЕС, Европейской Комиссии и Совета ЕС соответствие данным критериям является достаточным условием, которое позволяет сделать вывод о том, что государства-члены ЕС достигли приемлемого уровня конвергенции их экономик. Однако четырехлетняя практика функционирования ЭВС на третьем этапе свидетельствует о том, что данные критерии не вполне реалистично отражают существующие уровни развития экономик государств-членов ЕС. Предполагалось, что после введения единой валюты Германия и Франция, на долю которых приходится более половины ВВП Сообщества, будут развиваться равными темпами и служить двигателем развития для всей Европы, но эксперты отмечают прямо противоположные тенденции в развитии экономик этих стран. В 2002 году инфляция в странстве Евро превысила тот уровень, который признан допустимым для государств-членов ЕС, участвующих в третьем этапе ЭВС. Когда экономики участвующих государств-членов ЕС испытывают различные трудности, применение к ним единой валютной политики и единой экономической политики неуместно. Это равносильно тому, как если бы больным различными заболеваниями врач назначал единый для всех курс лечения. Такой метод решения проблемы можно сравнить и с тем, как если бы на экзамене оценка выставлялась не каждому студенту за его ответ, а единая на всех экзаменующихся.

Помимо этого, против институционализации экономического союза говорит и то, что учреждение центрального экономического органа Сообщества будет означать подчинение ему бюджетной и налоговой политик государств – членов ЕС, в результате чего в ведении этого органа окажутся государственные доходы, а также ассигнования на содержание и развитие всех сфер деятельности государств – членов ЕС, включая самые важные, такие как национальная оборона, энергетика и инфраструктура. Это будет означать передачу государствами-членами ЕС данного элемента своего национального суверенитета на уровень Сообщества.

Невозможно создать центральный экономический орган Сообщества, не затронув при этом основ конституционного строения государств – членов ЕС. Это объясняется тем, что для создания такого экономического органа государства – члены ЕС должны передать Сообществу свое суверенное право контроля над национальным бюджетом, которое входит в компетенцию национальных парламентов. Передача полномочия по контролю над бюджетом от национальных парламентов на уро-



вень Сообщества повлечет за собой нарушение структурного баланса высших органов власти государств-членов ЕС, поскольку этим сократится объем властных полномочий парламента по сравнению с другими высшими органами государственной власти и, помимо этого, парламенты лишатся важного средства контроля над деятельностью исполнительной властью.

По вопросу учреждения единого экономического органа государства-члены ЕС заняли различные позиции, которые объясняются их уровнем экономического развития. В результате в Сообществе сформировались две группы государств – членов ЕС по экономическим интересам: индустриально развитых северных и значительно менее развитые южных, к которым примыкает Великобритания. Более богатые государства-члены ЕС возражают против создания такого центрального экономического органа, а более бедные – выступают за его создание, надеясь, что благодаря такому центральному органу им удастся перераспределить в свою пользу часть бюджетных средств Сообщества, поступающих из более богатых государств-членов ЕС.

Правовая основа осуществляемых ныне мер и процедур по выработке государствами-членами ЕС согласованных экономических политик содержится в Главе «Экономическая политика»<sup>23</sup> Маастрихтского Договора. Эти положения далее развиваются в решениях Европейских Советов и актах вторичного права Сообщества. К настоящему времени сложилась совокупность норм, применение которых, по замыслу их авторов, ведет к конвергенции экономик государств-членов ЕС<sup>24</sup>. Государства-члены ЕС приняли обязательство<sup>25</sup> проводить такие экономические политики, которые направлены на достижение целей Европейского Сообщества, действуя в соответствии с принципом открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией и способствуя свободному распределению ресурсов. Маастрихтский Договор возложил на Совет ЕС задачу<sup>26</sup> наблюдения за соответствием проводимых государствами-членами ЕС экономических политик принятым в Сообществе стратегиям развития для обеспечения их координации и устойчивой конвергенции экономик этих государств. В развитие пол-

<sup>23</sup> Раздел VI «Экономическая и валютная политика» Глава 1 Маастрихтского Договора ЕС.

<sup>24</sup> Craig P., de Burca G., *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 1998. P. 655-658.

<sup>25</sup> Статья 102а Договора ЕС.

<sup>26</sup> Статья 103 (3) Договора ЕС.

номочия, необходимого для выполнения этой задачи<sup>27</sup>, Европейский Совет 17 июня 1997 года принял Резолюцию<sup>28</sup> о Пакте стабильности и роста (далее Резолюция о Пакте Стабильности), а вслед за этим Совет ЕС 7 июля 1997 принял года Регламент<sup>29</sup> 1466/97 о соблюдении бюджетных положений, наблюдении и координации экономических политик (далее Регламент о Наблюдении) и Регламент<sup>30</sup> 1467/97 об ускорении и применении процедуры чрезмерных дефицитов (далее Регламент о Чрезмерных Дефицитах). Эти три акта: Резолюция о Пакте Стабильности, Регламент о Наблюдении и Регламент о Чрезмерных Дефицитах – все вместе представляют Пакт Стабильности и Роста Сообщества, предназначенный для создания экономического союза ЭВС.

Применяемая на втором и третьем этапах ЭВС процедура координации экономических политик является логическим развитием той процедуры координации экономических политик, которая действовала на первом этапе<sup>31</sup> ЭВС. Государства-члены ЕС обязаны<sup>32</sup> рассматривать свои экономические политики как предмет общей заботы и согласовывать их в Совете ЕС. Для этого Совет ЕС по рекомендации Европейской Комиссии утверждает<sup>33</sup> квалифицированным большинством голосов стратегии развития экономических политик государств-членов ЕС и Сообщества в целом.

Европейский Совет рассматривает этот проект, определяет по нему свою позицию и принимает соответствующее решение. На его основе Совет ЕС принимает квалифицированным большинством рекомендацию, определяющую стратегии развития государств-членов ЕС, и информирует об этом Европейский Парламент. Из Резолюции Люксембургского 1997 года Европейского Совета о Координации экономической политики следует, что стратегии развития должны стать полезным инструментом обеспечения устойчивой конвергенции экономик государств – членов ЕС, поскольку они включают в себе конкретное руководство для каждого государства – члена ЕС по повышению конкурентоспособности и рыночной эффективности его экономики. Однако

---

<sup>27</sup> Статья 103 (5) Договора ЕС.

<sup>28</sup> *O.J.* 1997, C 236/1.

<sup>29</sup> *O.J.* 1997, L 209/1.

<sup>30</sup> *O.J.* 1997, L 209/6.

<sup>31</sup> Решение Совета ЕС 90/141 от 12 марта 1990 года, *O.J.* 1990, L 78/23.

<sup>32</sup> Статья 103 (1) Договора ЕС.

<sup>33</sup> Статья 103 (2) Договора ЕС.

реализация этих стратегий должна происходить на национальном уровне, а не на уровне Сообщества.

В случае, если государство – член ЕС не может или преднамеренно не соблюдает стратегии развития, принятые Советом ЕС, или совершает действия, которые могут подорвать надлежащее функционирование ЭВС, Совет ЕС может одобрить квалифицированным большинством голосов рекомендацию<sup>34</sup> данному государству о путях преодоления сложившейся ситуации, а также принять решение об опубликовании данной рекомендации. Со своей стороны государство-член ЕС, получившее такую рекомендацию, также может придать ее гласности, даже если Совет ЕС не сделал этого. Несоблюдение государствами – членами ЕС стратегий развития влечет скорее политические, нежели правовые последствия. Это не исключает возможности того, что содержание рекомендации может стать предметом разбирательства в Суде ЕС<sup>35</sup>.

Регламент о Наблюдении предусматривает процедуру, в соответствии с которой Совет ЕС проводит сравнение экономических и финансовых отчетов государств-членов ЕС. В силу действия этого Регламента государства-члены ЕС, которые ввели единую валюту, должны представлять Совету ЕС и Европейской Комиссии «программу стабильности»<sup>36</sup>, а государства-члены ЕС, не участвующие в третьем этапе ЭВС, – «программу конвергенции». Все государства – члены ЕС представляют и публикуют эти программы к началу марта каждого года. Совет ЕС и Европейская Комиссия представляют Европейскому Парламенту<sup>37</sup> отчет о выполнении государствами – членами ЕС программ стабильности и программ конвергенции.

Программы стабильности и программы конвергенции содержат проекты решений, которые государства – члены ЕС предполагают в среднесрочной перспективе принять в налоговой и бюджетной сферах. Последние программы<sup>38</sup> рассчитаны на период с 2001 по 2004 год. В

---

<sup>34</sup> Статья 103 (4) Договора ЕС.

<sup>35</sup> Case C-322/88, *Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles*, (1989) ECR 4407.

<sup>36</sup> Буторина О.В., «Экономический и Валютный Союз: новые горизонты и проблемы» в *Европа: вчера, сегодня, завтра*, Отв. ред. Шмелев Н.П., Экономика, Москва, 2002. С. 338.

<sup>37</sup> Статья 103 (4) Договора ЕС и Статья 12 Регламента о Наблюдении.

<sup>38</sup> “Macroeconomic Policies and Convergence in Europe” in *The Economic Situation of the European Union and the Outlook for 2001-2002*, European Parliament, Working Paper, Directorate-General for Research, *ECON* 126. P. 17.

этих программах правительства государств-членов ЕС намечают использование различных способов улучшения социальной ситуации в своих странах: увеличения государственных расходов на социальные нужды, снижения налогового бремени и выплаты государственного долга. В первую очередь программы направлены на обеспечение стабильности государственных финансов путем более полного сбора налогов, а также снижения затрат на содержание государственного аппарата, сокращения безработицы и проведения реформы систем социального обеспечения<sup>39</sup>.

Маастрихтский Договор также обязывает все государства – члены ЕС избегать чрезмерных бюджетных дефицитов<sup>40</sup>. Содержание понятий «государственный долг» и «бюджетный дефицит» уточняется в Статье 2 Пятого Протокола к Договору ЕС и в Регламенте<sup>41</sup> Совета ЕС 3605/93 от 22 ноября 1993 года о применении Протокола о процедуре чрезмерного дефицита. Для установления факта наличия чрезмерного бюджетного дефицита у государства-члена ЕС Советом ЕС был принят Регламент о Чрезмерных Дефицитах, определяющих соответствующую процедуру.

Европейская Комиссия уполномочена<sup>42</sup> осуществлять наблюдение за финансовым положением государств – членов ЕС. Если, по ее мнению, в государстве – члене ЕС имеет место чрезмерный государственный дефицит, она подготавливает доклад и передает его на рассмотрение Экономического и Финансового Комитета. Комитет определяет свою позицию в отношении фактов, содержащихся в докладе, и в течение двух недель формулирует свое заключение. Далее вопрос передается в Совет ЕС, который по рекомендации Европейской Комиссии, принимает квалифицированным большинством голосов, в том числе государства – члена ЕС, предположительно имеющего бюджетный дефицит, окончательное решение относительно наличия чрезмерного бюджетного дефицита в данном государстве – члене ЕС.

До принятия окончательного решения Совет ЕС рассматривает представленные заинтересованным государством-членом ЕС объяснения<sup>43</sup>. Совет ЕС по рекомендации Европейской Комиссии далее дает реко-

---

<sup>39</sup> Macroeconomic Policies and Convergence in Europe. P. 19.

<sup>40</sup> Статья 104с (1) Договора ЕС и Статья 1 Пятого Протокола к нему.

<sup>41</sup> О.Л. 1993, L 332/7.

<sup>42</sup> Статья 104с (2) Договора ЕС.

<sup>43</sup> Статья 104с (6) Договора ЕС.

мендации заинтересованному государству-члену ЕС о возможном пути преодоления сложившейся ситуации. Это решение принимается большинством в две трети голосов<sup>44</sup>, но исключая голоса государства-члена ЕС, у которого установлен чрезмерный бюджетный дефицит. Далее Совет ЕС требует, чтобы заинтересованное государство-член ЕС приняло решительные меры для устранения в течение года своего чрезмерного бюджетного дефицита<sup>45</sup>.

До тех пор, пока чрезмерный бюджетный дефицит продолжает существовать, Совет ЕС уполномочен налагать на данное государство санкции, которые могут включать требование внести беспроцентный депозит или уплатить штраф<sup>46</sup>. По общему правилу, если в течение двух лет чрезмерный бюджетный дефицит не устранен, депозиты трансформируются в штрафы, а полученные средства распределяются между государствами-членами ЕС, не испытывающими чрезмерный бюджетный дефицит<sup>47</sup>. Если чрезмерный дефицит преодолен, Совет ЕС отменяет санкции. Депозиты возвращаются заинтересованному государству-члену ЕС, но штрафы не подлежат возврату<sup>48</sup>. Также отменяются санкции не финансового характера<sup>49</sup>. В случае, если заинтересованное государство-член ЕС в течение длительного времени не устраняет свой чрезмерный дефицит, против него может быть подан иск в Суд ЕС, который может наложить на данное государство неограниченную сумму штрафа.

В условиях экономического кризиса, который Сообщество в настоящее время вынуждено переживать, некоторые государства-члены ЕС, а именно, Португалия, Франция и Италия, оказались неспособными остановить рост бюджетных дефицитов. Летом 2002 года Европейская Комиссия впервые приступила к процедуре, предусматривающей санкции за нарушение допустимого уровня государственного бюджета, в отношении Португалии<sup>50</sup>, которая призналась в факте сокрытия ее прежним правительством сведений о реальном состоянии государственного бюджета.

---

<sup>44</sup> Статья 148 (2) Договора ЕС.

<sup>45</sup> Статья 3 (4) Регламента Совета ЕС о Чрезмерном Дефиците.

<sup>46</sup> Статья 104с (11) Договора ЕС и Статья 11 Регламента Совета ЕС о Чрезмерном Дефиците.

<sup>47</sup> Статьи 13 и 16 Регламента Совета ЕС о Чрезмерном Дефиците.

<sup>48</sup> Статья 15 Регламента Совета ЕС о Чрезмерном Дефиците.

<sup>49</sup> Статья 13 Регламента Совета ЕС о Чрезмерном Дефиците.

<sup>50</sup> *Европейский Союз: факты и комментарии*, Выпуск 29, Москва, 2002. С. 10, 11.

Регламенты создали строгую правовую структуру для обеспечения финансовой и бюджетной дисциплины государств – членов ЕС. Для усиления их действия они были подкреплены политическим обязательством государств-членов ЕС, отраженном в Резолюции о Пакте Стабильности. Пакт включает обязательство государств – членов ЕС придерживаться соответственно их программ стабильности или программ конвергенции и принимать корректирующие меры. Европейская Комиссия обязалась инициировать процедуру чрезмерных дефицитов с целью обеспечения строгого, своевременного и эффективного действия Пакта Стабильности, а Совет ЕС – эффективно и своевременно соблюдать Пакт Стабильности и использовать право требовать от государств-членов ЕС, имеющих чрезмерные дефициты, беспроцентные депозиты и в соответствии с установленными правилами обращать их в штрафы.

Для выполнения поставленных задач в этой области в праве Сообщества существуют положения, регулирующие финансовую деятельность и пределы ответственности правительств государств-членов ЕС. Бюджетная дисциплина государств-членов ЕС поддерживается путем запрещения НЦ Банкам предоставлять кредиты своим центральным правительствам, региональным и местным или другим органам государственной власти (Статья 104 Договора ЕС), учрежденным по публичному праву. Однако этот запрет не распространяется на государственные кредитные учреждения, которые при предоставлении им НЦ Банками резервных фондов, пользуются в НЦ Банках тем же режимом, что и частные кредитные учреждения. Центральным правительствам или другим органам государственной власти запрещается иметь привилегированный и преимущественный доступ к средствам финансовых институтов<sup>51</sup>. Это означает, что правительства и другие государственные органы могут получать кредиты от финансовых институтов только на общих основаниях, то есть на тех условиях, которые реально действуют в открытой рыночной экономике со свободной конкуренцией<sup>52</sup>.

Сообщество не несет ответственности и не может принимать на себя обязательства государств-членов ЕС, равно как государство-член ЕС не может принимать на себя обязательства любого другого государства-члена ЕС<sup>53</sup>. Совет ЕС, действуя по предложению Европейской

---

<sup>51</sup> Статья 104а Договора ЕС.

<sup>52</sup> Статья 109е (3) Договора ЕС.

<sup>53</sup> Статья 104b Договора ЕС.

Комиссии, уполномочен принимать меры, необходимые для преодоления экономических кризисов<sup>54</sup>. Более того, Сообщество может предоставить чрезвычайную финансовую помощь государствам – членам ЕС, переживающим сложные экономические проблемы, возникшие по не зависящим от них причинам, таким как природное бедствие<sup>55</sup>.

В пространстве Евро координация экономической политики основана на консенсусе государств-членов ЕС «без изъятий», что предполагает не навязывание государству решения, а убеждение его в желательности проведения данной политики. Координация экономической политики включает три элемента, в частности, выработку общей оценки экономического положения в Сообществе, осознание необходимости принятия соответствующих мер и согласование проводимых экономических политик.

Развитие экономического союза ЭВС определяется двумя тенденциями. С одной стороны, возрастающая взаимозависимость экономик государств-членов ЕС вызывает потребность в более глубокой координации их экономических политик и объединении бюджетных и налоговых усилий. Это отражено в работе Ф. Манена *Европейские Сообщества. Европейский Союз. Институциональное Право*<sup>56</sup>, который, давая оценку «коммунитаризации» валютной политики и отсутствию такого явления в экономической сфере, делает вывод, что «несомненно, это различие в большой степени искусственное, и если валютная политика будет такой, как она задумана в Договоре, экономическая независимость государств-членов ЕС будет значительно ограничена».

С другой стороны, наиболее индустриально развитые государства – члены ЕС, определяющие позицию Европейского Конвента, выступают против институционализации экономического союза ЭВС и за сохранение у государств – членов ЕС суверенных прав на определение и проведение национальных экономических, бюджетных и налоговых политик. В своем выступлении в декабре 2002 года В. Жискар д'Эстен сказал, что «экономические политики остаются в компетенции государств-членов ЕС. Конвент еще не пришел к консенсусу по вопросу о лучшем способе координации экономических политик. Никто не ставит под вопрос налоговые компетенции государств-членов ЕС, как они

---

<sup>54</sup> Статья 103а (1) Договора ЕС.

<sup>55</sup> Статья 103а (2) Договора ЕС.

<sup>56</sup> Manin P., *Les Communautés Européennes. L'Union Européenne. Droit Institutionnel*, 5 Edn., Editions A. Pedone, Paris, 1999, p. 120.

сформулированы в учредительном договоре»<sup>57</sup>, определив тем самым отношение Европейского Конвента к перспективам развития экономического союза ЭВС.

---

<sup>57</sup> *Report Submitted by V. Giscard D'Estaing Chairman of the European Convention to the Copengagen European Council on 12 and 13 December 2002.* P. 6, 7.