

Фискальное регулирование в интеграционных объединениях: общая характеристика

**Сергеев Е.А., аспирант кафедры мировой экономики
МГИМО МИД России**

В статье рассматривается феномен фискального регулирования, который предлагается понимать как установление определённой степени контроля (выражающейся, например, в введении бюджетных правил) со стороны наднациональных органов власти (или на условиях взаимных договорённостей) за национальными бюджетами стран-членов интеграционных объединений, и представляется обзор фискального регулирования в различных интеграционных объединениях мира. Можно утверждать, что фискальное регулирование в достаточно полном виде существует в ЕС. В интеграционных объединениях вне ЕС оно выражено слабее и имеет ряд отличительных черт. В связи с экономической спецификой развивающихся стран наиболее эффективным представляется не слепое заимствование фискального регулирования и критериев конвергенции из ЕС, а их адаптация к местным условиям или разработка концептуально отличных и подходящих для развивающихся стран основ фискального регулирования.

Ключевые слова: фискальное регулирование, бюджетные правила, дефицит бюджета, государственный долг, критерии конвергенции, ЕС, ЭКОВАС, ЗАЭС, ЗАВЗ, САДК, ВАС, ССАГПЗ, ЕАЭС

E.Sergeev. Fiscal regulation in integration groupings: general features

The article focuses on the phenomenon of fiscal regulation. The latter implies control over national budgets of the participants to a regional integration arrangement exercised by supranational institutions or by mutual agreement (e.g. through introducing fiscal rules). The article presents an overview of fiscal regulation frameworks in different integration groups. The article claims that there is a relatively full range of fiscal regulation frameworks in the EU. Though in other regional integration groups this framework is weaker and has its distinctive features. Taking economic specifics of developing countries into consideration, it is assumed that adapting fiscal regulation arrangements or elaborating conceptually new ones (adjusted for the needs of developing countries) is more efficient than blindly borrowing them from the EU practices.

Key words: fiscal regulation, fiscal rules, budget deficit, public debt, convergence criteria, EU, ECOWAS, WAEMU, WAMZ, SADC, EAC, GCC, EAEU

Вступление

Проблема воздействия различного рода фискальных (налогово-бюджетных)¹ ограничений или иного рода контролируемых мер на национальную экономику той или иной страны привлекает внимание многих учёных.² Это объясняется отсутствием единого мнения о том, какое влияние на перспективы экономического роста могут оказать такие меры.³ Чаще всего их называют бюджетными (фискальными) ограничениями или правилами. Такие ограничения существуют как в национальных государствах, так и в интеграционных объединениях. Как представляется, это иногда может затруднить исследование таких мер. В условиях, когда возможные последствия любых фискальных ограничений (иных методов контроля) на национальную экономику однозначно не определены, влияние подобных мер на экономики сразу нескольких стран становится менее явным. Дело в том, что для разных национальных экономик в целом имеют разные деловые циклы, что в условиях унифицированных методов контроля над фискальной сферой теоретически должно приводить к разным результатам. Проблемой асинхронности деловых циклов в условиях валютной интеграции занималась, например, теория оптимальных валютных зон, а среди некоторых исследователей этого вопроса возникли идеи о необходимости некоторой синхронизации циклов, что, в свою очередь привело к возникновению идеи о необходимости выполнить ряд критериев для создания валютного союза.⁴ То есть критерии фискального порядка или будущие наднациональные фискальные ограничения (часть которых входила в число необходимых для создания валютного союза критериев) фактически начинают выполнять функции, связанные именно с интеграцией. В этой связи, возможно, для удобства анализа стоит выделить среди общего понятия фискальных (бюджетных) ограничений понятие некоего фискального регулирования, которое бы характеризовало установление таких ограничений (и других мер) именно в интеграционном объединении.

В таком случае здесь встаёт проблема соотношения понятия фискального регулирования и фискального союза (под которым обычно понимается создание на основе фискального федерализма фискальной системы с различными уровнями ответственности⁵). Как представляется, и

¹ Термин «фискальный» употребляется в работе как синоним термина «налогово-бюджетный», что обусловлено широким использованием термина «фискальный» в этом контексте в иностранной литературе, целями фиксации такого относительно нового понятия как «фискальное регулирование», а также исходя из методологических основ исследования финансового сектора национальной экономики, см.: Булатов А.С. Национальная экономика: учебное пособие / А.С. Булатов. – М.: Магистр: ИНФРА-М6 2015. – С. 114-115.

² См.: Von Hagen J. Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan / J. von Hagen // CEPR Discussion Paper. – 2005. – No. 5330; Afonso A. The Relevance of Fiscal Rules for Fiscal and Yield Developments / A. Afonso, A. S. Guimarães // University of Lisbon Working Papers. – 2014. – No. 5.; Гурвич Е. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? / Е. Гурвич, И. Соколов // Вопросы экономики. – 2016. – No 4. – С. 5-29.

³ Скрыпник Д.В. Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост (научный доклад) / Д.В. Скрыпник. – М.: Институт экономики РАН, 2016. – С.12.

⁴ См.: Alkholifey A. GCC Monetary Union / A. Alkholifey, A. Alreshan // IFC Bulletin. – 2010. – № 32. – pp. 17-18, 30-32.

⁵ В пример часто приводят США.

здесь выделение понятия фискального регулирования позволит решить ряд задач. Дело в том, что в понятие фискального союза входит не только вопрос бюджетных ограничений (например, штаты в США)⁶, но и система перераспределения и другие компоненты полноценной бюджетной системы.⁷ В фискальное регулирование предлагается не включать бюджет Европейского союза, а сосредоточиться именно на проблеме взаимодействия интеграционного объединения и национальной экономики. То есть фискальное регулирование может представлять собой целенаправленное воздействие интеграционного объединения на внутреннюю национальную фискальную систему. Как представляется, введение понятия фискального регулирования позволит анализировать «промежуточный» уровень экономической интеграции, связь между интеграцией как таковой и национальным уровнем. Кроме того, включение в понятие фискального регулирования налогового аспекта (по аналогии с национальными налогово-бюджетными системами) может позволить и здесь выделить наднациональный компонент. Налоговая гармонизация, которая может проходить в интеграционном объединении (то есть только если проводится централизованно), также может считаться компонентом фискального регулирования, так как теоретически при одинаковых для всех стран-членов подходах по-разному может воздействовать на их экономики. Таким образом, фактически фискальное регулирование в интеграционном объединении можно рассматривать как промежуточное синтетическое понятие между категориями налоговой гармонизации и фискального союза, которые являются наиболее приемлемыми теоретическими инструментами в анализе внешних эффектов фискальной политики.⁸ Это понятие формулируется для удобства анализа фискальной проблематики в интеграционном объединении, оно помогает сфокусировать исследования на специфических отношениях между общими для всех правилами (рекомендациями) в фискальной сфере и национальным уровнем.

Конечно, все эти вопросы остаются дискуссионными, но главные дискуссии продолжает вызывать проблема воздействия того, что в данной статье предлагается называть фискальным регулированием: воздействие наднациональных фискальных ограничений (а также возможная более глубокая налоговая гармонизация) на национальные экономики. Однако в первую очередь необходимо очертить круг объектов, в которых такое регулирование может проводиться. Для этого необходимо посмотреть на интеграционные объединения и на ту практику фискального регулирования, которая в них проводится. Этому и посвящена в основном данная статья.

⁶ См.: Bordo M. Does the euro need a fiscal union? Some lessons from history / M. Bordo, L. Jonung, A. Markiewicz // NBER Working Paper. – 2011. – No. 17380.

⁷ An economist explains the pros and cons of a single currency [Electronic resource] / The National. – 22.11.2016. – Mode pf access: <http://www.thenational.ae/business/economy/an-economist-explains-the-pros-and-cons-of-a-single-currency#page4> (Application date: 12.12.2016)

⁸ Олейнов А.Г. Внешнеэкономическая политика стран мира: теория и методология анализа [Электронный ресурс] / А.Г. Олейнов // Мировое и национальное хозяйство. – 2016. – №4. – С.6. – Режим доступа: <http://www.mirec.ru/upload/ckeditor/files/mirec-2016-4-oleinov.pdf> (дата обращения: 14.02.2017)

В действительности количество интеграционных объединений, в которых существуют некоторые формы фискального регулирования, достаточно велико. Точнее полноценное фискальное регулирование существует, пожалуй, только в ЕС (из-за механизма наднационального «принуждения»), но в других объединениях есть некоторые зачатки такого регулирования (выраженные обычно в наличии необязательных к исполнению фискальных ограничений). Кажется интересным сравнить эти проявления фискального регулирования в разных интеграционных объединениях.

Классификацию таких ограничений в интеграционных объединениях ведёт МВФ⁹, однако из интеграционных объединений там представлены лишь некоторые. Исходя из этого, целесообразно посмотреть на относительно развитое фискальное регулирование (ЕС) и на его отдельные начальные проявления в иных интеграционных объединениях.

Феномен фискального регулирования

Термин фискальное регулирование достаточно редко употребляется в научной литературе, а когда употребляется, то речь чаще идёт о налоговом регулировании экономической деятельности.¹⁰ В качестве синонимов употребляются такие термины, как, например, фискальный союз или фискальная политика. Возможные отличия от фискального союза уже были представлены (можно лишь добавить, что фискальное регулирование можно, вероятно, считать частью фискального союза). *Фискальная (налогово-бюджетная) политика* представляет собой классический инструмент государственной макроэкономической политики¹¹, направленный на «обеспечение полной занятости, равновесия платежного баланса и экономического роста при производстве неинфляционного ВВП».¹²

Фискальное регулирование – в большей степени механизм, направленный на обеспечение относительно равномерного макроэкономического климата в странах-членах интеграционного объединения для стабильного функционирования валютного союза, выражающееся в установлении определённых бюджетных ограничений для стран-членов (потолки дефицита бюджета и величины государственного долга), а также в определённой налоговой гармонизации между странами-членами. Термин «фискальный» в данном случае по аналогии с национальной фискальной (налогово-бюджетной) системой объединяет

⁹ Fiscal Rules at a Glance [Electronic resource] / E. Bova et al. // IMF. – 2015. – Mode of access: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf> (Application date: 04.02.2017)

¹⁰ См.: Умерова Д.В. Эволюция фискального регулирования в современной экономике: автореф. дис. ... к. экон. н.: 08.00.01. Москва, 2008. 25 с.

¹¹ Холопов А.В. Макроэкономическая политика в условиях глобализации: Монография. / А.В. Холопов. – М.: Деловая литература, 2007. – С. 172-194.

¹² Курс экономической теории: Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики: Учебное пособие / Под ред. д.э.н., проф. А.В. Сидоровича; МГУ им. М.В. Ломоносова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство «Дело и Сервис», 2001. — С. 271.

налоговый (налоговая гармонизация) и бюджетный (бюджетные ограничения) компоненты.

По своему смыслу фискальное регулирование, конечно, созвучно с понятиями *фискальных правил* (англ. *fiscal rules*)¹³ или бюджетных ограничений, означающих наличие в государстве или интеграционном объединении каких-либо ограничений по показателям бюджета, и фискальной (бюджетной) консолидации¹⁴, означающей сокращение дефицита бюджета и государственного долга. «Принудительную» консолидацию, осуществляемую по инициативе наднациональных органов, в таком случае будет представлять собой фискальное регулирование. Кроме того, термин фискальное регулирование включает и налоговый компонент (в отличие от фискальных правил), выражающийся в наличие налоговой гармонизации в рамках интеграционного объединения.

Началом фискального регулирования можно считать принятие критериев конвергенции (Маастрихтских критериев в Европейском союзе), которые формально были обязательными для вступления в зону евро, но на практике допускали возможные исключения, скажем, для Бельгии. Эти критерии содержали в себе и компонент фискального регулирования: дефицит бюджета менее 3% ВВП и государственный долг менее 60% ВВП. В дальнейшем можно наблюдать обособление фискального компонента от других критериев (инфляции и др.), что показывает важность фискального регулирования для нормального функционирования валютного союза.

Развитие фискального регулирования в Европейском союзе

Критерии конвергенции распространяются и действуют для стран-членов только на период до их вступления в валютный союз. Следовательно, был необходим документ, способный обеспечить выполнение критериев и после вступления в зону евро, чтобы избежать разбалансировки ключевых макроэкономических показателей. В 1997 г. был заключён Пакт стабильности и роста (англ. *Stability and Growth Pact, SGP*), положения которого позднее были включены в Амстердамский договор. Однако здесь речь пока не шла о государственном долге, была закреплена лишь норма по дефициту государственного бюджета в 3% ВВП.¹⁵

Важным элементом выступает процедура чрезмерного дефицита (англ. *excessive deficit procedure*), основания для которой проистекали из 104 статьи Маастрихтского договора. В ней говорилось о том, что страны будут избегать чрезмерных дефицитов государственного бюджета.¹⁶ В правовое поле ЕС она конкретизируется, в частности, Регламентом Совета ЕС №

¹³ См.: *Fiscal Rules Dataset* [Electronic resource] // International Monetary Fund. – Mode of access: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm> (Application date: 14.12.2016)

¹⁴ См.: *Fiscal Consolidation* [Electronic resource] // OECD Glossary of Statistical Terms. – 28.03.2014. – Mode of access: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm> (Application date: 14.12.2016)

¹⁵ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact of June, 17 1997. – Amsterdam, 1997 [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union Law – 11.04.2005 – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1412156825485&uri=URISERV:l25021> (Application date: 02.05.2016)

¹⁶ Стрежнева М.В. Жёсткая координация / М.В. Стрежнева, И.Л. Прохоренко // Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – С. 113.

1467/97 1997 г., в соответствии с которым государствам необходимо предотвращать чрезмерный дефицит, а если он всё же имеет место, то его как можно скорее нужно корректировать. Правда, здесь также определены возможности, когда процедуру чрезмерного дефицита Европейская комиссия может не начинать (англ. Flexibility of the SGP), а именно: такой процедуры может не быть, если большой бюджетный дефицит возник из-за значительного падения ВВП (более 2%).¹⁷ Договором даже предусмотрен режим санкций для страны, не выполняющей рекомендации Совета ЕС по сокращению дефицита (в форме беспроцентного депозита в виде 0,5% ВВП).¹⁸

Пакт определял, что страны должны придерживаться норм дефицита и по возможности даже выходить на профицит бюджета для большей устойчивости государственного долга.¹⁹ У каждого государства есть своя собственная среднесрочная цель по бюджету²⁰ (англ. medium-term objective, МТО), которая представляет собой структурный баланс бюджета каждой страны, пересматриваемый каждые 3 года. Структурный баланс означает, что номинальный бюджет страны «очищен» от циклических компонентов. Последние считаются по-разному Европейской комиссией, ЕЦБ и МВФ. Европейская комиссия считает, что циклический компонент состоит из двух главных элементов – разрыв ВВП (англ. output gap) или разница между потенциальным и фактическим ВВП и расчет связи между экономическим циклом и бюджетом или параметр бюджета с поправкой на циклы (англ. cyclical-adjustment budgetary parameter).²¹ Государства-члены, не достигшие своих среднесрочных целей, должны каждый год улучшать свой структурный баланс на 0,5% ВВП. Этот показатель также используется как ориентир в случае негативного развития событий в экономике. Отклонение на 0,5% в таком случае может быть допустимо.

Однако в 2015 г. Комиссия выпустила Сообщение²², в котором заявляет, что будет применять специальную «матрицу» для определения того, насколько благоприятны или неблагоприятны условия для развития экономики. В случае серьезного отклонения (0,5% ВВП) от среднесрочного

¹⁷ Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure – Brussels, 1997. [Electronic resource] / EUR-Lex: Access to European Union Law – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31997R1467> (Application date: 02.05.2016)

¹⁸ European Central Bank Monthly Bulletin: June, 2003 / European Central Bank. – Frankfurt-am-Main: ECB, 2003. – p. 58-59.

¹⁹ The Stability and Growth Pact Crisis and Reform / [L. Schuknacht et al.] // European Central Bank Occasional Paper Series. – 2011. – No. 129. – p. 9.

²⁰ Стрежнева. Указ. соч. С. 116.

²¹ Moure G. The cyclically-adjusted budget balance used in the EU Fiscal Framework: an Update / G. Moure, G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster, M. Salto // European Commission Economic Papers. – 2013. – No. 478. – p. 8.

²² Making the Best Use of the Flexibility Within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank of January, 13 2015 [Electronic resource] / European Commission. 13.01.2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf (Application date: 03.05.2016)

ориентира, Комиссия может начать процедуру раннего предупреждения (early warning).²³

Интересно, что в 2005 г. пакт был пересмотрен. К этому привело то, что около половины всех стран еврозоны выходили за пределы, очерченные документом.²⁴ После реформы пакт оказался значительно более мягким. Так, правило трёхпроцентного дефицита могло быть нарушено, если в стране наблюдался отрицательный рост экономики.²⁵ Таким образом, европейские страны в очередной раз продемонстрировали своё нежелание быть скованными жёсткими обязательствами в своей бюджетной политике.

Поскольку все недостатки пакта стали очевидными после кризиса, в 2011 г. пакт вновь реформировали т.н. шестью базовыми актами²⁶ (англ. six-pack). Ключевыми его положениями стали требования о возможных санкциях (депозит размером 0,2% ВВП) ещё на превентивной стадии, если страна не выполняет рекомендации Совета. Важно также, что впервые своё место наряду с дефицитом занял и критерий потолка государственного долга (60% ВВП). Если страна превысила это пороговое значение, то против неё начинается процедура чрезмерного дефицита, даже если её дефицит на самом деле меньше 3% ВВП.²⁷ Также необходимо отметить, что этим пакетом было введено новое правило фискального регулирования – критерий по расходам.

Логичным продолжением реформы 2011 г. стало введение в 2013 г. т.н. двух базовых актов (англ. two-pack). Они тесно связаны с принципами т.н. «Европейского семестра», принятого в 2010 г.

Действие механизма «Европейского семестра» начинается с января каждого года. Европейская комиссия готовит доклад по главным проблемам, которые могут затронуть страны ЕС и еврозоны. Затем, в феврале, на уровне Совета ЕС и Европейского парламента проходят консультации по данному докладу. В марте проходит ежегодный экономический саммит Европейского совета, на котором определяются ключевые ориентиры в рамках программ стабилизации (англ. stability program) для стран-членов зоны евро и программ конвергенции (англ. convergence program) для всех других стран ЕС. Страны представляют эти программы в апреле. Одновременно страны, в соответствии с программой «2020» определяют свои основные проблемы в Национальных программах реформ (англ. national reform program, NRP). По итогам анализа данных программ Совет издаёт свои рекомендации. Кроме того, в июне Комиссия публикует экономические обзоры по каждой из стран, одновременно она также даёт собственную оценку представленным странами программам. Цикл замыкается в январе следующего года, когда Комиссия в

²³ Angerer J. Stability and Growth Pact – An Overview of the Rules [Electronic resource] / J. Angerer // European Parliament. – Directorate-General for International Policies. – 18.12.2015. – Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/528745/IPOL-ECON_NT\(2014\)528745_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/528745/IPOL-ECON_NT(2014)528745_EN.pdf) (Application date: 03.05.2016)

²⁴ Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском союзе / Е.А. Сидорова. - М. : ИМЭМО РАН, 2012. – С. 103.

²⁵ Подробнее см.: Diebalek L. Reform of the Stability and Growth Pact / L. Diebalek, W. Köhler-Töglhofer, D. Prammer // Monetary Policy and Economy – 2006. – No. Q1. – pp. 78-109.

²⁶ Стрежнева. Указ. соч. С. 115.

²⁷ Там же.

ежегодном докладе сообщает о том, как страны выполняют данные им рекомендации.²⁸

Два базовых акта²⁹, принятые в 2013 г. касаются в основном повышения прозрачности процесса принятия бюджетов в странах членах и усиления контроля за ними.³⁰ Так, этот пакет значительно усиливает механизм «Европейского семестра» т.н. национальным семестром: к 30 апреля страны-члены должны публиковать свои среднесрочные фискальные планы, к 15 октября – бюджетные планы, а к 31 декабря уже должны принять бюджет на следующий год. Но главным элементом становится то, что Комиссия теперь будет высказывать своё мнение относительно бюджетных планов стран-членов (к 30 ноября). Кроме того, страны, против которых действует процедура чрезмерного дефицита, должны передавать Комиссии информацию о том, какие меры они принимают для сокращения дефицита. Также все страны, испытывающие финансовые проблемы (а особенно те страны, которые получают финансовую помощь) оказываются под пристальным надзором Европейской комиссии и Европейского центрального банка.³¹ Наконец, страны должны подготавливать т.н. программы экономического партнёрства (англ. economic partnership programs), содержащие планы основных мероприятий в рамках структурных реформ, а также координировать свою деятельность в вопросе выпуска долговых обязательств.³²

В заключение, необходимо также упомянуть Договор о стабильности, координации и управлении или Фискальный пакт (англ. Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) или Fiscal Compact), который был подписан в Брюсселе в 2012 г. и который не является частью правовой системы всего союза, а пока лишь межправительственным договором между 25 его странами-членами (Великобритания и Чехия не подписали договор,

²⁸ European Central Bank Monthly Bulletin: March 2011 [Electronic resource] / European Central Bank – Frankfurt-am-Main: ECB, 2011. – p. 100. – Mode of access: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/art1_mb201103en_pp99-119en.pdf (Application date: 30.11.2016)

²⁹ 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 [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union Law. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0472> (Application date: 30.11.2016);

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 [Electronic resource] // EUR-Lex: Access to European Union Law. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0473> (Application date: 30.11.2016)

³⁰ Более подробно, а также об отличиях предложения Комиссии от принятых регламентов см.: De la Parra S. The two pack on economic governance: an initial analysis / S. De la Parra. – Brussels: European Trade Union Institute Printshop, 2013. – 29 p.

³¹ ‘Two-Pack’ enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area [Electronic resource] // European Commission Press Releases Databases. – 27.05.2013. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm (Application date: 30.11.2016)

³² The corrective arm [Electronic resource] // European Commission – Economic and Financial Affairs – 17.11.2015 – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm (Application date: 03.05.2016)

Хорватия, вошедшая в Европейский союз в 2013 г., не является его членом). Основные положения пакта касаются структурного дефицита стран. Его показатель должен составлять 0,5% ВВП и 1% ВВП для стран, где уровень государственного долга значительно ниже 60%. Эти меры должны быть закреплены в национальных законодательствах стран-членов. Суд ЕС может ввести финансовые санкции (0,1% ВВП) против страны, которая не имплементировала в национальное законодательство эти положения. В 2015 г. для обеспечения большей гибкости в реагировании национальных экономик на асинхронность деловых циклов, был пересмотрен ряд положений по имплементации Фискального пакта.³³

Конечно, нельзя не упомянуть о том, что в Европейском союзе проходит (хотя и с значительными затруднениями) и налоговая гармонизация (наиболее успешно в сфере косвенного налогообложения). Несмотря на посыл о возможном включении налоговой гармонизации в понятие фискального регулирования в интеграционном объединении, этот феномен в основном остаётся за рамками данной статьи. С одной стороны, это обусловлено и без того значительным объёмом информации, которую необходимо освятить. С другой стороны, это частично можно объяснить достаточно скромными успехами ЕС в области налоговой гармонизации, что позволяет исследователем называть такую гармонизацию налоговой координацией.³⁴

Если все же кратко перечислить основные достижения Европейского союза в деле налоговой гармонизации, то они в первую очередь касаются косвенных налогов. Так, положения о НДС стали частью *acquis communautaire* (в частности, была установлена минимальная ставка в 15%)³⁵, в Договоре о функционировании Европейского союза (ДФЕС) (статья 113) содержится упоминание о гармонизации различных форм косвенных налогов (среди которых акцизы). В 2008 г. была создана информационная сеть Eurofisc, чтобы более адекватно противодействовать мошенничеству с НДС. Также статьи 192 и 194 ДФЕС содержат положения о возможности принятия дополнительных налоговых мер в вопросах экологии и энергетики.³⁶ В области прямых налогов также проводилась некоторая гармонизация: в 1990 г. была принята Директива, касавшаяся налогообложения материнских и дочерних компаний (позднее по этому вопросу было принято ещё несколько Директив: 2003/123/ЕС, 2011/96/EU, 2015/121). Главный её смысл

³³ См.: Prammer D. The Stability and Growth Pact since 2011: More complex – but also stricter and less procyclical? / D. Prammer, L. Reiss // *Monetary Policy and the Economy*. – 2016. – No. Q1/16. – pp. 33-53.

³⁴ Дрыночкин А.В. Налоговая гармонизация как следствие глобализации: Восточно-европейский аспект / А.В. Дрыночкин // *Вестник университета (Государственный университет управления)*. – 2007. – № 7. – С. 271-277.

³⁵ Bénassy-Quéré A. Tax Harmonization in Europe: Moving Forward / A. Bénassy-Quéré, A. Trannoy, G. Wolff // *Les notes du conseil d'analyse économique*. – 2014. – No. 14. – Mode of access: <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note014-en.pdf> (Application date: 05.12.2017)

³⁶ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [Electronic resource] / EUR-Lex: Access to European Union Law. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_2&format=PDF (Application date: 13.02.2017)

заклучался в избежании двойного налогообложения материнских и дочерних компаний, а также устранении налога на дивиденды между ассоциированными компаниями из разных стран-членов. Одним из примеров также может служить инициатива ЕС под названием Единая консолидированная база налога с корпораций (англ. Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB))³⁷, выдвинутая в 2011 г. Эта инициатива предполагает создание единых правил для расчета налогооблагаемой базы (причем по проекту новых директив участие крупных ТНК в этой системе станет обязательным). Также в данном контексте нельзя не упомянуть известный налог на финансовые транзакции, введенный в рамках механизма продвинутого сотрудничества (англ. enhanced cooperation) ЕС (в разработке и продвижении этого механизма участвовало 11 стран-членов).³⁸

Подобный краткий обзор налоговой гармонизации позволяет говорить о том, что в Европейском союзе наблюдаются некоторые её элементы, однако, пожалуй, нельзя всё же говорить о её полноценном характере. Кроме того, данная сжатая характеристика не даёт в достаточной мере понять характер этой гармонизации, поэтому этот вопрос ещё должен стать предметом специального экономического анализа.

Учитывая всё сказанное, можно сказать, что Европейский союз после кризиса начал осуществлять некоторые шаги по пути усиления фискального регулирования. Однако интересно отметить, что основные инициативы были приняты в период 2011-2013 гг., т.е. в период, когда последствия кризиса суверенных долгов были ещё очень чувствительны. В последующий период интеграционный пыл несколько ослаб. Возможно, на данный момент страны-члены устраивает, какой вышла эта фискальная структура. Принципиально она мало чем отличается от положений Пакта стабильности и роста в его первоначальном варианте. Возможно, некоторые ограничения стали более жёсткими, но в концептуальном плане в фискальную архитектуру ЕС не было добавлено принципиально новых элементов. Можно сказать, что основное противоречие между экономическим ростом и необходимостью строгого контроля за государственными финансами вновь застыло в промежуточной, неразрешенной фазе. С одной стороны, в отношении стран действуют определённые ограничения, но с другой стороны, полного контроля над своими бюджетными сферами они также не допускают.

Таким образом, на данный момент в Европейском союзе (в ЭВС) действуют несколько количественных бюджетных правил (или правил фискального регулирования): баланс бюджета (дефицит не более 3%), уровень госдолга (не более 60%), уровень структурного дефицита (0,5%), а также ограничение расходов (превышение расходов бюджета над потенциальным экономическим ростом согласно МТО должно

³⁷ Re-launch of the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) [Electronic resource] / European Commission. – Taxation and Customs Union. – Tax Consultations. – 2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/relaunch_ccctb_en.htm (Application date: 06.05.2016)

³⁸ См.: Taxation of the financial sector [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en (Application date: 15.12.2016)

сопровождаться таким же увеличением доходов бюджета).³⁹ Кроме того, действует целая инфраструктура фискального регулирования, которая состоит из превентивного и корректирующего механизмов, в которые задействованы различные институты ЕС.⁴⁰ На данный момент многие из стран-членов зоны евро не соответствуют ключевым критериям (табл.1).

Табл.1. Соблюдение странами-членами зоны евро некоторых фискальных критериев, 2015 г.

Страна	Дефицит/профицит	Долг	Структурный дефицит/профицит ⁴¹
Австрия	-1,2% (-1,2%) ⁴²	86,2%	+0,1%
Бельгия	-2,6% (-2,6%)	106,1%	-2,6%
Германия	+0,7% (+0,6%)	71%	+0,9%
Греция	-3,1% (-7,5%) ⁴³	176,9%	+1,9% ⁴⁴
Ирландия	-1,9% (-2,3%)	78,7%	-2,1%
Испания	-5,1% (-5,1%)	99,3%	-2,9%
Италия	-2,6% (-2,6%)	132,7%	-1,0%
Кипр	-1,4% (-1%)	108,9%	+1,9%
Латвия	-1,8% (-1,0%)	34,9%	-2,0%
Литва	-0,2% (-0,2%)	42,8%	-0,4%
Люксембург	+1,3% (+1,3%)	21,5%	+1,6%
Мальта	-1,5% (-1,5%)	64%	-2,3%
Нидерланды	-1,9% (-1,8%)	65,1%	-0,9%
Португалия	-4,4% (-4,4%)	129%	-1,9%
Словакия	-3% (-3%)	52,9%	-2,3%
Словения	-3,3% (-2,9%)	83,1%	-2,6%
Финляндия	-2,7% (-2,7%)	62,5%	-1,4%
Франция	-3,5% (-3,5%)	96,1%	-2,4%
Эстония	+0,4% (+0,4%)	9,7%	+0,7%

Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database и Евростат.

Сегодня процедура чрезмерного дефицита действует в отношении 6 стран (Хорватия, Португалия, Франция, Греция, Испания, Великобритания).⁴⁵

³⁹ The expenditure benchmark [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/expenditure-benchmark_en (Application date: 15.12.2016)

⁴⁰ Подробнее см.: Reforming Fiscal Governance in the European Union / Andrieu M. et al. // IMF Staff Discussion Note. – 2015. – No. 15/09 – pp. 8-9.

⁴¹ Данные на основе The 2016 Stability and Convergence Programmes. An Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance / European Commission. – Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016. – p. 30-32.

⁴² В скобках указаны показатели по данным Европейской комиссии.

⁴³ Евростат

⁴⁴ European Economic Forecast. Autumn 2016 / European Commission. – Luxembourg: Publication Office of the European Commission, 2016. – p. 87.

⁴⁵ Excessive deficit procedures – overview [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic->

При этом интересно ответить, что процедура действует и в отношении стран, не вошедших в зону евро (Великобритания и Хорватия).

Таким образом, фискальное регулирование, как представляется, достаточно сильно развито в Европейском союзе. Его отличительной чертой является наличие механизма принуждения.⁴⁶ Однако остаётся открытым вопрос о путях развития такого фискального регулирования.

Фискальное регулирование в неевропейских интеграционных объединениях

Фискальное регулирование в более мягких формах существует и в других интеграционных объединениях. Его спецификой является часто необязательный характер устанавливаемых ограничений, а также практически полное отсутствие налогового компонента. Это объясняется достаточно низкой степенью интегрированности в рамках таких объединений по сравнению с Европейским союзом.

А. Интеграционные объединения в Африке.

Интересными для рассмотрения являются некоторые интеграционные объединения в Африке. Хотя лишь некоторые из них здесь достигли создания полноценной зоны свободной торговли⁴⁷, а концептуально интеграция движется по европейскому стадильному пути⁴⁸, во многих объединениях уже существует некоторое фискальное регулирование, являющееся модификацией европейских критериев конвергенции. Связано это, безусловно, с колониальным прошлым стран-членов таких объединений и неустойчивой финансовой системой, существовавшей в них после обретения независимости.⁴⁹ Иногда страны-метрополии «сверху» учреждали валютные союзы в ряде таких объединений. А наличие валютного союза в теории закрепляется наличием соответствующего фискального регулирования. Тем не менее, фискальное регулирование в Африке – явление относительно новое, при том что валютные союзы существуют здесь с 1970-х гг.

В других случаях наличие фискального регулирования так или иначе обусловлено как раз стремлением к достижению к макроэкономической конвергенции между странами-членами таких объединений, так как они часто демонстрируют противоположную динамику. Достижение некоторой степени этой макроэкономической конвергенции теоретически может

governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview_en (Application date: 12.02.2017)

⁴⁶ Буторина О.В. Кризис в зоне евро. Конец благосостояния для всех? / О.В. Буторина // Долговой кризис в ЕС и перспективы евро: материалы круглого стола (Ин-т Европы РАН, 19 окт. 2011) – под. ред. А.И. Бажана, А.А. Масленникова. – М.: Ин-т Европы РАН: Рус. Сувернир, 2012. – С. 19.

⁴⁷ Костюнина Г.М. Интеграционные процессы в Африке: история и современный этап / Г.М. Костюнина // Российский внешнеэкономический вестник. – 2016. – №4. – С. 41-42.

⁴⁸ Hatzenberg T. Regional Integration in Africa / T. Hatzenberg // World Trade Organization. – Staff Member Working Paper ERSD. – 2011. – no. 14. – p. 2.

⁴⁹ Gollwitzer S. Budget Institutions and Fiscal Performance in Africa / S. Gollwitzer // University of Nottingham. – Centre for Research in Economic Development and International Trade Working Paper. – 2010. – No. 10/02. – p. 3.

способствовать развитию внутрирегиональных связей, масштаб которых пока оставляет желать лучшего.

Интересным примером создания валютного союза извне является ЭКОВАС (Экономическое сообщество стран Западной Африки), а точнее существующий в его рамках Западноафриканский экономический и валютный союз или ЗАЭВС (англ. WAEMU). Специфика ЭКОВАС, как и других «сообществ» в Африке (КОМЕСА, ЭККАС) состоит в том, что они осознанно создавались как строительные блоки будущего Африканского экономического сообщества.⁵⁰ В результате в состав этих объединений страны входили по географическому принципу, что в значительной мере повлияло на особый характер взаимоотношений внутри группировок. Так, в состав ЭКОВАС, созданного в 1975 г., вошли страны, бывшие французскими колониями, а также «нефранкофонные» государства. В результате внутри ЭКОВАС сформировалось два валютных союза (уже упомянутый ЗАЭВС⁵¹, объединивший бывшие французские колонии⁵², и ЗАВЗ (англ. WAMZ)⁵³ или Западноафриканская валютная зона, в которую вошли бывшие английские колонии⁵⁴). И если в первом валютном союзе есть единая валюта (франк КФА), то создание общей валюты для ЗАВЗ (эко) натолкнулось на серьёзные трудности. В результате, в 2015 г. проект функционирования двух валют в рамках одного объединения был закрыт, вместо этого принято решение создать общую для ЭКОВАС валюту к 2020 г.⁵⁵

Фискальное регулирование в рамках ЗАЭВС, в принципе, не является пока фискальным регулированием в том плане, в котором его предлагает понимать данная статья. Во-первых, оно представлено здесь лишь бюджетными ограничениями, а во-вторых, принятие решений в рамках этого регулирования не носит наднациональный и даже квазинациональный характер. Решения о необходимости введения критериев конвергенции принимают главы государств. Так, последнее решение, которое должно быть реализовано к 2019 г., было принято в 2015 г.⁵⁶ В таблице 3 представлены основные критерии, а также существующий ныне уровень по указанным показателям.

Табл. 3. Соблюдение странами-членами ЗАЭВС фискальных критериев (+инфляция), 2015 г.

ЗАЭВС	Дефицит ($\leq 3\%$ ВВП)	Долг ($\leq 70\%$ ВВП)	Инфляция ($\leq 3\%$) ⁵⁷
-------	---------------------------	-------------------------	---------------------------------------

⁵⁰ Hatzenberg. Op. cit. p. 5.

⁵¹ В состав входят Бенин, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Гвинея-Бисау, Мали, Нигер, Сенегал, Того.

⁵² Кроме Гвинеи-Бисау, бывшей португальской колонии

⁵³ В состав входят Гамбия, Гана, Гвинея, Либерия, Нигерия, Сьерра-Леоне.

⁵⁴ Кроме Гвинеи, бывшей французской колонии, а также Либерии, фактически не знавшей колониальной зависимости от европейских держав.

⁵⁵ Asheampong J. WAMI abandons ECO for new currency [Electronic resource] / J. Asheampong // Graphic Online. – 08.12.2015. – URL: <http://www.graphic.com.gh/business/business-news/wami-abandons-eco-for-new-currency.html> (Application date: 02.12.2016)

⁵⁶ West African Economic and Monetary Union // International Monetary Fund. – Staff Report on Common Policy of Member Countries. – 2015. – No. 15. – p. 13.

⁵⁷ Критерий конвергенции в ЕС – 1,5 п.п. от среднего показателя трёх стран с наименьшей инфляцией.

Бенин	-6,7%	39,3%	0,3%
Буркина-Фасо	-1,6%	32,8%	1,0%
Кот-д'Ивуар	-1,4%	48,9%	1,2%
Гвинея-Бисау	-6,3%	52,9%	1,4%
Мали	-1,2%	30,9%	1,4%
Нигер	-8,5%	45,1%	1,0%
Сенегал	-2,8%	56,8%	0,1%
Того	-4,8%	62,3%	1,8%

Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database и CIA World Factbook⁵⁸.

В виду достаточно плохой наполняемости бюджетов здесь также созданы критерии второго порядка: зарплата по отношению к налоговым доходам должна составлять менее 35%, а налоговые доходы по отношению к ВВП более 20%. Это совершенно отличный способ фискального регулирования, направленный на решение проблем, для развитых стран не характерных.

Кроме того, интересно, что в валютном плане страны ЗАЭС⁵⁹ оказываются по сути зависимыми от валютной политики, проводимой ЕЦБ, поскольку курс франка КФА жёстко привязан к евро. В связи с этим они оказываются в положении, схожем с ситуацией в странах-членах зоны евро, правда, с двумя, но очень серьёзными отличиями: африканские страны не являются развитыми и не могут принимать участия в принятии решений. Это достаточно серьёзный вопрос, поскольку в действительности странам-членам ЗАЭС приходится стремиться к некоторому макроэкономическому сближению (для обеспечения оптимального функционирования своего валютного союза), но это осложнено тем, что для этих стран характерны отличные от развитых стран проблемы. Например, если снова посмотреть на данные в таблице 3, можно увидеть абсолютно расходящиеся показатели бюджетного дефицита. Приведение их в соответствие с показателями, принятыми в 2015 г., потребует серьёзной и масштабной бюджетной консолидации, которая может иметь совершенно неоднозначные последствия для национальных экономик.

В условиях незаполняемости бюджета консолидация в африканских странах, как это показывает пример Ганы,⁶⁰ будет так или иначе стремиться не к уменьшению расходов, а к увеличению налоговых поступлений и других источников бюджетных доходов. Трудности в сокращении расходов можно объяснить необходимостью осуществления значительных программ помощи населению, сравнительно низким общим уровнем расходов по отношению к ВВП, а также другими причинами институционального типа (высоким уровнем коррупции и т.д.). При этом политика по увеличению налоговых поступлений кажется оправданной, так как доля доходов бюджета в ВВП во

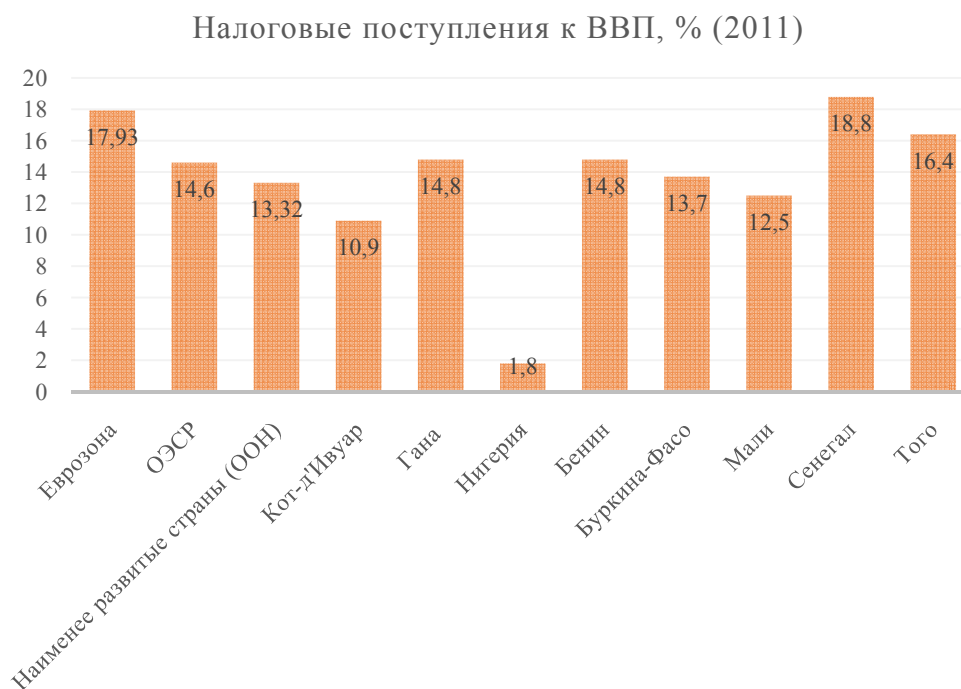
⁵⁸ URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

⁵⁹ Как, впрочем, и страны ЭКОЦАС (Экономического сообщества Центральноафриканских стран, англ. СЕМАС), где функционирует другая разновидность франка КФА (франк КФА ЭКОЦАС)

⁶⁰ См.: Amo-Yartey C. Improving Fiscal Management in Ghana: The Role of Fiscal Policy Rules / C. Amo-Yartey // Institute of Economic Affairs Monograph. – 2014. – No. 37.

многих развивающихся и наименее развитых странах Африки существенно меньше таковой в развитых странах (рис. 1).

Рис. 1. Налоговые поступления в некоторых странах, % ВВП



Источник: составлено автором по данным Всемирного банка.

В то же время, сегодня в экономической науке фактически существует консенсус, что наиболее успешная консолидация бюджета возможна только за счёт уменьшения расходов, а не за счёт увеличения доходных статей.⁶¹ Так, последствием увеличения НДС может стать значительное усиление бедности и неравенства⁶². Такое противоречие ставит страны Африки, которым необходима (или предписана) фискальная консолидация, в очень неудобное и неопределённое положение: наиболее удобный и даже необходимый канал для осуществления консолидации может вести к определённым потерям для экономики в целом. При этом до конца неизвестно, как именно каждая из развивающихся стран будет реагировать на фискальную консолидацию, да ещё и в таких заявленных масштабах. Существуют оценки, по которым бюджетная консолидация может привести к

⁶¹ См.: Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries / OECD. – Paris: OECD, 2010. – p. 283-284.

⁶² См.: Peralta-Alva A. The Distributional Implications of Fiscal Consolidation in Developing Countries [Electronic resource] / A. Peralta-Alva, M. Mendes Tavares, X.S. Tam // Paper presented at CSAE Conference 2016: Economic Development in Africa - St Catherine's College, Oxford UK. – 20-22n March 2016. – Mode of access: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2016&paper_id=655 (Application date: 03.02.2017)

значительному увеличению неравенства в экономике.⁶³ Влияние же консолидации на экономический рост является спорным моментом даже для развитых стран, не говоря о развивающихся.⁶⁴

Учитывая, что в развивающихся и наименее развитых странах совершенно иные механизмы транслирования изменений из одного сектора экономики в другой, чем в развитых странах, последствия любой фискальной консолидации «по-европейски» как минимум могут дать несколько иной результат, чем в Европе. Кроме того, даже на примере ЗАЭС видно, насколько разную динамику демонстрируют страны. В этой связи единые для всех меры консолидации могут привести к выигрышам одних стран за счёт других. Всё это подводит к мысли о том, что фискальное регулирование любого вида нужно предельно внимательно изучать, особенно в отношении к таким сложным странам, как страны Африки.

Достижение конвергенции фискальных показателей в ЗАЭС складывалось так же трудно, как и достижение валютной интеграции. Юридический статус критериев конвергенции для ЗАЭС, как и в случае, с ЗАЭС отличается от такового в ЕС, поскольку в договоре о создании ЗАЭС не содержится упоминания об обязательности критериев для стран-членов, хотя в принципе юридический статус таких критериев определить достаточно сложно.⁶⁵ Договор 2000 г. зафиксировал необходимый уровень дефицита бюджета менее 5% по итогам 2000 г. и 4% по итогам 2002 г. В договоре также упоминались критерии первого и второго порядка. Интересно отметить некоторые специфические критерии, касающиеся бюджетной сферы: кредиты Центрального банка правительству не должны превышать 10% от налоговых поступлений прошлого бюджетного года к 2000 г. и 5% к 2003 г. (критерий первого порядка), общая сумма заработной платы не должна превышать 35% совокупных налоговых доходов, а государственные инвестиции должны превышать 20% налоговых поступлений (критерии второго порядка).⁶⁶ До сих пор странам ЗАЭС не удалось выйти на уровень даже 5% (табл. 4). При этом для показателей некоторых стран характерна большая волатильность (в 2014 г. дефицит бюджета Либерии составлял 1,2%, а в 2015 г. – 11,4%).

Табл. 4. Соблюдение странами-членами ЗАЭС фискальных критериев, 2015 г.

Страна	Дефицит/профицит (≤5%)	Долг
Гамбия	-6,5%	91,6%

⁶³ Woo J. Distributional Consequences of Fiscal Consolidations and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say? / J. Woo, E. Bova, T. Kinda, Y. Sofia Zhang // International Monetary Fund. – Working Paper. – No. 13/195. – p. 20.

⁶⁴ Здесь интересно обратить внимание на исследование Д.В. Скрыпника, который увязывает степень влияния фискальных ограничений на экономический рост с степенью эффективности правительства. Как представляется, это имеет прямое отношение к проблеме фискального регулирования в развитых и развивающихся странах. См.: Скрыпник Д.В. Бюджетные правила, эффективность правительства и экономический рост (научный доклад) / Д.В. Скрыпник. – М.: Институт экономики РАН, 2016.

⁶⁵ Salami I. Financial Regulation in Africa: An Assessment of Financial Integration Arrangements in African Emerging and Frontier Markets / I. Salami. – NY: Routledge, 2016. – pp. 192-193.

⁶⁶ Op. cit. p. 189.

Гана	-4,7%	70,9%
Гвинея	-8,8%	53,0%
Либерия	-11,4%	39,2%
Нигерия	-3,8%	11,50%
Сьерра-Леоне	-4,4%	43,8%

Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database.

Для некоторых других интеграционных объединений в Африке, не имеющих единой валюты, вопрос о введении таковой является одним из ключевых на повестке дня. Так, активно обсуждаются перспективы введения единой валюты в Восточноафриканском сообществе. В 2013 г. подписан протокол о создании в течение 10 лет полноценного валютного союза (Восточноафриканский валютный союз, ВАВС). Интересно, что выгоды от введения единой валюты в этом объединении неоднозначны, при этом исследования МВФ установили, что механизм валютных курсов является для многих стран-членов ВАС достаточно эффективным средством борьбы с асимметричными шоками.⁶⁷ В этой связи, учитывая, что все страны-члены ВАС подвержены таким асимметричным шокам, фискальная политика в случае создания валютного союза должна будет стать главным инструментом борьбы с этими шоками. Однако, в условиях относительно нестабильных государственных финансов в странах Африки в целом и странах-членах ВАС в частности⁶⁸ произвольное использование фискальных инструментов без оглядки на страны-партнёры может нарушить функционирование потенциального валютного союза. Теоретически помочь в данной ситуации может некоторая степень фискального регулирования. На данный момент в ВАС существует своя версия критериев конвергенции. Протокол о учреждении ВАВС содержит критерии конвергенции двух категорий: первые (индикативного плана) необходимы для перехода к валютному союзу (базовая инфляция не более 5%, дефицит бюджета без учёта помощи не более 6%, доля налоговых поступлений в ВВП 25%), а вторые (инфляция 8%, дефицит бюджета с учётом помощи 3%, государственный долг 50%, размере золотовалютных резервов, способных покрыть 4,5 месяца импорта)⁶⁹ касаются общей макроэкономической конвергенции. Гармонизация фискальной политики ставится в качестве одного из условий достижения стадии валютного союза.⁷⁰

⁶⁷ См.: Drummond P. Toward a Monetary Union in the East African Community: Asymmetric Shocks, Exchange Rates, and Risk-Sharing Mechanisms / [P. Drummond et al.] – Washington: International Monetary Fund, 2015. – pp. 17-28.

⁶⁸ См.: Monitoring and Managing Fiscal Risks in the East African Community / [P. Mauro et al.] – Washington: International Monetary Fund, 2015. – 36 p.

⁶⁹ В 2009 г. Комитет ВАС по валютным вопросам принял несколько другую схему реализации критериев конвергенции: в период 2007-2010 гг. показатель дефицита не должен превышать 6% (с учётом помощи) и 3% без учёта помощи, а в период 2011-2014 гг. – 5% и 2% соответственно. Подробнее см.: Kuteesa A. East African Regional Integration: Challenges in Meeting the Convergence Criteria for Monetary Union: A Survey / A. Kuteesa // International Journal of Economics and Finance. – 2012. – No. 10. – pp. 147-160.

⁷⁰ Помимо указанных критериев, существовали и иные критерии второго порядка. Подробнее см.: Lunogelo B. Convergence of COMESA-SADC-EAC Regional Frameworks [Electronic resource] / B. Lunogelo. – 26.10.2009. – Mode of access: <http://www.tzonline.org/pdf/convergenceofcomesa.pdf> (Application date: 04.02.2017)

Таблица 5 показывает, что не все государства-члены ВАС и потенциальные члены ВАВС соответствуют заявленным критериям. Особенно выделяется Южный Судан, ставший членом ВАС лишь в 2016 г. Как отмечают исследователи, многие критерии слишком сложно воплотить в жизнь, учитывая уровень развития экономики в рассматриваемых странах. Более того, возможно, было выбрано слишком много критериев, которые необходимо соблюдать.⁷¹ В результате реально соблюдается меньшее количество из них. Характерной особенностью ВАС и других подобных объединений является совмещение целей, который должны выполнять критерии конвергенции: это достижение сближения ключевых макроэкономических показателей (в перспективе для образования валютного союза) и достижение высоких темпов экономического роста. Как показывает практика, выполнение критериев конвергенции (элементов фискального регулирования, которые они содержат) не всегда означает увеличение темпов экономического роста. Иногда выполнение таких критериев может отрицательно влиять на экономический рост. Часто эффект от выполнения может различаться по странам, что поднимает вопрос о выигравших и проигравших от введения подобных мер.

Табл. 5. Соблюдение странами членами ВАС фискальных критериев (+инфляция), 2015 г.

Страна	Дефицит ($\leq 6\%$) ⁷²	Долг ($\leq 50\%$)	Инфляция ($\leq 5\%$)
Кения	-8,3% (-6,5%) ⁷³	51,3% ⁷⁴ (48,0%)	6,6%
Танзания	-3,1% (-2,9%)	36,5% (34,7%)	5,6%
Уганда	-2,7% (-4,2%)	31,2% (29,6%)	5,5%
Бурунди	-5,6% (-5,6%)	42,4% (39,8%)	5,5%
Руанда	-3,1% (-5,1%)	37,2% (33,9%)	2,5%
Южный Судан	-25,2% (-69,4%) ⁷⁵	63,6% (68,9%)	52,8%

Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database и CIA World Factbook.

Интересно, что значительным препятствием на пути выполнения критериев ВАС является то, что члены сообщества одновременно являются членами других интеграционных объединений со своими собственными критериями конвергенции. Так, Танзания входит в состав САДК⁷⁶ (Сообщество развития Юга Африки), а Бурунди, Руанда, Уганда и Кения – в состав КОМЕСА⁷⁷ (Общий рынок Восточной и Южной Африки).

Протокол о финансах и инвестициях САДК 2006 г. устанавливает для стран членов критерии, касающиеся дефицита бюджета (5% к 2008 г. и 3% к

⁷¹ Kuteesa. Op. cit. pp. 154-158.

⁷² С учётом помощи

⁷³ В скобках указаны показатели по данным ЦРУ.

⁷⁴ Данные МВФ по общей задолженности (англ. gross debt)

⁷⁵ Оценочно за 2013 г.

⁷⁶ Членами являются Ангола, Ботсвана, ДРК, Замбия, Зимбабве, Лесото, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Намибия, Свазиленд, Сейшельские острова, Танзания, ЮАР.

⁷⁷ Членами являются Бурунди, ДРК, Джибути, Замбия, Зимбабве, Египет, Кения, Коморские Острова, Ливия, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Руанда, Свазиленд, Сейшельские Острова, Судан, Уганда, Эритрея, Эфиопия.

2012 г.), долга (60% ВВП), инфляции (10% к 2008 г., 5% к 2012 г. и 3% к 2018 г.). Здесь также существуют критерии второго порядка, включающие дефицит счёта текущих операций менее 9%, ежегодный экономический рост не менее 7%, кредиты Центрального банка (10% доходов к 2008 г., 5% к 2012 г.), резервы, покрывающие 3 месяца импорта к 2008 г. и 6 месяцев к 2012 г., сбережения (25% ВВП к 2008 г., 30% ВВП к 2012 г. и 35% ВВП к 2018 г.), инвестиции (30% ВВП). Страны САДК представляют собой типичный пример сочетания чрезвычайно большого количества критериев в рамках одной цели – создания валютного союза к 2018 г. Таблица 6 демонстрирует, что страны САДК демонстрируют расходящуюся динамику по ключевым показателям.

Табл. 6 Соблюдение странами-членами САДК фискальных критериев (+инфляция), 2015 г.

Страна	Дефицит (≤5%/≤3%)	Долг (≤60%)	Инфляция (≤10%/≤5%)
Ангола	-4,9% (-5,2%) ⁷⁸	64,2%	10,2%
Ботсвана	-4,1% (-3,2%)	17,2%	3%
ДРК	-0,1% (-0,5%)	18,9%	1,0%
Замбия	-9,1% (-7,9%)	56,3%	10,1%
Зимбабве	-1,1% (-2,1%)	58,9%	-2,4%
Лесото	+0,1% (-3,5%)	58,3%	5,3%
Маврикий	-3,5% (-3,6%)	58,6%	1,3%
Мадагаскар	-3,3% (-5,2%)	35,5%	7,4%
Малави	-5,2% (-3,9%)	82,0%	21,9%
Мозамбик	-7,4% (-6,0%)	86,0%	2,4%
Намибия	-8,1% (-5,5%)	33,7%	3,4%
Свазиленд	-5,6% (-6,6%)	17,0%	5,0%
Сейшельские острова	+1,8% (+2,4%)	69,0%	4,0%
Танзания	-3,2% (-2,9%)	36,5%	5,6%
ЮАР	-3,9% (-3,3%)	49,8%	4,6%

Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database и CIA World Factbook.

Для КОМЕСА тоже характерны свои критерии (ключевые из них – дефицит бюджета (исключая помощь) не более 5% ВВП, инфляция не более 5%). Однако, учитывая, что многие члены САДК являются членами КОМЕСА, можно говорить о том, что реальную конвергенцию в блоке, насчитывающем больше стран-членов, чем САДК, наблюдать сложно. Более того, сейчас речь идёт о возможном слиянии всех трёх группировок (ВАС, САДК, КОМЕСА)⁷⁹, что вообще ставит под вопрос реалистичность любой конвергенции между столь разнородными странами. На данный момент речь идёт только о создании ЗСТ между тремя группировками, однако, учитывая опыт других интеграционных объединений в Африке, решения лидеров государств-членов о гармонизации политики в рамках трёх объединений, а также трудности, которые возникают у стран в отношениях с ВТО в связи с

⁷⁸ В скобках указаны показатели по данным ЦРУ.

⁷⁹ Подробнее см.: Костюнина. Указ. соч. С. 48-49.; Lunogelo. Op. cit. pp. 15-17.

параллельным членством в нескольких преференциальных соглашениях, можно ожидать определённых подвижек в сторону дальнейшего слияния группировок. В то же время можно быть уверенным, что уровень интеграции в рамках такого «мегаобъединения» будет сравнительно низким. С другой стороны, решительность ВАС (по сравнению с двумя другими объединениями) по строительству валютного союза может возвести определённые препятствия на пути от общей Трёхсторонней ЗСТ (которую ещё только предстоит создать) к дальнейшим стадиям интеграции.

Б. Интеграционные объединения в Азии

Переходя к характеристике фискального регулирования в других регионах, можно отметить чрезвычайно любопытный пример Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ).⁸⁰ Формально эти страны провозгласили главной в качестве главной цели создание валютного союза к 2015 г. Для её достижения страны позаимствовали европейские критерии конвергенции. Более того, в течение долгого времени они их выполняли и даже перевыполняли, учитывая крупные профициты бюджетов в Кувейте (почти 30% в 2007 г.), Саудовской Аравии (почти 22% в 2006 г.) и Катаре (16% в 2004 г.).⁸¹ Ещё большие успехи демонстрировали страны в выполнении критерия по государственному долгу: Саудовская Аравия, например, сократила показатель долга с 82% в 2003 г. до 18,6% в 2007 г. Одним словом, ССАГПЗ демонстрировал впечатляющую динамику на пути к созданию валютного союза с точки зрения выполнения фискального компонента критериев конвергенции. Однако обвал цен на нефть значительно повлиял на сбалансированность бюджетов стран-членов ССАГПЗ (табл. 7) и серьёзно подорвал их успехи в деле соблюдения критериев конвергенции. Конечно, крупные резервные фонды позволяют странам-членам ССАГПЗ иметь высокие дефициты бюджетов, не прибегая к резкому увеличению государственного долга. Однако этот пример показывает, во-первых, насколько иллюзорными на самом деле могут быть успехи в вопросе критериев конвергенции. Во-вторых, этот пример даёт понять, что применение любого регулирования (фискального или других) очень сильно зависит от специфики страны.

Табл. 7. Соблюдение странами-членами ССАГПЗ фискальных критериев (+инфляция), 2015 г.

Страна	Дефицит ($\leq 3\%$)	Долг ($\leq 60\%$)	Инфляция (≤ 2 п.п. ⁸²)
Бахрейн	-15,1% (-13,2%) ⁸³	61,9%	1,8%
Катар	+5,4% (+0,5%)	39,8%	1,8%

⁸⁰ В состав входят Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман и Саудовская Аравия.

⁸¹ Подробнее см.: AlKholifey A. GCC Monetary Union / A. AlKholifey, A. Alreshan // IFC Bulletin. – 2010. – No. 32. – pp. 17-51.

⁸² От двух стран с наименьшей инфляцией.

⁸³ В скобках указаны показатели по данным ЦРУ

Кувейт	+1,7% (-12,4%)	11,2%	3,2%
ОАЭ	-2,1% (-4,0%)	18,1%	4,1%
Оман	-16,5% (-20,6%)	14,9%	0,1%
Саудовская Аравия	-15,9% (-14,8%)	5,0%	2,2%

Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database и CIA World Factbook.

Действительно, с одной стороны, значительные профициты бюджетов во всех странах-членах ССАГПЗ, возникшие благодаря значительному росту цен на нефть в 2000-е гг., создают обманчивое впечатление того, что страны обладают идеально функционирующими бюджетными системами, что облегчает им задачу создания валютного союза. С другой стороны, крупные дефициты бюджетов, образовавшиеся после падения цен на нефть, создают впечатление, что страны не могут держать под контролем свои государственные финансы. Последнее утверждение также не в полной мере соответствует действительности: за время бюджетных профицитов странам удалось создать значительные резервные фонды, за счёт которых они пока могут финансировать возникшие дефициты.

Также необходимо отметить, что странам-членам ССАГПЗ, несмотря на поставленные цели, не удалось создать валютный союз к 2015 г. Тем не менее, вопрос о его создании до сих пор на повестке дня, что подтвердила очередная встреча глав государств.⁸⁴ О конкретных сроках, однако, говорить пока преждевременно.

В. Фискальное регулирование в Западном полушарии

Некоторые аспекты фискального регулирования существуют и в других регионах мира. Например, достаточно интересный пример представляет собой экономический и валютный союз⁸⁵ в рамках Организации восточно-карибских государств, где действует восточно-карибский доллар (жёстко привязанный к доллару США). В этом объединении есть свои критерии фискального порядка: с 1998 г. действуют правила баланса бюджета (3% ВВП) и уровня государственного долга (60% ВВП, этого уровня страны должны достигнуть к 2020 г.). Надо сказать, что в данном объединении весьма интересна основная причина (помимо валютного союза и достижения макроэкономического равновесия) необходимости соблюдать фискальные критерии. Дело в том, что все эти страны наиболее подвержены природным катастрофам (вероятность возникновения такой катастрофы ежегодно достигает 25%, при этом странам может быть нанесен ущерб до 26% ВВП).⁸⁶ Специфический характер данного объединения связан еще, безусловно, с небольшим размером и не всегда эффективной структурой их экономик. При этом наиболее уязвимой сферой является банковская, что увеличивает

⁸⁴ Joint declaration at GCC summit raises hopes and expectations [Electronic resource] / The National. – 11.12.2016. – Mode of access: <http://www.thenational.ae/opinion/comment/joint-declaration-at-gcc-summit-raises-hopes-and-expectations> (Application date: 13.12.2016)

⁸⁵ Членами валютного союза являются Антигуа и Барбуда, Доминика, Гренада, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины.

⁸⁶ Eastern Carribean Currency Union // IMF Country Report. – 2016. – No. 16/1337 – p. 14.

кредитные риски.⁸⁷ Все это так или иначе способствует необходимости выполнять правила фискального регулирования. Следует отметить, что ни одна из стран пока не выполняет критерии по уровню государственного долга, а несколько стран имеют дефициты, превышающую норму (хотя эти показатели не являются катастрофическими), однако страны всё же движутся к реализации поставленных целей.

Табл. 8. Соблюдение странами-членами ОВКГ фискальных критериев, 2014 г.

Страна	Дефицит/профицит ($\leq 3\%$)	Долг ($\leq 60\%$)
Антигуа и Барбуда	-2,9%	100,4%
Доминика	-4,3%	82,1%
Гренада	-4,7%	101,4%
Сент-Китс и Невис	9,3%	79,7%
Сент-Люсия	-3,7%	80,3%
Сент-Винсент и Гренадины	-3,0%	79,.%

Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database

Скорее всего фискальное регулирование здесь в значительной степени обусловлено объективными причинами. Тем не менее, критерии, которые были установлены в 1998 г., не являются «домашними», они также заимствованы из практики Европейского союза.

Фискальное регулирование в ЕАЭС

Ещё один интересный пример фискального регулирования наблюдается в ЕАЭС. В договоре о ЕАЭС 2014 г. по аналогии с критериями конвергенции ЕС закреплён ряд показателей, определяющих устойчивость экономического развития, в том числе и бюджетного сектора: дефицит бюджета не должен превышать 3% ВВП, государственный долг не должен быть более 50%. При этом, несмотря на необязательный характер таких ограничений, страны-члены ЕАЭС в принципе соответствуют этим показателям (табл. 9). В меньшей степени данное утверждение касается инфляции.

Табл. 9. Соблюдение странами-членами ЕАЭС фискальных критериев (+инфляция), 2015 г.

Страна	Дефицит ($\leq 3\%$)	Долг ($\leq 50\%$)	Инфляция (≤ 5 п.п.) ⁸⁸
Российская Федерация	-2,6%	11,8%	8,0 п.п.
Казахстан	-2,5%	17,6%	8,7 п.п.
Республика Беларусь	+2,7%	33,8%	7,1 п.п.
Кыргызская Республика	-1,5%	58,0%	
Республика Армения	-4,8%	43,7%	

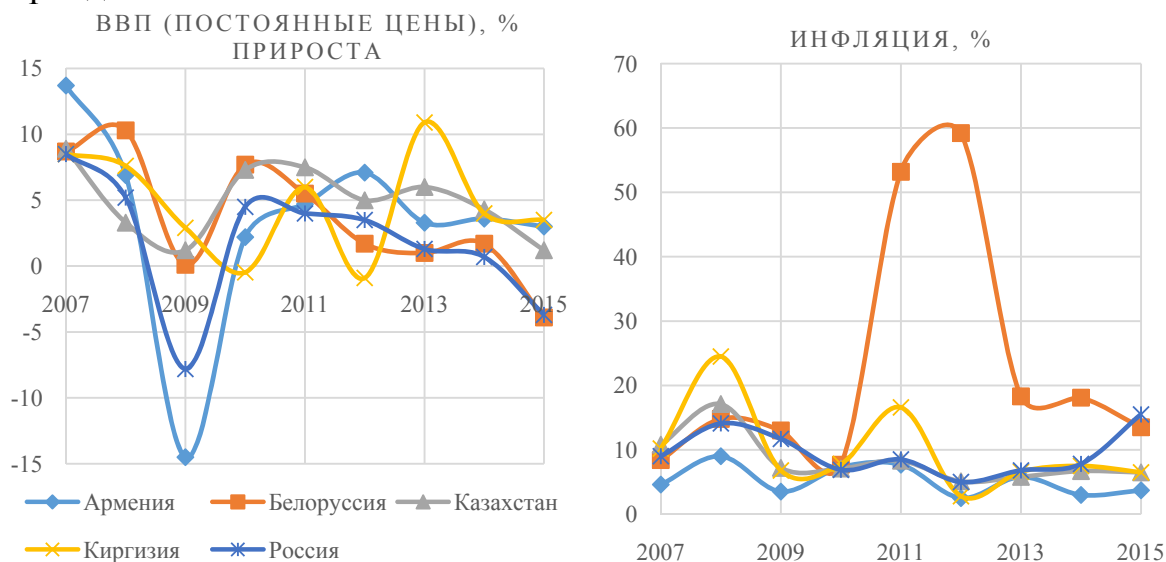
⁸⁷ Ibid. P. 38.

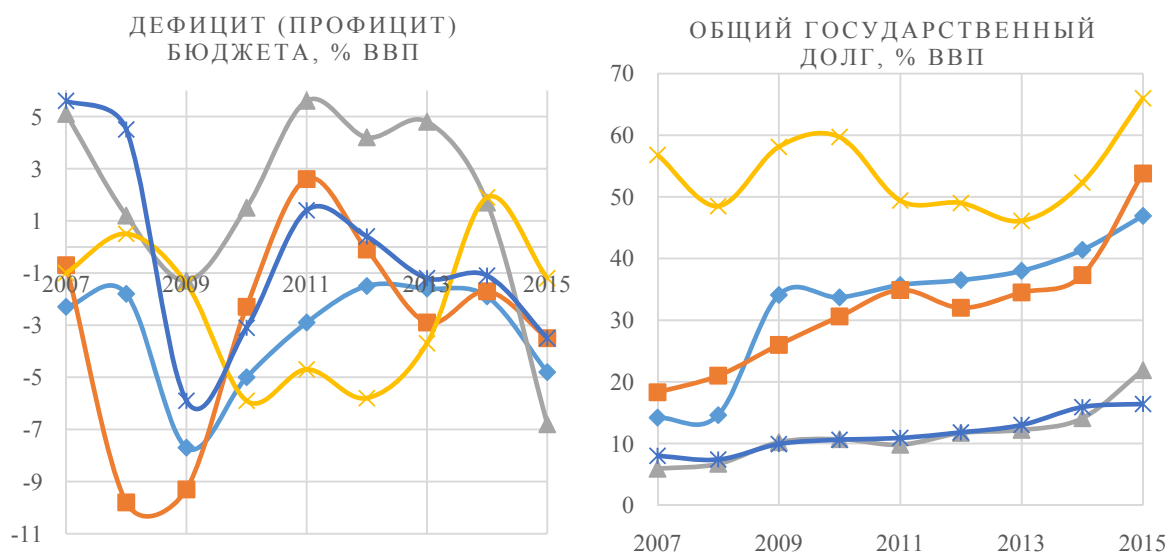
⁸⁸ Чем в государстве-члене с наименьшей инфляцией.

Источник: составлено автором по данным Евразийской экономической комиссии: Мониторинг соблюдения государствами – членами ЕАЭС количественных значений макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития, за 2015 год [Электронный ресурс], Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/monitoring/Documents/приложение%201.pdf (Дата обращения: 14.12.2016)

Принципиальное отличие ЕАЭС от ЕС и даже ЗАЭС состоит в том, что выработанные критерии не направлены на обеспечение стабильного функционирования валютного союза. Более того, поскольку создание единой валюты не стоит пока на официальной повестке дня в качестве первостепенной задачи, наличие аналога критериям конвергенции в ЕАЭС фактически выбивается из практики других региональных объединений (в них такие критерии направлены на обеспечение условий для создания валютного союза). Целью разработанных критериев является некоторое сближение ряда ключевых экономических показателей, что говорится в их названии. Они, исходя из названия, обеспечивают не конвергенцию, а устойчивость экономического развития. Тем не менее, в динамике можно видеть, что многие показатели стран значительно расходятся как в период до создания ЕАЭС (2014 г.), так и после (а также, как у первоначальных членов, так и у вновь присоединившихся).

Рис. 2. Основные макроэкономические показатели стран-членов ЕАЭС в период 2007-2015 гг.





Источник: составлено автором по данным World Economic Outlook Database.

Выводы

На основании изучения отдельных аспектов фискального регулирования в интеграционных объединениях, так или иначе развивающихся (или декларирующих развитие) по пути ЕС, можно сделать ряд выводов относительно характера фискального регулирования вне ЕС.

Главным отличием является необязательный и неавтоматический характер такого регулирования. Действительно, если для стран-членов зоны евро решения, вынесенные, например, в рамках процедуры чрезмерного дефицита, превращаются фактически в предписанную извне бюджетную консолидацию, которая окажет влияние на развитие экономики государства-члена, то для членов других интеграционных объединений возможная консолидация в соответствии с оговорёнными ограничениями является желательной, но необязательной. С одной стороны, подобный необязательный характер оставляет свободу манёвра правительствам для реализации экономической политики согласно кейнсианским установкам. С другой стороны, правительства, как гласит теория, часто склонны проводить экспансионистскую политику в последние годы пребывания у власти, чтобы склонить электорат к переизбранию правящей партии (партий).⁸⁹ В то же время подобная ситуация характерна скорее для относительно более развитых стран, в которых сложились процедуры выборов, сменяемости власти и др. В странах же с переходной экономикой или стран развивающихся подобные процедуры несколько видоизменены или

⁸⁹ См.: Alesina A. The Political Economy of Budget Deficits / A. Alesina, R. Perotti // NBER Working Paper. – 1994. – No. 4637. – pp. 12-13.

функционируют по-иному. Например, в странах с установившимися президентскими режимами, к власти в которых может последовательно приходиться одна или несколько партий, урезания или расширение бюджетных расходов уже в меньшей степени может зависеть от выборов. В ход здесь вступают уже другие факторы. И ряд таких примеров можно продолжать. Иными словами, теория, достаточно хорошо и логично способная объяснить поведение стран развитых, в применении к развивающимся странам может в меньшей степени соответствовать действительности. В этой связи возникает определённое опасение, связанное с тем, что применение мер фискального регулирования (так или иначе способного привести к фискальной консолидации), основанное, в значительной степени, на опыте развитых стран, в странах с развивающимися рынками или переходными экономиками может давать иные результаты.

Во-вторых, значительное отличие фискального регулирования вне ЕС состоит в том, что оно здесь находится на самой «низкой», если так можно сказать, стадии. Ближайшим аналогом выступают критерии конвергенции, которые были приняты в ЕС ещё до создания валютного союза. Более того, в критериях конвергенции ЕС, как и в современных их интерпретациях в других РИО, фискальное регулирование является лишь компонентом, одной из составных частей этих критериев. Если в рамках Пакта стабильности и роста и его модификаций, часто называемых фискальным союзом (хотя на деле и не совсем отвечающих этому названию), фискальное регулирование приобрело самостоятельный характер, перестало связываться с инфляцией и другими показателями, то в других объединениях фискальное регулирование такой характер пока не получило. Для многих стран (таких как страны Африки, например) фискальное регулирование в рамках критериев конвергенции вообще приобретает иной характер, поскольку проблемы, характерные для фискальных систем африканских стран, значительно отличаются от таковых в Европе.

Также отличить фискальное регулирование в разных объединениях можно по его целям: если для ЕС и в меньшей степени ЗАЭС наличие фискального регулирования необходимо для поддержания стабильного функционирования единой валюты и валютного союза, то для многих других объединений фискальное регулирование в его достаточно усечённой и неавтоматизированной форме имеет функцию сближения показателей развития национальных экономик. Действительно, многие объединения (например, в Африке) носят достаточно искусственный характер. Политические причины объединения (решение совместных проблем, объединение потенциала и т.д.) часто превышает объективную экономическую значимость интеграции. В связи с этим стремление к выполнению некоторых критериев, аналогичных критериям конвергенции в ЕС, имеет целью обеспечить некоторое сближение экономических показателей для создания экономических предпосылок для дальнейшей интеграции.

Кроме того, здесь очень важно упомянуть, что интеграция развивающихся стран принципиально отличается от интеграции в развитых странах с точки зрения главных задач этой интеграции. Развивающиеся страны создают интеграционные объединения, чтобы обеспечить свою экономическую независимость,⁹⁰ содействовать экономическому развитию, а также совместно решать масштабные проблемы. Это является ещё одним аргументом против безоговорочного и неадаптированного применения западного опыта и западных теоретических моделей интеграции в фискальной и других сферах к развивающимся странам. Такой же вывод можно сделать и о странах с переходной экономикой.

Если посмотреть на выполнение критериев конвергенции вне ЕС, то напрашивается следующий вывод: страны применяют одни и те же критерии, в центре которых находятся три показателя – дефицит, долг и инфляция (только их числовое значение может отличаться). Также различается выполнение странами этих критериев, выбор дополнительных компонентов (критерии второго порядка в ряде африканских РИО), динамика выполнения внутри группы и т.д. Возможно, разными окажутся и результаты применения таких критериев, если степень их автоматизма и обязательности возрастёт. И этот процесс нельзя упускать из внимания. Скорее всего, различия в уровне развития стран, входящих в состав РИО или их отличия от развитых стран должны учитываться, если эти страны собираются переходить к валютной интеграции или вводить элементы фискального регулирования.

Помимо выводов, касающихся проблемы фискального регулирования, можно сделать и ряд других.

Так, все рассмотренные группировки стараются идти по стадийному пути Европейского союза. Но практически все попытки валютной интеграции проваливаются (что выражается в постоянных переносах сроков введения единой валюты), фискальное регулирование представлено в самой усечённой форме (при чём оно не является обязательным), а критерии конвергенции (помимо фискальных) не являются автоматическими и не соблюдаются. Это даёт возможность предположить, что для развивающихся стран, а также для стран с переходной экономикой необходимы свои, особые теории интеграции, видоизменённые стадии, учитывающие уровень развития стран и т.д. По крайней мере, при применении опыта Европейского союза нужно внимательно изучать возможности адаптации этого опыта и последствия внедрения европейских практик. Иначе такие практики превратятся в относительно бездейственный механизм (как в случае с фискальным регулированием в данный момент), а в крайнем случае могут нанести реальный ущерб развитию экономики. Нельзя, конечно, исключать и возможное положительное влияние. Однако главный вывод остаётся прежним: применение любых мер необходимо адаптировать к уровню развития стран, входящих в состав РИО.

⁹⁰ Agbonkhese A. Regional Economic Integration in Developing Countries: A Case Study of Nigeria; A Member of ECOWAS / A. Agbonkhese, A.G. Adekola // European Scientific Journal. – 2014. – vol. 10. – No. 19. – pp. 359-374.

Заключение

Фискальное регулирование – понятие, которое не утвердилось в науке. Для обозначения тех процессов, которые в данной статье предлагается именовать фискальным регулированием, могут использоваться понятия фискальный союз или бюджетные ограничения. Тем не менее, эти термины, как представляется, не в полной мере отвечают реальности. Понятие фискальный союз традиционно применяется к обозначению возникших в ходе исторического развития налогово-бюджетных систем федеративных государств. При этом ключевым компонентом фискального союза является скорее создание системы перераспределения как между различными слоями общества, так и между единицами, входящими в состав союза, нежели введение контроля над сбалансированностью бюджета или уровнем государственного долга (к слову, в большинстве федераций на 2 бюджетных ограничений центра по отношению к субнациональным единицам, в ЕС приходится 5 таких ограничений)⁹¹. Фискальное регулирование же обозначает наличие в интеграционном объединении неких механизмов по контролю за национальными налогово-бюджетными системами и осуществлению определённого влияния на них. В таком регулировании практически отсутствует механизм перераспределения, как в случае фискального союза. В некотором смысле синоним фискального регулирования можно считать термин «фискальные правила» или «налогово-бюджетные ограничения», однако оба эти термина применяются как к характеристике национальных государств, так и интеграционных объединений. Принципиальная же важность (полноценного) фискального регулирования в том, что национальная экономика становится уже не в полной мере самостоятельной по отношению к собственной налогово-бюджетной системе. Именно в этом, как представляется состоит важность и особенность фискального регулирования и именно поэтому необходимо обозначать его особым термином, чтобы подчёркивать эту особенность.

Ещё одно важное, как представляется, замечание заключается в том, что фискальное регулирование, судя по тому, насколько активно страны начинают к нему прибегать, в будущем может превратиться в значимый элемент интеграции в интеграционных объединениях вне ЕС. Сегодня, конечно, фискальное регулирование в таких объединениях выражено достаточно слабо. Несмотря на это, чрезвычайно важно изучить, насколько фискальное регулирование того типа, которое применяется в ЕС, применимо к объединениям стран иного уровня развития. Последствия фискального регулирования для развития национальной экономики неочевидны даже для развитых стран. Для развивающихся же необходимо отдельное предметное изучение возможностей и границ применения фискального регулирования, потенциальных выгод и издержек, наиболее приемлемых форм и масштабов.

⁹¹ Eyraud L. Constraints on Subnational Fiscal Policy / L. Eyraud, R. Gomez // Designing a European Fiscal Union: Lessons from the Experience of Fiscal Federations. – New York: Routledge, 2015. – pp. 90-132.

