УДК 339.7, 339.9, 341

Артур НОВАК-ФАР

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ ЕВРОСОЮЗА: ОТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. Правила экономической конституции ЕС, регулирующие отношения между частным и государственным секторами экономики, создают институциональный экономический “порядок”. Его смысл состоит в том, чтобы сдерживать разрастание государственного сектора за счёт вытеснения частного. Первоначальная идея ограничить расходы государственного сектора в ЕС преследовала цель обеспечить доверие к Экономическому и валютному союзу (ЭВС) и снизить издержки введения единой валюты. В последние годы, когда в ЕС растёт бремя государственного долга и возникают трения между странами-кредиторами и странами-должниками, межсекторальные отношения приобретают новые измерения. Регулирующие их правила нужны для того, чтобы обеспечить управление государственным долгом в условиях серьёзного внешнего давления и сделать отношения между кредиторами и должниками более упорядоченными и предсказуемыми. Существующие в ЕС правила показывают способность адекватно реагировать на потребность в новых инструментах управления. Вместе с тем они способствуют фрагментации ЕС, будучи разными для еврозоны и остальных участников союза.

Ключевые слова: экономическая конституция ЕС, координация экономической политики ЕС, государственный долг, регулирование отношений между государственным и частным секторами экономики.

1. Введение: Конституционализация макроэкономической политики

Цель данной статьи – исследовать воздействие основополагающего регулирования ЕС (которое можно назвать “макроэкономической конституцией”) на межсекторальные отношения, то есть отношения между двумя важнейшими секторами экономики: государственным и частным. В случае Евросоюза конституционализация макроэкономической политики можно понимать как особую форму её институционализации, для чего требуется:

© **Новак-Фар Артур** – директор Института права Варшавской школы экономики (SGH), в 2013–2015 гг. – заместитель министра иностранных дел Польши. **Адрес:** SGH-WSE, ul. Wisniowa 41, 02-520 Warsaw, Poland. **E-mail:** artur.nowak-far@sgh.waw.pl

Перевод с английского – к.и.н. О.В. Охошин, научное редактирование – к.э.н. А.Н. Цибулина, д.э.н. О.В. Буторина.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope1201890101>

а) создание институтов и правил их деятельности, которые ввиду их значимости для системы управления Евросоюзом становятся основополагающими и, следовательно, воздействуют на другие, менее важные в политическом и социальном смысле правовые нормы;

б) придание нормам макроэкономического управления (действующим на уровне как всего ЕС, так и государств-членов) исключительной институциональной устойчивости, чтобы их корректировка была крайне затруднена или невозможна.

В первом случае общие правила экономической конституции важны для всего социально-политического устройства, поскольку они отражают главный для экономической системы выбор – о характере распределения и перераспределения ресурсов между государственным и частным секторами. Во втором случае институционализация данных правил – лишь средство реализовать сделанный выбор. В заданной правовой системе принимаются такие решения, чтобы этот выбор не подвергался пересмотру вследствие кратко- и среднесрочных политических колебаний.

Согласно Т. Проссеру (Prosser 2014: 9–11), “экономические конституции” могут трактоваться описательно или нормативно. В описательной трактовке они представляют собой набор важнейших конституционных принципов и организационных механизмов, которые применяются для управления экономикой. Нормативные концепции “экономических конституций” ставят во главу угла порядок государственного вмешательства в экономику, когда такое вмешательство усиливает политические правила и законы для их реализации, что приводит к установлению базовых характеристик государственной экономической системы (см. также Gerber 1994: 44–49, 75–77).

Нормативные концепции экономической конституции можно понимать как попытку обосновать экономически оптимальное соотношение (или баланс) интересов различных групп, связанных общей организационной структурой или деятельностью на том или ином рынке. В случае ЕС крайне трудно определить, насколько интересы отдельных стран и проводимая ими экономическая политика отвечают целям общей экономической политики ЕС, поскольку в этой сфере компетенции поделены между государствами-членами и институтами ЕС¹. Оценка меры этого соответствия является предметом ряда исследований в области экономической политики ЕС (см. Laurent and Le Cacheux 2006: 14–20; Joerges 2005: 461–489; Maduro 1998: 126–164).

В данной статье предпринимается попытка выяснить, является ли экономическая конституция ЕС (в части отношений между государством и частным сектором) “экономическим порядком” в том смысле, который вкладывал в это понятие Дуглас Норт. По его мнению, экономическая система действительно является “порядком”, если ей присущи следующие характеристики (North 2005: 105):

а) имеется институциональная матрица, содержащая органы управления и задающая необходимый комплекс прав и привилегий;

¹ Общая экономическая политика ЕС относится к сфере смешанной компетенции институтов ЕС и государств-членов, в отличие, например, от единой денежно-кредитной политики Европейского центрального банка, которая для стран еврозоны относится к сфере исключительной компетенции ЕС. – *Прим. перев.*

б) система взаимоотношений между сторонами на политическом и на экономическом рынке имеет стабильную структуру;

в) в основу отношений положена структура, где государство обязательно подпадает под действие политических сил и мер принуждения, защищающих институты и сложившуюся систему взаимоотношений;

г) договорённости в такой системе возникают в результате сочетания интернационализации норм с мерами принуждения к их соблюдению.

Хотя концепция Норта сформулирована в общем виде, она применима для анализа вертикальных отношений между государством и подчинёнными ему в той или иной мере субъектами. В Евросоюзе первичные экономические отношения имеют горизонтальную структуру: они возникают между государствами-членами, которые с позиций международного права и основополагающих договоров ЕС, являются равноправными. Раз система состоит из равных участников, то она не может быть подвержена некоему произвольному вмешательству, которое не основывалось бы на предварительном соглашении между всеми государствами-членами и не было закреплено в нормативно-правовом акте.

Получается, что конституционализация норм, регулирующих Экономический и валютный союз (ЭВС), имеет внутреннее и внешнее измерение. Внутренняя конституционализация представлена нормами ЕС, которые в целом формируют модель экономического управления ЕС. Внешняя конституционализация направлена на защиту модели в правовых системах государств-членов за счет эффекта “перелива” (англ. – spillover effects) либо за счёт предоставления структурам ЭВС дополнительных гарантий со стороны национального конституционного (или подобного ему) права. В данной статье ставится задача оценить, насколько данные эффекты имеют место в настоящее время, и если да, то каким образом они способствуют созданию экономического порядка в понимании Норта.

2. Концепция экономической конституции Европейского Союза

Европейская интеграция может рассматриваться как объединение политических сил в комплексы, сочетающие различные уровни управления, в целях повышения благосостояния государств-членов. Исходя из этого, интеграция более развивается по функциональной траектории, нежели по конституциональной. Но, как утверждает Хатье (Hatje 2006: 587–632), применительно к ЕС термин “экономическая конституция” не является чуждым или неуместным. Ведь он может обозначать те главные функциональные атрибуты экономической системы и меры её правовой защиты, которые были приняты на уровне ЕС. Следуя идее, выдвинутой Юргеном Базедоу (Baseow 1992: 10), Хатье утверждает, что “... экономика и экономическая политика должны соотноситься друг с другом, согласно правовым критериям, с целью получения обобщающего представления о взаимосвязи между экономической свободой и вмешательством государства” (Hatje 2006: 590). Таким образом, складывающаяся система решает задачу определения и выбора вариантов экономической политики, в том числе нахождения адекватного соотношения между действием рыночных сил и вмешательством государства в экономику.

Экономическую конституцию ЕС, хотя она в понимании Хатье вобрала в себя теоретические наработки ордолиберализма и социального рыночного хозяйства,

Современная Европа, 2018, №1

следует рассматривать не как средство подведения правовой базы под конкретную политэкономическую модель, а, скорее, как способ ввести нормативные стандарты, которые вступили бы во взаимодействие с уже сложившимся национальным экономическим порядком (Natje 2006: 592–593).

Общие принципы макроэкономической составляющей экономической конституции Евросоюза изложены в ст. 120 “Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС)”, а именно:

“Государства-члены проводят свою экономическую политику так, чтобы способствовать достижению целей Союза, как они определены в статье 3 Договора о Европейском Союзе, и с учётом основных направлений, предусмотренных параграфом 2 статьи 99. Государства-члены и Союз действуют в соответствии с принципом открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией, создавая благоприятные условия для эффективного распределения ресурсов и в соответствии с принципами, установленными в статье 119”.

Решения в области экономической политики, принимаемые как на уровне ЕС, так и на уровне государств-членов, должны соответствовать положениям данной статьи. Это справедливо для всех решений, определяющих размер государственного сектора экономики, поскольку они влияют на распределение ресурсов. Для достижения оптимального результата, как полагают Ричард и Пегги Масгрейвы, нужно, чтобы объём предельных норм замещения в потреблении, пусть приблизительно, равнялся предельным нормам трансформации в производстве (Musgrave and Musgrave 1989: 68–72). Данное условие едва ли можно соблюсти на уровне отдельных стран ЕС и тем более на уровне всего Евросоюза, поскольку в нём отсутствует единообразный политический механизм для выявления общественных предпочтений. Более того, в ЕС нет единой экономической политики. Полномочия руководящих органов ЕС в основном ограничиваются координацией экономической политики государств-членов, притом что такая координация не имеет чёткого юридического определения. В качестве общего термина, согласно классической концепции, разработанной Джеймсом Томпсоном (Thompson 1967: 55–56), координация должна одновременно включать стандартизацию, планирование и обмен информацией.

3. Значение правил ЕС для установления межсекторальных отношений

Чтобы обнаружить правила ЕС, определяющие отношения между государственным и частным секторами экономики, нужно исследовать логические связи между мерами экономической политики (и применённые для их реализации нормативные инструменты) и их результатами. Надо сказать, что такие причинно-следственные связи могут быть весьма неоднозначными или сложными, поскольку межсекторальные отношения складываются под воздействием многих сил. Узнать, как сами законодатели ЕС понимают эти связи, можно, внимательно изучая тексты правовых актов. Нередко законодатель декларирует, что определённый набор правил должен воздействовать на отношения между государственным и частным секторами. Подобные заявления можно найти, в частности, в положениях части третьей раздела VIII (статьи с 119 по 144) и части шестой, раздела I, главы 1, раздела 6 (статьи с 282 по 284) ДФЕС.

В широком смысле правовые нормы, направленные на создание и стабильное функционирование ЭВС, также следует рассматривать как элементы экономической конституции Евросоюза. Они отражают логику концептуальных документов, положенных в основу ЭВС, начиная с опубликованной в 1989 г. Белой книги комитета Делора¹ (Committee for the Study of Economic and Monetary Union; 1989). Соблюдение всеми государствами-членами бюджетной дисциплины выступало условием стабильного функционирования ЭВС и доверия как внутри, так и за пределами Евросоюза. Авторы документа полагали, что макроэкономические противоречия, которые могут возникнуть между государствами-членами из-за необходимости соблюдать бюджетную дисциплину, можно будет сгладить при помощи политики сплочения.

Принципиальные положения Белой книги 1989 г. предопределили топоры научной дискуссии по проблематике ЭВС. Согласно схеме, разработанной Кеннетом Дайсоном и Люсией Куаглия (Dyson and Quaglia 2010: 1–20), эти темы включают институциональную структуру ЭВС и макроэкономическое управление на уровне ЕС. К последнему относятся координация экономической политики (с упором на фискальную), обеспечение финансовой стабильности, макропруденциальный надзор, создание платежных систем и систем расчетов по операциям с ценными бумагами, политика обменных курсов.

Установление принципов, на которых строятся межсекторальные отношения, имеет прямое отношение к экономической конституции Евросоюза. Они ограничивают расходы госбюджета и размер государственного госдолга в отношении к ВВП. Примечательно, что потолок дефицита госбюджета установили произвольно, но в рамках общего представления о здоровом состоянии государственных финансов (Le Cacheux 2007: 37–50). Потребность в правилах, которые регулировали бы межсекторальные отношения внутри ЭВС, вытекала из стремления обеспечить высочайшее доверие к единой европейской валюте и снизить издержки реализации антиинфляционной по своей сути денежно-кредитной политики Евросистемы.

4. Положения о межсекторальных отношениях в Договоре о функционировании Европейского Союза

Применительно к межсекторальным отношениям положения ДФЕС можно разделить на две группы:

а) положения, которые рассматривают ЭВС в статике, то есть предназначены для поддержания стабильных результатов и/или принятия структурных мер (которые не являются ответом на краткосрочные экономические колебания);

б) положения, которые рассматривают ЭВС в динамике, то есть предназначены для оценки развития ЭВС и/или активного решения задач, связанных с макроэкономическими колебаниями.

К статическим относятся все положения об институциональной структуре ЭВС, которая обеспечивает соблюдение норм ЕС применительно к межсекторальным отношениям. Статические положения определяют общие подходы к политике госу-

¹ В русскоязычной профессиональной литературе за данным документом закрепилось название «Доклад Делора». – *Прим. перев.*

Современная Европа, 2018, №1

дарств-членов (включая страны еврозоны), но не предполагают принятия тех или иных мер для управления текущей ситуацией.

Критерии конвергенции – наглядный пример статических установок. Они призваны уравнивать интересы государственного и частного секторов экономики, удерживая государство от наращивания расходов и накопления долгов. По всей видимости, к принятию данных положений побудили прогнозы Адольфа Вагнера о склонности современных государств возлагать всё больше функций на государственный сектор, что создает диспропорции в распределении ресурсов в масштабах всей экономики (Wagner 1894: 9–48). Примечательно, что данный прогноз подтверждается на протяжении последних ста лет (Miles, Myles and Preston 2003: 1 – 30).

Другой пример статических установок – положения ДФЕС об отделении бюджета Сообщества от бюджетов¹ государств-членов, поскольку они вынуждают государства подчиняться рыночной дисциплине при проведении финансовых операций². Если быть более точным, речь идёт о разделении источников финансирования. В данной правовой конструкции оно реализуется при помощи трёх специальных инструментов: оговорки о запрете на “внешний выкуп” обязательств должника за счет государственных средств (англ. – по bail-out clause), запрета на овердрафт (кредитования сверх оговоренной суммы) или на прямую покупку небанковских долговых инструментов, запрета на привилегированный доступ к финансовым ресурсам.

Запрет на “внешний выкуп” – результат чёткого разделения задолженности на государственную и частную с невозможностью одного сектора принимать на себя обязательства другого. Здесь мы видим логическое продолжение запрета на привилегированный доступ к финансированию. Ведь такой доступ искажал бы нормальные (рыночные) отношения между финансовыми институтами (вне зависимости от структуры их собственности и роли в экономике), с одной стороны, и руководящими органами Сообщества, национальными правительствами и государственными предприятиями – с другой. Запрет на привилегированный доступ призван гарантировать, что национальные центральные банки не будут монетизировать дефициты госбюджетов и государственные долги. В технических терминах центробанки не будут иметь на своих балансах требований со стороны кредиторов, которые невозможно обсуждать, исходя из рыночной ситуации и на рыночных принципах.

В праве ЕС “государственный сектор” включает в себя институты и органы Сообщества; центральные правительства; региональные, местные и иные государственные органы, регулируемые публичным правом; государственные предприятия государств-членов.

Динамические установки непосредственно влияют на текущую экономическую политику государств-членов. Они определяют параметры макроэкономической (в первую очередь бюджетной) политики в виде общих направлений или ограничений, которые реализуются на практике только при наступлении тех или иных заранее оговоренных обстоятельств.

Механизм соблюдения бюджетной дисциплины – яркий пример динамического регулирования, ведь его применение зависит от складывающейся экономической

¹ В оригинальном тексте – государственных расходов. – *Прим. перев.*

² Имеется в виду размещение на рынке государственных облигаций.

ситуации. Исходящие от ЕС установки такого типа оказывают прямое (и внешнее по отношению к государствам-членам) воздействие на регламентацию их финансовой сферы, что, в свою очередь, отражается на отношениях государственного и частного секторов национального хозяйства.

Среди положений ДФЕС динамического типа наибольшее значение имеют многосторонняя процедура надзора за состоянием государственных финансов¹ и процедура противодействия чрезмерному дефициту госбюджета². Они разрабатывались и принимались в рамках одобренного в 1997 г. законодательного пакета, известного как Пакт стабильности и роста.

Многосторонняя процедура надзора за состоянием государственных финансов формировала механизм, призванный предотвращать образование чрезмерных дефицитов в странах ЕС. Процедура противодействия чрезмерному дефициту вводила в действие корректирующие меры, призванные устранить уже возникший сверхнормативный дефицит. Как показали дальнейшие события, её правовой механизм не устоял перед процессуальными уловками. Германия и Франция в 2003–2004 гг. согласованно выступили в Совете Экофин против того, чтобы он применил к ним рекомендованные Европейской комиссией меры ужесточения бюджетной дисциплины.

События того времени, не позволившие полностью реализовать Пакт стабильности и роста, выявили не только его юридические и процедурные изъяны. Обнаружилось также, что ещё серьезнее, отсутствие у национальных правительств ясного представления о взаимосвязи между применением пакта и состоянием государственных финансов в разных фазах делового цикла. Циклические изменения в динамике госбюджетов недооценивались, а сам пакт применялся негибко. Данная проблема стала предметом обстоятельного критического разбора в научной литературе (Majone 2014: 118–148, Kaarlejärvi 2007: 135–151; Jaspersen, 2004: 45–58).

Проведённая в 2005 г. реформа Пакта стабильности и роста узаконила его гибкое применение, а также ввела механизм всесторонней оценки макроэкономической ситуации с учетом циклических колебаний. Реформа, что особенно важно, изменила подход к определению чрезмерного бюджетного дефицита, Совет Экофин получил больше полномочий при решении вопроса о том, имеется или отсутствует у страны сверхнормативный дефицит госбюджета³.

Мировой финансовый кризис конца 2000-х годов обнаружил сохранявшиеся недостатки пакта. Что касается межсекторальных отношений, то здесь кризис проявился в увеличении долгового бремени некоторых государств – членов ЕС и в беспрецедентном росте напряжённости между странами-кредиторами и странами-должниками (например, Nowak-Far 2017: 103–130). Данные таблицы 1 позволяют судить о размере и конфигурации возникших диспропорций.

¹ Англ. – Multilateral Surveillance Procedure.

² Англ. – Excessive Deficit Procedure.

³ Отныне Совет мог принять решение, что превышение 3-процентного потолка дефицита госбюджета в отношении к ВВП, является временным и/или вызвано чрезвычайными обстоятельствами. В таком случае к стране не применяется процедура противодействия чрезмерному дефициту. – *Прим. перев.*

Таблица 1.

**Банки и правительства: страны-дебиторы и страны-кредиторы в 2010 г.
(млрд долл. США)**

Дебиторы Кредиторы	Греция	Ирландия	Италия	Испания	Португалия	Великобритания	Франция	Германия	Совокупный долг
Греция	-	8,5	6,9	1,3	9,7	15	75	45	236
Ирландия	0,8	-	18	16	22	188	60	184	867
Италия	0,7	46	-	47	5,2	77	511	190	1400
Испания	0,4	30	31	-	28	114	220	238	1100
Португалия	0,1	5,3	6,7	86	-	24	45	47	286
Великобритания									
Франция									
Германия									
Всего	2	89,9	62,6	150,3	64,9	418	911	704	

Источник: Fidelity Investments, Strategic Advisers 2010; quoted in Stein, 2014: 29.

Разразившийся в ЕС долговой кризис спровоцировал взлёт государственных расходов, так как правительства боролись с рецессией при помощи неокейнсианских рецептов. Их действия плохо согласовывались и подчас оказывались бесполезными: реагируя на острейшую тогда проблему финансовой нестабильности, власти упускали из виду системные макроэкономические проблемы. Осознание данного упущения вкупе с высокими затратами на неокейнсианские антикризисные меры послужили отправным пунктом масштабной реформы экономического управления в ЕС. В развитие Пакта стабильности и роста были приняты два новых законодательных пакета – Six-Pack и Two-Pack¹.

Утверждённый в ноябре 2011 г. пакет из шести законодательных актов (и потому названный Six-Pack) включал пять регламентов и одну директиву. Вместе они обеспечивали выполнение многосторонней процедуры надзора за состоянием государственных финансов и процедуры противодействия чрезмерному дефициту, а также вводили новые механизмы предупреждения и коррекции макроэкономических дисбалансов. Процесс формирования бюджетов государств – членов ЕС становился более прозрачным для Европейской комиссии и Совета Экофин. Вслед за этим в мае 2013 г. приняты ещё два регламента, именуемые Two-Pack. Первый регламент вводил дополнительные меры макроэкономического и бюджетного надзора за теми странами еврозоны, которые испытывали серьёзные финансовые трудности. Второй регламент содержал общие правила надзора и оценки законопроектов о

¹ По сложившейся в русскоязычной экономической литературе практике, названия данных законодательных пакетов не переводятся, а даются в английской версии. – *Прим. перев.*

государственных бюджетах государств-членов и меры, предназначенные для исправления избыточных дефицитов.

Другими элементами реформы экономического управления ЕС стали вступивший в силу в 2013 г. Фискальный пакт (англ. – Fiscal compact) и законодательство о Банковском союзе. Фискальный пакт нацелен на соблюдение бюджетной дисциплины и усиление координации экономической политики в еврозоне. Таким образом, ДФЕС создал новые механизмы бюджетного управления. Прежде всего государства-члены должны снабдить действующие в области бюджетной дисциплины национальные правовые акты конституционными или близким к ним гарантиями с целью повысить их системную устойчивость. Кроме того, разработан график сокращения дефицита госбюджета и госдолга теми странами еврозоны, в отношении которых применяется процедура противодействия чрезмерному дефициту.

Так называемый Банковский союз стал новой формой институционального управления, которое распространяется на отношения между банковским сообществом и государственными надзорными органами. Во главу угла поставлен ключевой вопрос – об ответственности за стабильность банковской системы. На заседании Европейского совета 12–13 декабря 2012 г. были одобрены три инициативы, ведущие к созданию Банковского союза: о Едином надзорном механизме¹, о Едином механизме реструктуризации проблемных банков² и о Единой системе гарантирования депозитов [англ. – Conclusions of the European Council...].

Данные инициативы дополняются межправительственным соглашением о создании Единого фонда санации проблемных банков³. Он формируется за счёт взносов коммерческих банков участвующих стран, а именно: стран еврозоны и других стран ЕС, решивших ратифицировать данное соглашение. Ожидается, что капитал фонда составит 55 млрд евро, а в долгосрочной перспективе – через восемь лет после вступления в силу соглашения – возрастёт до суммы, равной 1% депозитов всех участвующих банков.

Применительно к межсекторальным отношениям особенно важен содержащийся в ДФЕС запрет на государственную помощь. Он пресекает имевшуюся бы в противном случае возможность осуществлять крупные трансферты из государственного сектора в частный.

Отличительной характеристикой межсекторальных отношений в контексте ЭВС является разный правовой статус стран еврозоны и остальных государств – членов Евросоюза. Эта разница прослеживается во всех динамических механизмах ЭВС, поскольку само содержание координации экономической политики в двух группах стран существенно отличается. Иногда эта разница становится предметом официальных договорённостей. Например, многосторонняя процедура надзора за состоянием государственных финансов предусматривает разные инструменты надзора за экономической динамикой двух групп стран. Процедура противодействия чрезмерному дефициту не распространяет наиболее жёсткие меры, включая штрафы, на

¹ Англ. – Single Supervision Mechanism.

² Англ. – Single Resolution Mechanism.

³ Англ. – Single Resolution Fund.

страны вне зоны евро. Участие в Фискальном союзе обязательно только для стран еврозоны, остальных государств ЕС он касается в минимальной степени.

Очевидно, действующие в ЕС статические методы регулирования межсекторальных отношений достаточно унифицированы, тогда как динамические методы – не унифицированы вовсе. Для динамических методов во многом характерно применение разных требований и мер принуждения в отношении стран еврозоны и в отношении остальных государств ЕС. К первым применяются строгие правила, а на вторые распространяются политические привилегии. То есть действующие в сфере ЭВС правовые нормы конституционного типа уже в течение некоторого времени реализуют на практике концепцию двухскоростной интеграции.

5. Заключение: порядок или хаос?

Действующие в сфере ЭВС механизмы регулирования межсекторальных отношений (и составляющие ядро экономической конституции ЕС) предусматривают координацию фискальной политики государств-членов. Они устанавливают потолок государственных расходов вне зависимости от их назначения – на государственное потребление или на государственные инвестиции. Они также задают некоторые общие направления экономического планирования, которое реализуется на практике Советом Экофин на основе рекомендаций Европейского совета. Вдобавок между государствами-членами налажен широкий обмен макроэкономической информацией. Однако этого недостаточно, чтобы превратить ЭВС в полный и всеобъемлющий союз. Евросоюзу недостает сильной системы бюджетного управления, создание которой потребовало бы более выраженной бюджетной (и налоговой) идентичности Евросоюза и как следствие – легитимности панъевропейского государства.

Невзирая на указанные недостатки, положения ЭВС, особенно те, что действуют в области межсекторальных отношений, представляют собой “порядок” – в том смысле, который вкладывал в это понятие Д. Норт. Хотя этот “порядок” далек от завершения, он обеспечивает достаточную координацию экономической политики на уровне всего ЕС и наиболее тесную координацию между странами еврозоны.

Как уже отмечалось во введении, любой закреплённый экономической конституцией “порядок”, должен иметь институциональную матрицу с набором институтов, прав и привилегий. Экономический и валютный союз имеет хорошо развитую институциональную матрицу, которая распространяется и на межсекторальные отношения.

Проводя границу между государственным и частным секторами экономики, договор (а также вторичное законодательство ЕС) предусматривает широкий спектр регулятивных мер, которые ограничивают размеры госсектора и допускает его финансирование в основном за счёт государственных ресурсов. За исключением универсальных налоговых и схожих с ними поступлений, государственное использование средств частного сектора возможно, только если речь идёт о реализации нефискальных задач. Главными контролирующими органами являются Европейская комиссия и Совет Экофин, вступающие в разветвлённую сеть процедурных отношений с фискальными и денежными властями стран ЕС.

Другая составляющая “порядка”, на которую указывал Д. Норт, – это стабильная структура системных взаимных обменов на политических и экономических рынках. Механизмы ЭВС предусматривают такую же структуру, как и собственно Евросоюз – в той мере, в которой он способен предложить любой политический и экономический рынок, будучи организацией, основанной на взаимных твёрдых обязательствах образующих его государств, и обладая отвечающей за соблюдение этих обязательств институциональной системой. Данные обязательства оказывают существенное влияние на экономические структуры государств-членов (включая межсекторальные отношения), поскольку страны несут расходы по государственному предоставлению товаров и пользуются преимуществами использования единой валюты евро.

Важно подчеркнуть, что Европейский Союз является уникальным образованием, которое работает иначе, чем государство. Его заинтересованные участники не формируют свойственных государствам органов управления, а его институты и механизмы не нацелены на выполнение всех функций государства. Степень вмешательства ЕС ограничена кругом полномочий, которыми его наделяют государства-члены. Следовательно, Евросоюз лишь частично обретает тот “порядок”, о котором говорил Д. Норт, в сравнении с тем “порядком”, который доступен государствам. Тем не менее, регулируя межсекторальные отношения в государствах-членах, ЕС создает целостную институциональную и правовую систему, необходимую для ограничения роста государственного сектора.

Согласно концепции Норты, любой “порядок” требует, чтобы в основе каждого общественного механизма лежала структура, понуждающая государство создавать набор политических правил и мер принуждения, которые ограждают организации и товарно-денежные отношения от вмешательства извне. Первые десять лет действия Пакта стабильности и роста показали, что нормы ЕС не обеспечивают “порядка”, поскольку наиболее сильные государства-члены злоупотребили своим влиянием и нарушили общие правила. Тем не менее мировой финансовый кризис и возникшая на его фоне напряжённость в отношениях между странами-должниками и странами-кредиторами ЕС создали потребность в реформировании системы. И тогда система проявила способность к совершенствованию. Теперь ей присуще больше элементов “порядка”, чем ранее. Это означает не то, что “порядок” полностью сформировался, а скорее, то, что он является достаточно гибким, чтобы реагировать на любые вызовы в будущем.

Список литературы / References

Basedow, Jürgen (1992), *Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*, Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.

Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic and Monetary Union in the European Commission* (1989), European Commission, Brussels (extract reprinted in Kenneth Dyson, Lucia Quaglia (2010), *European Economic Governance & Policies*, Vol. 1, Oxford: Oxford University Press, p. 387–403).

Conclusions of the European Council of 14 December 2012, EUCO 205/12.

Gerber, David J. (1994), *Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the „New“ Europe*, „American Journal of Comparative Law“ Vol. 42, No. 1, pp. 25–84.

Dyson, Kenneth, Quaglia, Lucia (2010), *European Economic Governance & Policies*, Vol. 1, Oxford: Oxford University Press.

- Hatje, Armin (2006), *The Economic Constitution*, in: Armin von Bogdandy, Jürgen Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford: Hart Publishing
- Jaspersen, Jasper (2004), *The Stability Pact: A Macroeconomic Staitjacket!*, in: Jonas Ljungberg (ed.), *The Price of the Euro*, Basingstoke: Palgrave.
- Joerges, Christian (2005), *What is Left of the European Economic Constitution? Melancholic Eulogy*, "European Law Review", Vol. 30, p. 461–489.
- Kaarlejärvi, Jani (2007), *Fiscal Policy without a State in EMU?*, Basingstoke: Palgrave.
- Laurent, Eloi, Le Chacheux, Jacques (2006), *Integrity and Efficiency in the EU: The Case Against the European Economic Constitution*, "HAL Archives" Id: hal-00972707; <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972707>
- Le Cacheux, Jacques (2007), *To Co-ordinate or Not to Co-ordinate: An Economist's Perspective on the Rationale for Fiscal Policy Co-ordination in the Euro Zone*, in: Ingo Linsenmann, Christoph O. Meyer and Wolfgang T. Wessels (eds.), *Economic Government of the EU: A Balance Sheet of New Modes of Policy Co-ordination*, Basingstoke: Palgrave.
- Poiars Maduro, Miguel (1998), *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford: Hart.
- Majone, Giandomenico (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miles, David, Myles, Gareth, Preston, Ian (2003), *The Economics of Public Spending*, Oxford: Oxford University Press.
- Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw Hill,
- North, Douglas (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.
- Nowak-Far, Artur (2017), *Economic and Financial Crisis in the European Union: The Definition of the Concept and Scholarly Discussion Over It*, in: Tomasz Grzegorz Grosse (ed.), *European Union Policies at a Time of Crisis*, Warsaw: Scholar.
- Prosser, Tony (2014), *The Economic Constitution*, Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, James (1967), *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New York: McGraw Hill.
- Wagner, Adolph (1894), *Lehr und Handbuch der Politischen Ökonomie in einzelnen selbständigen Abtheilungen*, Leipzig Winter'sche Verlagshandlung.

ECONOMIC CONSTITUTION OF THE EUROPEAN UNION ON INTER-SECTORAL RELATIONSHIPS: ORDER OR DISORDER?

Author. Nowak-Far A., Director at the Institute of Law, Warsaw School of Economics; served as Vice-Minister of Foreign Affairs of Poland from 2013 to 2015. **Address:** SGH-WSE, ul. Wisniowa 41, 02-520 Warsaw, Poland. **E-mail:** artur.nowak-far@sgh.waw.pl

Abstract. The EU economic constitution rules on inter-sectoral relationships create an institutional economy "order". This "order" is essentially meant to limit an ever-increasing growth of the public sector at the expense of the private sector ousting. The original rationale for the public sector expenditure curbing in the EU is to provide for the EMU credibility and to alleviate the cost of the single monetary currency. In recent years, under increased cost of public debt servicing and growing intra-EU tensions between the creditor member states and the debtor ones, the functions of the EU inter-sectoral relationships have expanded to achieve more manageability of public debt under serious external tensions and to make creditor-debtor relationships more controllable and foreseeable. The existing rules provide to be apt to adequately address the EU imminent needs yet they are far from being final or complete. Moreover, they have contributed to fragmentarisation of the EU, as they differ with respect to the Eurozone and non-Eurozone member states.

Key words: EU economic constitution, EU economic policy coordination, public debt, inter-sectoral coordination.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope1201890101>