

Поштар Є.*

ОСОБЛИВОСТІ ЕВОЛЮЦІЇ ІНСТИТУЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ЄС

Стаття присвячена аналізу особливостей розвитку інституційної структури Європейського Союзу та механізмів використання фінансово-інституційних інструментів на сучасному етапі валютно-фінансової інтеграції.

Ключові слова: інституція, інституціональна структура, валютно-фінансова інтеграція, фінансово-інституційні інструменти.

The article deals with an analysis EU institutional structure's special development process using financial and institutional instruments in modern stage of currency-financial integration in EU.

Key words: institution, institutional structure, currency-financial integration, financial and institutional instruments.

Статья посвящена анализу особенностей развития институциональной структуры Европейского союза и механизмов использования финансово-институциональных инструментов на нынешнем этапе валютно-финансовой интеграции.

Ключевые слова: институция, институциональная структура, валютно-финансовая интеграция, финансово-институционные инструменты.

Постановка проблеми. У післякризовий період 2010-2012 рр. ЄЦБ і ЄСЦБ прийшли до висновку про важливість посилення ролі наднаціональних регуляторів фінансових ринків для зменшення інформаційної асиметрії, пошуку оптимального і ефективного механізму скоординованих дій регуляторів по обмеженню спекулятивних угод і операцій на фінансовому ринку на різних етапах економічного циклу. Це пов'язано з унікальними характеристиками сучасного світового ринку, співвідношення окремих складових якого (фінансової і торговельної) вважалось лише перспективою майбутнього. Так, сьогодні щоденні операції на світових валютних, кредитних і фінансових ринках у 50 разів перевищують по вартості угоди світової товарної торгівлі, а, наприклад, ступінь фінансової відкритості – відсоткове відношення сумарного притоку і відтоку інвестицій до ВВП – країн ЄС більш ніж у 3 рази перевищує їх зовнішньоторговельну відкритість – відсоткове відношення сумарного імпорту та експорту товарів і послуг до ВВП (відповідно 61,3 і 219,2) [1, с. 3,5]. Тобто, якщо раніше вважалось, що важливим є те, щоб усі форми фінансового регулювання у ЄС сприяли підтримці різноманіття у фінансовій системі, то наразі думка про те, що система фінансового регулювання є панацеєю і зміцнює імунітет проти ризиків посилення нестабільності фінансової системи, виявилась хибною. У цьому зв'язку ус-

* здобувач кафедри міжнародного бізнесу Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Науковий керівник: професор Ступницький О.І.

відомлення необхідності доповненням інтегрованого фінансового ринку діяльною інтегрованою системою забезпечення фінансової стабільності стало вирішальним.

Аналіз досліджень і публікацій. Дійсно, сьогодні дослідження еволюції інституціональних структур ЄС у зв'язку з розширенням Євросоюзу за рахунок вступу до нього нових країн, розробкою моделей подальшого розвитку європейської інтеграції по шляху її поглиблення здійснюються на основі різних методологічних та теоретичних підходів, заснованих на теорії раціонального вибору, новій інституціональній теорії, міжурядовому і конструктивістському підходах [2]. Однак, новітні проблеми взаємозв'язку і взаємодоповнення різних рівнів наднаціональних інституцій ЄС та структурних елементів системи фінансово-інституційних інструментів Євросоюзу ще у достатній мірі недосліджені.

Мета статті – дослідити зміни, що відбулися за останні роки у координаційних механізмах діяльності наднаціональних інституцій регіональної фінансової інтеграції ЄС, принципів та структурі міждержавного управління та фінансово-інституційних інструментах у рамках Євросоюзу.

Виклад основного матеріалу. Еволюція інститутів ЄС у напрямку удосконалення наднаціонального управління призводить до змін на трьох рівнях. На першому – у системі взаємовідносин між інститутами ЄС: розподілі повноважень між ними; на другому – у структурі економічної політики в ЄС; на третьому – у стратегії економічного регулювання в ЄС, яка визначає конкретні принципи та структуру наднаціонального управління. Дійсно, перетворення міжурядової форми співробітництва на наднаціональне управління визначає внутрішню динаміку процесу інтеграції, яка підтримується системою правил ЄС. Останнє означає, що ЄС не є організаційним втіленням державних інтересів, а розвиток наднаціонального управління може відбуватися навіть в умовах опозиції окремих країн-членів. У свій час цю динаміку М. Поллак назвав інституалізацією [3, р. 524], що базується на власній логіці, правилах та процедурах. Тобто, інститути є системою правил, а інституціоналізація є процесом розробки, впровадження та інтерпретації правил. Останні визначають, по-перше, цілі і можливі шляхи їх досягнення, по-друге – учасників процесу та соціальний простір, у якому інтереси учасників приймають конкретну форму, по-третє, поведінку учасників і тлумачення процесів, динаміку еволюції інститутів та їх адаптацію до наднаціонального характеру взаємодії та суспільної поведінки.

Підписана у кінці 2011 р. країнами ЄС (крім Великобританії) угода про посилення фіскальної дисципліни та координації спільної економічної політики передбачала: а) обов'язкове затвердження лише збалансованих бюджетів (без значного дефіциту і профіциту); б) обов'язкове утримання штрафів за порушення умов по держборгу (3% ВВП), а не за розсудом Ради міністрів ЄС; в) введення механізму автоматичної корекції незбалансованих бюджетів. Тобто, назріла реальна необхідність реформування інституціональної структури ЄС та створення нових структур наддержавної влади або можливого перетворення союзу держав у форму конфедеративної або федеративної держави. Прогнозні сценарії такого роду розвитку подій мали місце в економічній літературі [4], проте їх масштабність і глибина залишились недослідженими.

Крім того, до останнього часу ситуація ускладнювалась тим, що у керівних міждержавних органів ЄС були відсутні повноваження втручатися у бюджетну політику країн-членів і здійснювати корекції їх фіскальних моделей, контролювати їх державні бюджети. Практично, здійснювалася координація податкових політик, а не податкова гармонізація. У рамках фіскальної гармонізації ЄС лише відбувся перехід країн-членів на систему податку на додану вартість та деякий прогрес щодо зближення бази ПДВ, проте без будь-якої форми координації ставки ПДВ. У багатьох країнах ЄС структури податкових систем

мають значні розходження у ставках податкового і соціального податків, податку на власність, товари і прибуток компаній (останній варіюється від 12,5 % у Ірландії та 34,9 % у Німеччині) [5, с. 250]. Тобто, програма уніфікації національних ставок податків на прибуток компаній у країнах ЄС до цього часу відсутня, а перспектива введення загальноєвропейського податку, який міг би стати результатом реального об'єднання національних податкових систем ЄС з загальним контролем з боку податкових органів Євросоюзу є справою перспективи (а в умовах фінансової невизначеності навіть віддаленою). Лише у початку 2013 р. Рада ЄС прийняла першу спробу координації – рекомендувала країнам-членам включити до своїх програм стабільності і конвергенції до 2020 р. інформацію про реформу національних податкових систем.

Розширення ЄС не тільки впливає на процедури прийняття рішень в європейських інститутах, ефективність спільних політик країн-членів, а й ускладнює систему відносин між інститутами за рахунок втрати ними гнучкості, що і обумовлює пошук нових інституційних форм європейської системи управління. Крім того, якщо просте співробітництво – це неконфліктна ситуація в межах угруповання, то координація привносить елементи конфліктності у процеси розробки стратегії і практику прийняття рішень. Рівень розвитку координації визначає співвідношення «вигоди/втрати» і є засобом боротьби з симетричними і асиметричними кризами, «переливанням» негативних ефектів у інші національні економіки Євросоюзу. З одного боку ефективність координації залежить від співвідношення наднаціональних і міжурядових принципів економічного управління, тобто, взаємодії Комісії ЄС і Ради ЄС, які є центральними елементами інституційної структури ЄС. З іншого – від ступеня дивергенції економічних цілей країн та інструментів фінансово-економічної політики, які вони використовують. Перерозподіл виграшу та закріплення взаємних домовленостей відбувається за допомогою спеціальних угод або інституційної структури.

Генеza інституціоналізації процесу дискреційної координації у Євросоні відбувається шляхом створення механізму у вигляді: а) системи принципів, які визначають процес розробки економічної політики, б) чітких правил голосування на рівні відповідних інституцій ЄС, в) передачі певної частки національного суверенітету (тобто, окремих повноважень) наднаціональним структурам. Наприклад, використання координації політик процентних ставок надає переваги для країн-членів Євросоні, оскільки зникає компонента інфляційного тиску, що пов'язана зі зростанням імпорتنих цін. Її відсутність змушує всю систему рухатися у дефляційному напрямку в результаті «конкурентної ревальвації» національних валют. Щодо сучасного процесу координації валютних курсів ЄС, то його реалізація призводить до того, що симетричні системи валютних курсів (коли втрати і вигоди нерівно розподіляються між країнами) поступово еволюціонують у гегемонічні (коли всі зобов'язання по проведенню відповідних заходів несе наднаціональна структура). Крім цього, проводиться чітка демаркаційна лінія між національними повноваженнями та міжнародними обов'язками, яка допомагає урядам підвищувати рівень довіри з боку національних економічних агентів до власної політики [6, с. 111].

У цілому сьогодні ефективність систем координації у значній мірі залежить від витрат на її проведення, які групуються наступним чином: розробка та впровадження, оцінка ефектів, рівень довіри до об'єкта, етапність. Вони відрізняються одна від одної в залежності від: а) меж координації (тобто, кількості сфер, що охоплюються процесом координації), б) орієнтації (на інструменти або на цілі), в) загальних характеристик процесу (який може бути дискреційним або заснованим на системі правил). Це допомагає подолати статичні зовнішні ефекти за рахунок розширення можливостей скоординованої спільної політики через оптимізацію за принципом Парето [7].

Прозорість координації ЄС дозволяє знизити координаційні витрати на виявлення будь-яких відхилень та небажаних ефектів, оскільки цільова орієнтація характеризується автоматичним переоглядом економічної політики. Інституціоналізована дискреційна координація має переваги перед координацією, що базується на системі правил, лише тоді коли гнучкість процесу прийняття рішень набуває першорядної значимості. У інституціональній структурі ЄС Рада ЄС дозволяє країнам-членам швидко досягти спільних рішень щодо координації економічних політик, а Комісія ЄС додає прийнятим рішенням силу обов'язковості для виконання. Так, централізація монетарної політики ЄС не веде автоматично до централізації бюджетних політик країн-членів Євросоюзу з причини неоднорідності структур національних економік, проте сприяє впровадженню єдиної макроекономічної політики ЄС та створенню відповідної наднаціональної інституції з регулятивними функціями. Відповідно, наднаціональний характер діяльності і проінтеграційна орієнтація Європейського Суду (через його ексклюзивне право здійснюється трактування положень європейських угод) дозволяє перетворити цю інституцію на суб'єкт наднаціонального режиму економічного управління.

Транснаціоналізація управління у ЄС від міжурядового до транснаціонального типу пов'язана, перш за все, з розвитком інститутів ЄС, які підтримують поглиблення інтеграції через перегляд європейських угод. Визначенням сфер спільних політик та правил прийняття рішень займається окрема організована група, до якої входять уряд країн-членів ЄС, інші державні організації, європейські інституції та організовані групи інтересів. Вона ж визначає межі сфер спільної політики та сукупність окремих галузей регулювання, повноваження, які передаються спільним інституціям та їх розподіл, що загалом втілюється у інституціональній структурі управління.

Відомо, що рівень контролю над визначенням напрямків розвитку сфер спільної політики регулюється положеннями угод ЄС та співвідношенням влади його основних інституцій. Проте, у сучасних умовах розширення компетенцій спільних інституцій відбувається через, з одного боку, реформування процедур розробки та впровадження законодавства ЄС у чітко визначених межах, з іншого – виокремлення сфер спільної політики не тільки у якості категорій регулювання, а й чинника організації інституцій ЄС. Отже, поєднання міжурядових і наднаціональних принципів управління обумовлює активну участь національних урядів у всіх сферах спільної політики ЄС, незалежно від типу її регулювання. На основі створення єдиної системи економічного регулювання в межах ЄС, трансформації національних преференцій та координації національних економічних політик країн-членів відбувається поєднання міжурядових та наднаціональних компонентів системи управління у ЄС. Остання поєднує у різних пропорціях міжурядові і наднаціональні принципи регулювання, баланс компетенцій, координацію діяльності європейських інституцій різних рівнів:

- інституції, що мають право пропозиції у законодавчій сфері;
- інституції, що виконують союзні законодавчі акти;
- інституції, що контролюють процес виконання, збирають необхідну інформацію, готують статистичні звіти і т.п.;
- інституції-гаранти союзу угоди;
- інституції законодавчого контролю;
- інституції (спеціальні агенції) для виконання особливих завдань на рівні ЄС [8].

З існуючих прогнозних моделей інституціонального розвитку ЄС є кооперативно-коаліційна модель, яка представляє спільні політики ЄС як синтез різних інструментів державної політики, перш за все, фінансових і юридичних. У межах цієї моделі інституції

обох рівнів, через поєднання власних інструментів державної політики, приймають участь у процесах розробки, виконання та контролю за рішеннями, які виступають у формі нормативних актів. А згідно концепції подвійної легітимності Європейській Комісії належать лише процедурні права ініціації законодавчих актів у сфері політичного устрою ЄС, тобто, вона виступає у якості «об'єднаної адміністрації» [9, с. 6], активного посередника «інституційного п'ятикутника» між Парламентом, Радою Міністрів, Радою, Економічним і соціальним комітетом і Комітетом регіонів [10, р. 203]. Загалом, на основі ефективності і демократичності (легітимності) розвиток системи багаторівневої регуляторної структури, що діє за принципом субсидіарності, є чинником генези технократичної інституціональної структури ЄС за високого рівня автономності його інституцій.

В умовах фінансово-боргової кризи оптимальність змішаної економічної політики ЄС перестає бути головним критерієм її ефективності, а все більше залежить від конституціональних чинників та розвитку процесів формування повноважень федерального типу. Зростає кількість прибічників принципу бюджетного федералізму, коли програми бюджетних витрат затверджуються централізованим органом [11]. Змішана економічна політика повинна визначатися ступенем координації між ЄЦБ, як «гарантом якості фінансово-економічного управління» у ЄС, та «федеральним міністерством фінансів», а центральний бюджет виконуватиме функцію автоматичного стабілізатора. Політика ЄЦБ у сфері цінової стабілізації та зниження рівня інфляції не дозволить професійним спілкам тиснути на бізнес з метою збільшення рівня заробітної плати, що стримуватиме зростання безробіття, проте позитивно вплине на збалансованість національних бюджетів.

За цим сценарієм Комісія ЄС виступатиме у ролі експертної організації, Рада ЄС розроблятиме чіткі стратегії економічної політики, процедури пристосування, правила економічної поведінки, норми бюджетної дисципліни, тобто перетвориться у центральний орган по прийняттю рішень. Парламент ЄС затверджуватиме витрати спільного бюджету та податкову політику ЄС, національні парламенти розроблятимуть правила фінансування локальних соціальних витрат та національного оподаткування, що дозволить їм адаптуватися до коливань економічної кон'юнктури (відпадає необхідність у організації спільних фондів по кон'юнктурному регулюванню) без порушень правил бюджетної дисципліни, забезпечити довгострокову ефективність автоматичних стабілізаторів, які запобігають виникненню симетричних і асиметричних криз. Структурні політики зберігатимуть локальний напрямок, проте їх координація відбуватиметься завдяки розробці спільних цілей та аналогічних процедур у різних країнах. Тобто, у протигагу посиленню гетерогенності національних економічних, соціальних та політичних структур відбувається перегляд принципів управління монетарною політикою та спільним бюджетом в межах інституцій в умовах дивергенції інтересів країн «ядра» і «периферії» ЄС.

Сьогодні, у зв'язку з розширенням ЄС за рахунок вступу до нього нових країн, розроблено ряд моделей подальшого розвитку європейської інтеграції по шляху її поглиблення. Широка палітра теоретичних моделей інтеграції – це наслідок їх еволюції у суперечливому процесі практики створення міжнародних інституцій. Ключовим все ще залишається питання ролі і значення держави-нації у інтеграційному об'єднанні, у даному випадку у рамках ЄС. За деякими прогнозами, траєкторія розвитку ЄС у найближчі 10-15 років буде пролягати між сценаріями позитивної динаміки з елементами нестійкості і помірковано-нестійкої динаміки, з досить імовірними відхиленнями у ту або іншу сторону на конкретних тимчасових інтервалах [12]. Такий прогноз припускає, що ЄС значною мірою впорається з поставленими перед ним завданнями (швидше за все політичними методами). У результаті він усе більше буде перетворюватися у головний центр тяжіння для інших держав Європи і активно сприяти загальноєвропейській консолідації.

Щодо реформи інституціональної системи ЄС, яка, безперечно, буде проведена, то проблема існує лише у тому, наскільки вона буде послідовною, оскільки вона виявиться черговим компромісом між прихильниками централізації функцій управління і контролю на рівні ЄС і їх супротивниками, що відстоюють суверенні права держави. Проте, зрештою у досягнутому консенсусі вираш у ефективності навряд чи виявиться значним. З іншого боку, буде сильніше проявлятися тенденція до «невизначеної державності» (fuzzy statehood), основу якої становить багатоярусна система управління, розподілена по рівнях: локальний, регіональний, національний, європейський (ЄС) і глобальний.

Висновки. У середньостроковій перспективі проблему ефективності діяльності інститутів ЄС найбільше адекватно можна оцінити виходячи із завдань, які ставлять перед собою країни-учасниці. Оскільки основним завданням інститутів ЄС є ефективна ретрансляція інтересів держав-членів на загальноєвропейський і світовий рівень, рівень розвитку самостійності бюрократичних структур і більш ефективного управління у ЄС пов'язане з розширенням участі у глобальному управлінні, але з цього питання серед основних учасників інтеграції немає єдиної позиції. Активна інституціоналізація ЄС у перспективі призводить до відокремлення (так званий процес ідентифікації) Західної Європи від іншого світу і виправдані побоювання з приводу того, що цей процес може завершитися практично відразу після розширення ЄС на країни ЦСЄ має своє підґрунтя і породжує комплекс проблем інституційного характеру. Сучасний розвиток процесів координації економічних політик, законодавства ЄС у сфері конкурентної політики, охорони довкілля, впровадження технічних стандартів свідчить про динаміку федеративних принципів регулювання. Раціоналізація економічної поведінки, розподіл між інституціями функціональних сфер регулювання підвищить рівень легітимності європейських угод як основи інтеграційних процесів у ЄС в умовах формування мережевого типу управління та режиму «багаторівневого уряду».

Список використаних джерел

1. Bruner D., Oxoby R. J. Investment under Anarchy // Journal of Institutional and Theoretical Economics. – Vol. 168, N 4, 2012. –pp. 731-753, p.741-743.
2. Diermeier D. Institutionalism as a Methodology // Journal of theoretical politics. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jtp.sagepub.com/content/15/2/123>
3. Greif A. Institutions and the Path to the Modern Economy. – N.Y.: Cambridge University Press, 2006. – 216 pp.; Medina L.F. A Unified Theory of Collective Action and Social Change. – N.Y.: Cambridge University Press, 2007. – 238 pp.; Krasner S.K. Power, the State and Sovereignty. – N.Y.: Routledge, 2009. – 204 pp.; Мировая экономика: прогноз до 2020 г. Колл. авторов ИМЭМО РАН. Под ред. А.А. Дынкина. М., 2007. – 214 с.; Стратегический глобальный прогноз 2030. Колл. авторов ИМЭМО РАН. Под ред. А.А. Дынкина. М., 2011. – 334 с.; Кризис в зоне евро: причины и последствия для Евроатлантического региона. Рук. авт. коллектива А.А. Дынкин. М., ИМЭМО РАН, 2010. – 304 с.
4. Hodgson G.M. What is the Essence of Institutionalism Economics? – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.web.cenet.org.cn/upfile/69017.pdf>
5. Klein P. G. New Institutional Economics. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.encyclo.findlaw.com/0530book.pdf>
6. Petrović D. and Stefanović Z. Methodological Positions of Institutional Economics // Economics and Organization, - 2009. - Vol. 6, N 2, pp. 105 – 114.

7. Pollack M. The End of Creating Competence? EU Policy-Making since Maastricht // *Journal of Common Market Studies*, 2000. Vol. 38, N3– p.519-538;
8. Wessels W. Nice Results: The Millennium IGC in the EU’S Evolution // *Journal of Common Market Studies*, vol.39, N2, 2001/ p.197-219.
9. Научно-образовательный форум по международным отношениям. Концептуальные основы трансграничной безопасности: зарубежный опыт: [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.obraforum.ru/book/chapter1.htm>; Эссе по регионоведению на тему «Основные теории регионализма» / Федеральное агентство по науке и образованию, МГУ им. Ломоносова. – М., 2007. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://revolution/00014032_0.html
10. Стрежнева М. Культура европейской политики // *МЭиМО*, №3, 3002. – с. 3-13.
11. Шишков Ю. «Невозможное триединство» в эпоху финансовой глобализации »// *МЭиМО*, №5, 2012. С.3-14.
12. Экономика Европейского союза. Учебник. Под ред. Р.К.Щетина. М.: КНОРУС, 2012. – 560 с.