

ПАШАЕВ

Техрун Горхмаз оглы  
Fil230116@i.ua

УДК 338.2(4)

АНТИКРИЗИСНАЯ АДАПТАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ  
ПОЛИТИКИ СПЛОЧЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗАANTI-CRISIS FINANCIAL SUPPORT ADAPTATION OF THE EUROPEAN  
UNION'S COHESION POLICYаспирант кафедры  
международных финансов,  
Институт международных  
отношений Киевского  
национального  
университета имени  
Тараса Шевченко

*Статья посвящена исследованию сущности изменений финансовой поддержки политики сплочения ЕС в условиях влияния финансово-экономического кризиса. В статье обобщен опыт постепенной интеграции и адаптации различных предложений по использованию финансовых инструментов в рамках наднациональных антикризисных мер.*

*The article is devoted to the research of the essence of changes in the financial support of EU cohesion policy in the context of the impact of the financial and economic crisis. The article summarizes the experience of gradual integration and adaptation of various proposals regarding the use of financial instruments in the framework of supranational anti-crisis measures.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, политика сплочения, финансовый кризис, финансовая поддержка политики сплочения

**Keywords:** European Union, cohesion policy, financial crisis, financial support of cohesion policy

## ВСТУПЛЕНИЕ

Финансовый кризис, начавшийся летом 2007 года, стал мощным фактором финансового и экономического спада в странах ЕС. В этих условиях центральные банки и правительства в ЕС приступили к выработке масштабных и скоординированных мер политики финансового спасения, направленной на восстановление ликвидности и капитала банков, а также предоставление гарантий для ресурсного обеспечения финансовой системы.

Проблематике разработки и внедрения антикризисных механизмов в разное время посвятили свои труды многие ученые: Дж.К. Гелбрейт, Дж.М. Кейнс, Ч. Киндлбергер, Дж. Сорос, Я. Тинберген и др. Современный кризис и его последствия в странах ЕС исследовали Ф. Барка, С. Верхельст, П. Зилтнер, Дж. Пизани-Ферри, Г. Ричардсон, А. Родригез-Роуз и многие другие. В Украине ряд научных исследований кризисных явлений в экономике, в том числе в экономике ЕС осуществили: Б. Данилишин, Я. Жалило, С. Пирожков, А. Рогач, О. Снежко, С. Цыганов, А. Шнырков и др. Вместе с тем антикризисная трансформация механизмов финансовой поддержки политики сплочения ЕС изучена недостаточно.

**ЦЕЛЬ РАБОТЫ** заключается в исследовании сущности изменений финансовой поддержки политики сплочения ЕС в условиях влияния финансово-экономического кризиса, обобщении опыта постепенной интеграции и адаптации различных предложений по использованию финансовых инструментов в рамках наднациональных антикризисных мер.

## МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методологической и информационной основой работы являются материалы официальных сайтов наднациональных органов управления ЕС: Европей-

ской Комиссии, Европейского Парламента, Европейского Совета, ресурсы Internet, европейские регулятивные акты.

При проведении исследования использованы методы структурно-логического анализа, сравнения и обобщения мер наднациональных органов управления ЕС, предпринятых в условиях влияния финансово-экономического кризиса и необходимости преодоления его последствий

## РЕЗУЛЬТАТЫ

Под влиянием экономического и финансового кризиса политика сплочения стала частью Европейского плана экономического восстановления. Для повышения гибкости использования средств Структурного фонда и ускорения реализации проектов на местах был принят ряд мер, как законодательных, так и не законодательных. В частности, Европейская Комиссия (далее Комиссия) предоставила дополнительные авансовые платежи в размере 6,25 млрд. евро в 2009 г. для улучшения ситуации с ликвидностью в странах-членах [1]; было предпринято немедленное финансирование крупных проектов без предварительного одобрения; упрощены авансовые платежи через схемы государственной помощи малым и средним предприятиям (МСП), расширена сфера финансирования ЕС (субсидии на повышение энергоэффективности жилья в ЕС) и некоторые другие меры.

Отличительной особенностью европейского наднационального регулирования стало обсуждение содержания, механизмов и методов политики сплочения уже в мае 2007 г., то есть до того, как финансовый кризис затронул экономику ЕС. Результаты консультаций с национальными, региональными и местными органами власти, академическим сообществом, экономическими партнерами, гражданским обществом нашли отражение в соответствующих

докладах Комиссии о ходе экономической и социальной сплоченности, опубликованном в июне 2008 г.. Совершенно очевидно, что целью данного заблаговременного подхода было определение целей политики сплочения и путей их достижения в контексте борьбы с кризисом.

Одним из ключевых предложений стало обновление парадигмы подхода к региональному развитию, в частности, распределение ответственности за разработку и реализацию политики между различными уровнями управления, поддерживаемыми договорными отношениями. В то время как верхние уровни политики, регулирующие вмешательство, определяют приоритеты, правила и общие цели для использования предоставленного финансирования, региональные или местные органы власти должны выполнять эти принципы в соответствии с конкретными характеристиками соответствующего «места». Следовательно, подход, основанный «на месте», позволяет проводить политику с учетом местных условий. Данный подход был поддержан независимым докладом итальянского эксперта Фабрицио Барки. Следует отметить ряд важных, на наш взгляд, практических рекомендаций Барки, которые в конечном итоге стали частью реформы политики сплочения [2]:

- концентрация финансовых ресурсов на ограниченном числе основных приоритетов ЕС; это было ответом на опыт более ранних периодов, который показал, что влияние финансирования ЕС было более ограниченным, чем ожидалось, из-за слишком широкого распространения финансовых ресурсов. В правовой системе 2014-2020 гг. это была потребность в «тематической концентрации» для финансирования ЕС;

- установление договорных отношений между Комиссией и государствами-членами, ориентированные на выполнение и поддающиеся проверке обязательства посредством улучшения показателей, отчетности и оценки. Это было вызвано тем, что реализация политики сплочения сосредоточена в некоторых местах больше на расходах и управлении, чем на производительности с точки зрения достижения конкретных целей. В рамках политики 2014-2020 гг. договорные отношения в конечном итоге были переведены в соглашения о партнерстве вместе с более высокими результатами и ориентацией на работу;

- установление Комиссией условия для национальных органов в качестве требования о распределении финансирования для конкретных приоритетов и оценки прогресса в выполнении этих условий Комиссией. Это было основано на опыте, согласно которому эффективность финансирования политики сплочения зависит от стратегической, институциональной и нормативной базы. В конечном итоге это предложение было преобразовано в концепцию *ex ante* условий в правовой структуре 2014-2020 гг.;

- укрепление стратегического аспекта Политики сплочения посредством регулярных политических дебатов высокого уровня, чтобы следить за осуществлением политики и обсуждать ее достижения;

- обеспечение прямой связи принципа дополнителности (то есть, финансирование ЕС не заменит на-

циональное финансирование) с Пактом стабильности и роста;

- обеспечение более широких возможностей для инноваций, политического риска и экспериментов, особенно на местном уровне, при непосредственном участии Комиссии.

В апреле 2009 г. Данута Хюбнер, Комиссар ЕС по региональной политике, определила еще три вопроса, которые также стали центральными для реформы политики сплочения после 2013 г.:

- необходимость изменения архитектуры политики сплочения путем замены, как неэффективного и несправедливого, критерия, определяющего в 2007-2013 гг. конвергенцию регионов, на механизм скольжения;

- необходимость повышения согласованности между различными фондами ЕС, способствующими экономическому и социальному развитию, поскольку что разнообразие правил привело к фрагментации инвестиций и усложнило финансирование ЕС бенефициарами;

- необходимость укрепления роли финансовых инструментов, основанных на инициативах JEREMIE / JESSICA. Две инициативы, созданные для периода программирования на 2007-2013 гг., направленные на улучшение доступа к финансированию для МСП (JEREMIE) и поддержку устойчивого развития городов (JESSICA) через кредиты, гарантии или фонды венчурного капитала, тем самым предлагая более устойчивую альтернативу традиционной помощи, предоставляемой через гранты [3; 4].

В конце 2009 г. Группа высокого уровня, учрежденная Комиссией и объединившая правительственных экспертов из 27 государств-членов, разработала вариант ключевых положений будущего этапа политики сплочения:

- сосредоточить финансирование политики сплочения на ограниченном числе приоритетов в соответствии с предстоящей стратегией «Европа 2020», которая должна была быть принята весной 2010 г.;

- повысить согласованность и координацию между политикой сплочения и секторальной политикой на национальном и европейском уровнях;

- перейти к более простой, более эффективной и прозрачной системе управления и контроля [5].

Разработка стратегического плана развития политики сплочения происходила в условиях кризиса и преодоления его последствий. В нескольких странах-членах продолжался спад, что послужило принятию оперативных наднациональных мер. Так, Греция была первым государством-членом еврозоны, которое потеряло доступ к международным рынкам облигаций. Это привело в мае 2010 г. к запуску программы финансовой помощи на сумму 110 млрд. евро. Комиссия также учредила Целевую группу для Греции с целью координации в оказании стране международной помощи в осуществлении ее программы экономической корректировки и ускорении финансирования ЕС.

В декабре 2010 г. была также согласована программа экономических корректировок для Ирландии, которая покрывала финансовую помощь на сумму 85

млрд. евро, а затем в мае 2011 г. была включена программа корректировки для Португалии, включающая финансовую помощь в размере 78 млрд. евро. В рамках системы платежного баланса ЕС финансовая помощь была также оказана Латвии и Венгрии, а для Румынии была создана предупредительная программа.

Финансово-экономический кризис выявил недостатки в архитектуре самого Экономического и валютного союза. В ответ европейские лидеры договорились о всеобъемлющей реформе экономического управления ЕС для повышения согласованности экономической, финансовой и налогово-бюджетной политики: в 2011 г. Совет Европы и Европейский парламент приняли законодательный пакет по экономическому управлению, названный «шестью пакетами». Новые инструменты и процедуры вместе со Стратегией «Европа 2020», которая фокусируется на создании роста и рабочих местах, были согласованы в единый цикл координации – Европейский семестр.

С целью усиления финансовой поддержки государств-членов с наибольшими бюджетными трудностями Комиссия предложила в 2010 г. осуществить платежи в эти страны в более ранние сроки, чем первоначально предполагалось, что облегчило давление на национальные бюджеты и обеспечило столь необходимую ликвидность в размере 2,1 млрд. евро к концу 2013 г..

Более того, почти 13% от общего объема средств (45 млрд. евро) были перенесены из одной области политики в другую с 2009 г. для удовлетворения наиболее насущных потребностей: исследования и инновации, поддержка бизнеса, устойчивая энергетика, дороги и рынок труда, в частности меры по увеличению занятости молодежи. При этом основные сокращения коснулись услуг в области компьютерных технологий, экологических инвестиций, желез-

ных дорог, обучения, образования и наращивания потенциала.

Вместе с тем, продолжалась разработка политики сплочения на период после 2013 г.. Спустя несколько месяцев после запуска стратегии «Европа-2020» в октябре 2010 г. Комиссия опубликовала свое Сообщение о пересмотре бюджета ЕС [6]. В документе по бюджетному обзору была предложена единая стратегическая структура, охватывающая различные фонды ЕС (Фонд сплочения, Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Европейский фонд развития сельских районов и Европейский фонд рыболовства) для улучшения согласованности между их мероприятиями.

Предложения по обзору бюджета были более подробно изложены в 5-м докладе о сплоченности, который Комиссия приняла в ноябре 2010 года [7]. Отражая текущую работу по укреплению положений о фискальном надзоре и обеспечении соблюдения Пакта стабильности и роста, в докладе также предлагалось расширить существующие положения о макроэкономической обусловленности Фонда сплочения, а именно – возможное приостановление деятельности Фонда сплочения в случае отсутствия эффективных действий государства-члена для исправления чрезмерного дефицита бюджета – на все другие фонды ЕС в качестве дополнительного рычага для обеспечения соблюдения ключевых макроэкономических условий. Кроме того, в 5-м докладе о сплоченности содержалось предложение о внедрении финансовой поддержки, дифференцированной по показателю ВВП на душу населения, между тремя группами регионов: (а) менее развитыми, (б) более развитыми регионами, а также (в) переходными регионами (новой категорией).

В приведенной ниже табл. 1 обобщается и иллюстрируется развитие политики сплочения в условиях выработки антикризисных мер.

Таблица 1

[составлено автором по данным European Commission, DG REGIO]

Цель макроэкономической политики	Интеграция с политикой сплочения
Избежание фискальных, денежных и макроэкономических побочных эффектов между государствами-членами	Комиссия может предложить приостановить платежи за фонды ESI, если государство-член не предприняло достаточных мер для того, чтобы: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Исправить чрезмерный дефицит</li> <li>• Представить план корректирующих действий для дисбалансов</li> <li>• Внедрить план корректирующих действий для дисбалансов               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Внедрить программу корректировки</li> </ul> </li> <li>• Внедрить программу макроэкономической корректировки</li> </ul>
Поддержка структурных реформ	Интеграция страновых структурных реформ в программировании Предварительные условия, связанные с структурными реформами Комиссия может обратиться к государству-члену с просьбой о внесении изменений в программы поддержки
Стимулирование целевых инвестиций как часть бюджетной консолидации	Тематическая концентрация Связь с заданием в рамках национальных программ реформ Комиссия может обратиться к государству-члену с просьбой изменить программы для максимального воздействия средств ESI на рост и конкурентоспособность Улучшить качество государственных расходов Увеличить мобилизацию ресурсов частного сектора посредством финансовых инструментов Согласовать требования по дополнительности с пактом стабильности и роста

Из данных табл. 1. следует, что результатом последовательной работы наднациональных органов управ-

ления ЕС стала постепенная интеграция и адаптация различных предложений по использованию финансо-

вых инструментов в тесной связи с концепциями тематической концентрации и качества государственных расходов.

В дальнейшем для обеспечения более высоких расходов Европейский Совет одобрил ориентацию на политику сплочения и применение макроэкономической обусловленности, оставив первоначальное предложение Комиссии в значительной степени неизменным. Европейский совет представил, однако, четыре важных изменения по сравнению с предложением Комиссии:

- решения о приостановлении финансирования ЕС для конкретного государства-члена в случае несоблюдения с его стороны рекомендаций в контексте процедур экономического управления ЕС должны приниматься Советом на основе предложения Комиссии (а не Комиссией);

- была исключена возможность того, что Комиссия будет непосредственно участвовать в управлении программами политики сплочения в странах, получающих финансовую помощь от Союза;

- подверженность финансированию ЕС должна быть ограничена потоком, выраженным в процентах от национального ВВП, для защиты крупных бенефициаров от финансирования ЕС и обеспечения равного обращения между государствами-членами;

- макроэкономическая обусловленность не должна применяться к Великобритании в результате Протокола № 15, прилагаемого к Договору ЕС.

Наконец, Европейский совет подчеркнул необходимость увеличить общую финансовую поддержку ЕС для финансовых инструментов на основе рычагов для МСП в 2014-2020 гг., по крайней мере, удвоить поддержку в странах, где условия остаются жесткими. В частности, он просил расширить совместные финансовые инструменты для обмена рисками между Комиссией и Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) для привлечения инвестиций частного сектора и капитала на МСП в целях расширения объема новых кредитов для МСП в ЕС [8].

Соглашение между главами государств и правительств привело к сложным переговорам между Советом, Европейским парламентом и Комиссией. Европейский парламент выступал против макроэкономической обусловленности и предложил полностью исключить это положение из нового правила. По мнению ЕП, это инструмент наказания, посредством которого региональные и местные власти будут наказаны за ошибки, допущенные на национальном уровне. ЕП также подчеркнул, что банки станут еще более неохотно финансировать проекты, в случае отсутствия гарантий финансирования от ЕС [9].

Наконец, ЕП принял решение о введении макроэкономических условий после 2013 г.. Однако было сделано несколько важных уступок. Во-первых, он сможет реализовать свое право на контроль над всеми процедурами принятия решений, влияющими на приостановку финансирования в рамках структурированного диалога с Комиссией, однако он не сможет остановить такую процедуру. Во-вторых, в регулирование был включен ряд смягчающих факторов, которые регулируют уровень приостановления фи-

нансирования ЕС в соответствии с социально-экономическими условиями соответствующего государства-члена (экономический спад, высокий уровень безработицы или нищеты и т.д.).

### **ВЫВОДЫ**

В условиях влияния финансово-экономического кризиса в рамках наднациональных антикризисных мер в ЕС были разработаны предложения, которые давали возможность повысить эффективность применения инструментов финансовой поддержки регионов на основе повышения уровня согласованности, прозрачности во взаимодействии центральной, национальных и местных властей при определении приоритетов финансирования.

#### Список використаних джерел

1. Официальный сайт Европейской Комиссии [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-08-740\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-740_en.htm?locale=en).
2. Barca F. An Agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations [Электронный ресурс] / Fabricio Barca // Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009. - Режим доступа: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_barca_report_en.pdf)
3. Официальный сайт Европейской Комиссии [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/jeremie\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jeremie_en.cfm);
4. Официальный сайт Европейской Комиссии [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/jeremie\\_en.cfmec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/instruments/jessica\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jeremie_en.cfmec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jessica_en.cfm)
5. European Commission. Regional Policy. Archive [Электронный ресурс] / European Commission. - Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf)
6. European Commission. Budget Review 2010-2014 [Электронный ресурс] / European Commission. - Режим доступа: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/eu\\_budget\\_review\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/eu_budget_review_en.pdf)
7. European Commission. Regional Policy [Электронный ресурс] / European Commission. - Режим доступа: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europes-future](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europes-future)
8. Материалы официального сайта Европейского Союза [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf)
9. Материалы официального сайта Европейского Парламента [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/pr/937/937861/937861en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/pr/937/937861/937861en.pdf)