

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/357484742>

# 'Anti-crisis policy in Central and Eastern Europe during a pandemic', in: The COVID-19 pandemic: socio-economic challenges and responses in Central and Eastern Europe in the contex...

Chapter · December 2021

CITATIONS

0

READS

21

2 authors, including:



[Mikhail Lobanov](#)

Russian Academy of Sciences

107 PUBLICATIONS 301 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

## Глава 2

# АНТИКРИЗИСНАЯ ПОЛИТИКА В ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

### 1. Национальные антикризисные меры поддержки населения и хозяйственной деятельности

Падение мирового спроса, разрыв глобальных цепочек поставок, ограничения активности людей и деятельности предприятий с целью снижения заболеваемости новой коронавирусной инфекцией, растущая неопределенность перспектив дальнейшего развития ситуации крайне негативно сказались на хозяйственной деятельности в странах ЦВЕ в марте—апреле 2020 г. Во избежание экономического краха их правительства оперативно разработали и применили пакеты чрезвычайных мер поддержки наиболее затронутых кризисом слоев населения и сфер экономики. Как правило, помощь была рассчитана на период с марта—апреля по декабрь 2020 г. Однако некоторые меры были упразднены раньше, а действие наиболее эффективных программ поддержки населения и бизнеса было пролонгировано до конца 2021 г.

По аналогии с тремя волнами распространения коронавирусной инфекции в странах региона можно дифференцировать и три волны применения антикризисных мер. Перечни общеэкономических мер различаются от страны к стране незначительно, а ключевые направления бюджетных ассигнований или изменения принципов налогообложения во многом схожи. Очевидно, что это связано, среди прочего,

с использованием подходов к антикризисной политике, разработанных в западных странах Евросоюза, где эпидемия началась раньше. Кроме того, финансирование ряда программ экономического развития из фондов ЕС во входящих в него странах ЦВЕ было бы невозможным без предварительных консультаций по вопросам антикризисной политики с Брюсселем и учета его рекомендаций, что также повлияло на унификацию мер противодействия кризису.

Перечень мер социальной направленности также был весьма широк и при этом характеризовался большей вариативностью по сравнению с общеэкономическими мерами. В ряде стран осуществлялись единовременные или регулярные выплаты дополнительных пособий (детских, по безработице, пенсионерам) и субсидий самозанятым, увеличивались капиталовложения в сферу здравоохранения и зарплаты врачей, участвовавших в борьбе с пандемией, действовали программы сохранения занятости в общественных учреждениях (например, в детских садах). Государства региона с высокой долей туристско-рекреационных услуг в структуре экономики уделяли большое внимание поддержанию на плаву предприятий гостинично-ресторанного бизнеса и общепита, выручка которых заметно сократилась. В частности, осуществлялись прямые выплаты отельерам, фирмы туристической отрасли и сферы развлечений получали государственные субсидии на зарплату, был утвержден механизм оформления туристических ваучеров, а в некоторых странах применялась отсрочка по уплате юрлицами социальных отчислений.

Антикризисные меры, как правило, можно систематизировать, используя два принципа — их назначение (влияние на занятость, экономический рост, уровень налогообложения) и источник финансирования (связанные и не связанные с увеличением бюджетных расходов). Второй подход позволяет выделить меры, усиливающие нагрузку на бюджет как результат непредвиденных расходов (льготные госкредиты, субсидии на зарплату и аренду помещений, капитализация госфондов), и прочие меры, как правило, представляющие условные

обязательства или приводящие к недополучению доходов (гарантии по кредитам коммерческих банков, отсрочки по уплате налогов / налоговые каникулы). Роль этих двух групп мер в странах ЦВЕ была примерно одинакова, с небольшим перевесом первой из них.

Систематизированные сведения по объему и типу помощи нефинансовым компаниям в девяти странах ЦВЕ представлены в табл. 1.

Таблица 1. Прямые и косвенные меры поддержки нефинансовых компаний в отдельных странах ЦВЕ в 2020–2021 гг.

Страна	Выделенные бюджетные средства (или недополученные доходы) в 2020 г., % к ВВП
<b>Болгария</b>	<b>Всего – 2,5</b>
• Гранты крупным компаниям, оборот которых снизился на 20% и более (до 75 тыс. евро)	н.д.
• Гарантии Болгарского банка развития по кредитам коммерческих банков для финансирования корпоративных займов МСП, не увольняющим сотрудников (до 1,8 млн евро); гарантии в размере 80% от суммы кредита фирмам, пострадавшим от кризиса (до 1 млрд евро)	н.д.
• Субсидии на зарплату и социальные взносы в размере 60% в затронутых кризисом отраслях. Субсидии на зарплату в размере МРОТ для создания новых рабочих мест	1
• Отсрочка по уплате налога на прибыль до июля 2020 г. Снижение ставки НДС с 20 до 9% до конца 2021 г. для отдельных отраслей (туристический бизнес, рестораны и пр.)	0,5 + 0,3
<b>Венгрия</b>	<b>Всего – 7,0</b>
• Льготный режим погашения кредитов, оформленных до принятия антикризисных мер.	н.д.
• Отсрочка по уплате социальных отчислений на продолжающих функционировать предприятиях в наиболее пострадавших от кризиса отраслях (гостиничный и ресторанный бизнес и пр.), а также налога на прибыль и некоторых местных налогов; освобождение от уплаты НДС при импорте ряда товаров. Вместе с тем введен ряд т.н. «кризисных налогов», в т.ч. на банки и ритейл.	н.д.
• Возможность снижения налоговой нагрузки на предприятия, затронутые кризисом (до 14 тыс. евро)	н.д.
<b>Польша</b>	<b>Всего – 11,5</b>
• Льготные кредиты Польского фонда развития для МСП и крупных фирм (при сохранении текущей занятости в течение года списанию подлежит до 75% объема займа); зарезервировано около 22 млрд евро	4,4

Страна	Выделенные бюджетные средства (или недополученные доходы) в 2020 г., % к ВВП
<ul style="list-style-type: none"> <li>Гарантии Банка национального хозяйства по кредитам коммерческих банков для поддержания ликвидности МСП (до 80% от суммы кредита, объем кредитования – до 800 тыс. евро); выделено 16 млрд евро</li> </ul>	3,2
<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидии на зарплату (в размере 40–50%) для сотрудников фирм, затронутых антикризисными мерами (2,8 млрд евро); размер субсидий определяется уровнем сокращения выручки и рабочего времени</li> </ul>	0,6
<ul style="list-style-type: none"> <li>Увеличение капитала Польского фонда развития и Агентства промышленного развития (1,7 млрд евро)</li> </ul>	0,3
<ul style="list-style-type: none"> <li>Отмена или отсрочка арендной платы за пользование государственным недвижимым имуществом</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Снижение налогооблагаемой базы налога на прибыль, сокращение вдвое объема социальных отчислений для малых фирм, отсрочка по уплате ряда налогов</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Двухлетний запрет на покупку иностранными фирмами польских компаний, относящихся к стратегическим отраслям и испытывающих финансовые трудности (ограничение на приобретение более 20% акций)</li> </ul>	н.д.
<b>Румыния</b>	<b>Всего – 4,0</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Гранты для повышения финансовой устойчивости и конкурентоспособности компаний, в т.ч. МСП (3,2 млрд евро)</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Гарантии по кредитам для поддержания ликвидности МСП (до 90% от суммы кредита) (выделено 5,8 млрд евро)</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидии на зарплату (в размере 75%) сотрудников временно закрытых предприятий</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидии на зарплату (50%, но не более 500 евро в месяц) для ранее безработных молодых людей</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Отсрочка по уплате налога на прибыль и ряда местных налогов, освобождение от уплаты НДС при импорте ряда товаров, урегулирование проблем с просроченными налоговыми платежами</li> </ul>	н.д.
<b>Сербия</b>	<b>Всего – 8,3</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Льготное кредитование МСП для поддержания ликвидности (200 млн евро через Фонд развития РС); максимальный размер кредита для средних предприятий – 1 млн евро.</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Гарантии по кредитам коммерческих банков для финансирования займов МСП (2 млрд евро)</li> </ul>	1,2
<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидии на зарплату в размере 50% для МСП, уволивших не более 10% сотрудников</li> </ul>	0,7
<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидии на зарплату для впервые трудоустроенных молодых людей</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидии отдельным отраслям сферы услуг (туристический, гостиничный и ресторанный бизнес и т.п.)</li> </ul>	н.д.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Отсрочка по уплате социальных отчислений и налога на прибыль</li> </ul>	2,3 + 0,4

Продолжение табл. 1

Страна	Выделенные бюджетные средства (или недополученные доходы) в 2020 г., % к ВВП
<b>Словакия</b>	<b>Всего — 4,3</b>
• Гарантии по кредитам коммерческих банков для МСП и крупных компаний в размере от 2 до 20 млн евро (Словацкий инвестиционный холдинг и Экспортно-импортный банк)	1,1
• Субсидии на зарплату (в размере 80%) сотрудников временно закрытых предприятий (до 880, позднее — 1100 евро в месяц) или выплаты компаниям в зависимости от снижения доходов (до 540, позднее — 870 евро)	0,8
• Субсидии на аренду фирмам, пострадавшим от локдауна	0,04
• Отсрочка по уплате социальных отчислений и налога на прибыль в случае снижения доходов на 40% и более	0,5
<b>Словения</b>	<b>Всего — 13,6</b>
• Льготные кредиты Словенского банка экспорта и развития для поддержания ликвидности крупных фирм и МСП	1,8
• Гарантии по кредитам банков для поддержания ликвидности (70% и 80% основной суммы кредита для крупных фирм и МСП соответственно) (2 млрд евро) и погашения просроченных кредитов (0,2 млрд евро)	4,7
• Ежемесячные компенсационные выплаты компаниям, доходы которых сократились на 40-70% (в размере 0,6% их ежегодного дохода), и более чем на 70% (1,2% ежегодного дохода)	н.д.
• Субсидии на зарплату (в размере 80%) для временно уволенных / отправленных в принудительный отпуск сотрудников компаний, доходы которых снизились на 20%, а также для сотрудников компаний, практикующих неполную занятость	2,0
• Отсрочка по уплате социальных отчислений и налога на прибыль	0,9
<b>Хорватия</b>	<b>Всего — 5,0</b>
• Гарантии по кредитам крупным предприятиям-экспортерам со стороны Экспортной гарантийной и страховой компании (размер кредитов — до 50 млн евро), МСП со стороны Национального банка развития ЧР (кредиты до 2 млн евро)	н.д.
• Субсидии на зарплату сотрудников приостановивших деятельность и закрытых предприятий (в размере 80 и 100%, соответственно; до 2 тыс. евро).	н.д.
• Гранты предприятиям для возмещения недополученного дохода от сотрудников, чье рабочее время сократилось на 50% и более (260 евро в месяц на сотрудника); при условии сокращения оборота фирмы на 20% и более	н.д.
• Гранты предприятиям, использующим труд лиц с ограниченными возможностями.	н.д.

Страна	Выделенные бюджетные средства (или недополученные доходы) в 2020 г., % к ВВП
• Гранты предприятиям в отдельных отраслях сферы услуг (транспорт, гостиничный и ресторанный бизнес и т.п.), оборот которых сократился на 40–60% (до 530 евро на сотрудника)	н.д.
• Льготное кредитование для поддержания ликвидности фирм, в т.ч. в рамках деятельности Хорватского банка реконструкции и развития	н.д.
<b>Чехия</b>	<b>Всего — 20,0</b>
• Субсидии на аренду фирмам, пострадавшим от локдауна	н.д.
• Денежные компенсации для малых предприятий	н.д.
• Отсрочка по уплате социальных отчислений и налога на прибыль, административных сборов, пеней за просроченные платежи НДС. Освобождение от уплаты НДС для ряда отраслей	н.д.

*Источники:* официальные сайты правительств и банков развития Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, Сербии, Словакии, Словении, Хорватии, Чешской Республики; KPMG Insights. Government and institution measures in response to COVID-19, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights.html>; IMF Country Reports, <https://www.imf.org/en/publications/search?when=After&series=IMF+Staff+Country+Reports>.

Сопоставляя реализуемые национальными правительствами пакеты антикризисных мер, выделим основные инструменты поддержки нефинансовых компаний, которыми могли воспользоваться промышленные предприятия<sup>26</sup>:

- гранты или денежные компенсации для поддержания финансовой устойчивости МСП и/или крупных компаний (как правило, при сокращении оборота более чем на 20 или 40%);
- льготные кредиты профильных госбанков или фондов развития МСП и/или крупным компаниям (в ряде случаев устанавливались условия по их списанию, например, сохранение текущей занятости на протяжении года);

26. Бенефициарами антикризисных мер оказались, в первую очередь, сервисные компании. Так, в Польше к октябрю 2020 г. субсидиями на зарплату воспользовалось почти 50% компаний обрабатывающей промышленности, 50% гостиниц и ресторанов и 30% предприятий торговли, тогда как налоговыми послаблениями — 30, 70 и 50% соответственно, а льготными кредитами — 15, 70 и 40%. [Republic of Poland. IMF Country Report № 21/35. IMF, February 2021].

- гарантии профильных госбанков по кредитам коммерческих банков для поддержания ликвидности МСП, и реже крупных компаний (до 70–90% суммы кредита);
- субсидии на зарплату (в размере 40–80%) для сотрудников пострадавших от кризиса фирм, в том числе временно приостановивших деятельность<sup>27</sup>. Размер субсидий определяется, как правило, уровнем сокращения выручки или рабочего времени (в ряде случаев – относительным числом уволенных сотрудников). В некоторых странах также были предусмотрены субсидии на зарплату впервые трудоустроенных молодых людей;
- субсидии на аренду помещений фирмами, пострадавшими от кризиса;
- налоговые инструменты – отсрочки по уплате налога на прибыль, социальных отчислений, ряда муниципальных налогов; реструктуризация налоговой задолженности; снижение ставки НДС для некоторых отраслей; освобождение от уплаты НДС при импорте ряда медицинских товаров.

Отдельные страны применяли и специфические инструменты антикризисной политики, не получившие широкого распространения. Так, в Польше действует двухлетний запрет на приобретение иностранными фирмами акций отечественных компаний (более 20%), представляющих стратегические сектора экономики и испытывающих финансовые трудности.

Обращает на себя внимание тот факт, что основными получателями господомощи в ЦВЕ являлись малые фирмы и самозанятые, а о селективной поддержке крупных фирм страны региона, входящие в ЕС, должны были оповещать профильные ведомства Еврокомиссии. Большое значение имело обеспечение этими странами транспарентности программ поддержки

---

27. В некоторых странах (например, в Словении) субсидии получали фирмы, перешедшие с целью сохранения занятости на режим сокращенного рабочего дня. Подобную схему активно использовали весной 2020 г. промышленные предприятия.

бизнеса (например, в некоторых государствах в открытом доступе размещались данные о крупнейших получателях средств) и противодействие злоупотреблениям и мошенническим схемам (исключение из списков фирм-бенефициаров, зарегистрированных с целью получения помощи).

Промежуточные результаты антикризисной политики в странах ЦВЕ оказались различными. Согласно данным Всемирного банка, программами государственной поддержки в период первой волны распространения COVID-19 было охвачено 80% столкнувшихся со сжатием спроса компаний в Польше, 75% – в Хорватии, 70% – в Словении и Словакии, 65% – в Чехии, 55% – в Румынии, 45% – в Албании и Северной Македонии, 40% – в Болгарии и 30% – в Венгрии<sup>28</sup>. Высокий уровень освоения средств для субсидий на зарплату в Словении позволил охватить ими четвертую часть рабочей силы, тогда как в Болгарии успехи оказались куда более скромными, поскольку за несколько первых месяцев пандемии была использована лишь 1/5 выделенных на субсидии финансовых ресурсов. Программы по предоставлению гарантий на кредиты коммерческих банков в ряде стран Юго-Восточной Европы реализовывалась медленно из-за бюрократических проволочек. Среди основных факторов, ограничивавших эффективность предоставления государственной помощи бизнесу в первой половине 2020 г., следует упомянуть строгость критериев отбора (которые в ряде стран были впоследствии пересмотрены), задержки в получении разрешительных документов ЕС на перераспределение средств, а также недостаточную информированность потенциальных бенефициаров.

Изменения в налогообложении и уровне бюджетных расходов, вносившиеся в 2020 г. в рамках т.н. дискреционной фискальной политики с целью восстановления экономики, во многих странах ЦВЕ оказались весьма существенными. Согласно данным МВФ, затраты на проведение этой политики

---

28. World Bank. Enterprise Surveys. COVID-19: Impact on Firms. 2020.

достигли в Чехии 20% к ВВП, в Словении — 13,6%, в Польше — 11,5%, что сделало эти страны, наряду с Германией, Италией, Францией и Испанией, лидерами в ЕС по этому показателю (см. табл. 1)<sup>29</sup>. При этом четыре страны региона с наименьшими относительными расходами на фискальную политику замыкают общеевропейский список (Болгария — около 3% к ВВП, Румыния, Хорватия и Словакия — по 4–5%); Венгрия также располагается ближе к его концу (7%). Однако если учитывать лишь прямые бюджетные расходы (без гарантий по кредитам и налоговых послаблений), то они составили 7% к ВВП в Словении (лидирует среди стран ЕС вместе с Германией и Австрией), 6,5% — в Польше, 5% — в Хорватии, по 4% — в Чехии и Венгрии, и всего лишь по 2% — в Словакии, Болгарии и Румынии.

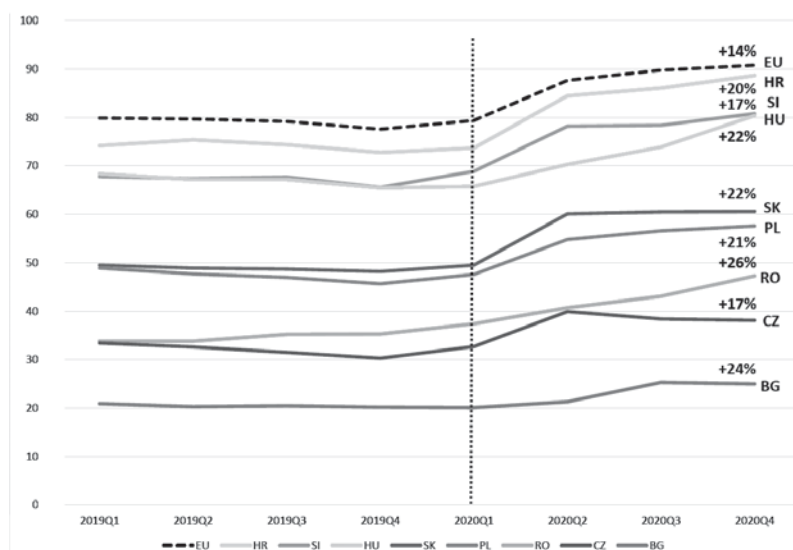
Непредвиденное увеличение государственных расходов, вызванное борьбой с последствиями локдауна, привели в странах ЦВЕ к значительному увеличению бюджетного дефицита. К примеру, в Румынии он достиг в 2020 г., по данным Eurostat, рекордных 9,2% к ВВП, в Словении — 8,4%, в Венгрии — 8,1%, в Хорватии — 7,4%, в Польше — 7,0%. Лишь в случае Болгарии можно говорить об относительно благоприятном положении в сфере госфинансов (3,4% к ВВП; третье место среди стран ЕС)<sup>30</sup>. С целью финансирования дефицита госбюджета государства осуществляли внешние заимствования путем размещения ценных бумаг и использовали трансферты из фондов Евросоюза, а также обращались к специфическим источникам поступления средств — к примеру, в Венгрии были введены т.н. «кризисные налоги» на банки и крупнейшие торговые сети<sup>31</sup>.

29. IMF. Fiscal Monitor: Policies for the Recovery. October 2020.

30. Более высокие, чем в 2020 г., показатели отрицательного сальдо госбюджета фиксировались в большинстве стран в 2010–2013 гг., в Венгрии — в 2006 г., Чехии — в 2003 г., а в Румынии они не были отмечены ни разу за тридцатилетний период развития по капиталистическому пути.

31. К примеру, Болгария выпустила еврооблигации на общую сумму 2,5 млрд евро (срок погашения — 10 и 30 лет), Сербия — 3 млрд евро (три транша, на 7, 10 и 12 лет), Словения — 2,25 млрд евро (10 и 60 лет).

Вследствие вынужденных заимствований в странах ЦВЕ в 2020 г. заметно вырос государственный долг (рис. 5). В большинстве тех стран региона, которые входят в ЕС, его объем увеличился на 20-26%, лишь в Словении и Чехии – на 17% (для сравнения, в Евросоюзе в целом прирост объема госдолга составил 14%). Вместе с тем, относительный показатель госдолга ни в одной из стран региона пока не превысил среднее значение по ЕС: наиболее высокий его уровень наблюдался в Хорватии (88,7% к ВВП в IV квартале 2020 г.), Словении (80,8%) и Венгрии (80,4%), наименьший – в Болгарии (25%) и Чехии (38,1%). Следует отметить, что достигнутый в 2020 г. уровень госдолга в большинстве стран региона фиксировался относительно недавно – в 2015–2017 гг.<sup>32</sup>



Источник: данные Eurostat.

Рис. 5. Отношение объема государственного долга к ВВП в странах ЦВЕ в 2019–2020 гг., %

32. Исключением является Румыния, где максимальные значения квартальных показателей госдолга к ВВП с начала 1990-х гг. ни разу не превышали 40% (в IV квартале 2020 г. – 47,3%).

## 2. Проверка пандемией европейской солидарности

У стран ЦВЕ, входящих в ЕС, были все основания рассчитывать на его поддержку в противодействии распространению COVID-19 и в борьбе с его экономическими последствиями. Однако в наиболее сложный начальный период пандемии весной 2020 г. Евросоюз из-за ошибочных решений не оказал необходимой помощи своим членам, ограничившись внедрением т.н. трех систем защиты работников, предприятий и стран – членов ЕС (three safety nets) для распределения 540 млрд евро в виде займов фонда «Европейский стабилизационный механизм (ESM)», гарантий по кредитам юрлицам, выдаваемым Европейским инвестиционным банком, а также выплат физлицам по программе снижения рисков безработицы (SURE).

С приходом COVID-19 в начале февраля 2020 г. в Италию, а вслед за тем в Испанию и Францию Еврокомиссия не уделила должного внимания этому вопросу. Европейский центр профилактики и контроля заболеваний, являющийся независимым ведомством Евросоюза, преуменьшал серьезность проблемы, а его руководители утверждали, что опасность распространения инфекции низка. Даже в конце февраля, когда COVID-19 фиксировался уже в большинстве стран ЕС, бывший председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы, а ныне еврокомиссар по вопросам здравоохранения и безопасности пищевых продуктов С. Кириакидес, продолжала утверждать, что необходимости в ограничительных мерах в связи с коронавирусом нет<sup>33</sup>.

Вследствие фактического самоустранения наднациональных органов ЕС от борьбы с распространением коронавирусной инфекции Европа столкнулась с невиданным ранее тройным вызовом в виде одновременно разразившихся эпидемического, экономического и общественного кризисов.

---

33. Волотов О.Г., Волотов С.О. Венгрия и кризисные процессы в Евросоюзе // Свободная мысль. 2021. № 3. С. 142.

Невнимание к проблеме привело к стремительному росту заболеваемости COVID-19 в Европе, а национальные системы здравоохранения всего за несколько дней оказались под угрозой коллапса. 5 апреля председатель Еврокомиссии У. фон дер Ляйен была вынуждена признать, что на начальном этапе наднациональные институты ЕС не приняли достаточных мер для противодействия распространению коронавирусной инфекции, а 16 апреля она принесла публичные извинения Италии за то, что Евросоюз не оказал стране достаточной помощи в борьбе с эпидемией<sup>34</sup>.

Создавшаяся в Европе в начале пандемии COVID-19 ситуация и ее последующее развитие обнажили новые грани глубинного институционального кризиса в ЕС. Страны-члены никак не могли прийти к общим решениям по совместной борьбе с инфекцией, внутри интеграционного объединения в очередной раз (как и во время миграционного кризиса) подтвердилось отсутствие солидарности и сочувственного отношения одних стран к проблемам других. Ведущая немецкая газета «Ди Вельт», например, на крайне тяжелую ситуацию с коронавирусной эпидемией в Италии отреагировала заявлением, что «итальянская мафия ждет коронавирусные деньги Брюсселя»<sup>35</sup>.

Многочисленные бюрократические препоны и затяжные бюрократические процедуры сделали Евросоюз неспособным вовремя реагировать на стремительное развитие событий и оказывать действенную помощь странам-членам. Этот факт подтвердился в процессе начавшейся вакцинации европейцев от COVID-19. Во многих странах она затягивалась из-за недостаточного количества и срыва сроков поставок одобренных Евросоюзом западных вакцин, и при этом Еврокомиссия много раз откладывала регистрацию российской вакцины «Спутник V», а сначала и китайской Sinopharm. Истинной причиной задержки их регистрации скорее всего послужила

---

34. Там же.

35. Там же.

не низкая оценка их качества, а конкурентная борьба за европейский фармацевтический рынок.

В условиях фактического бездействия наднациональных органов ЕС в начале пандемии каждой из стран ЕС, включая восточноевропейские, пришлось бороться с эпидемией коронавируса и ее последствиями, по сути, в одиночку, либо прибегая к помощи третьих стран, в том числе России. Большинство стран ЦВЕ по призыву ВОЗ уже в начале февраля 2020 г. стали готовиться к противодействию распространению инфекции. В то время как Еврокомиссия принимала запоздалые и малоэффективные решения по COVID-19, действия ряда национальных государств оказались более оперативными и результативными, позволяющими относительно эффективно решать проблемы, связанные с коронавирусом.

Пандемия COVID-19 – не единственный за последние годы случай, когда ЕС, по сути, не мог справиться с возникающей кризисной ситуацией. Примерами служат также затяжная экономическая рецессия во время мирового финансово-экономического кризиса 2008 г., кризис суверенных долгов в еврозоне 2011 г., миграционный кризис 2015 г. И если Еврокомиссия из-за непреодолимых разногласий между отдельными странами – членами ЕС не сможет наладить эффективное скоординированное противодействие распространению инфекции, то Евросоюз может дать трещину. О смертельном риске для единой Европы в связи с отсутствием солидарности в борьбе с COVID-19 заявили Ж. Делор, возглавлявший Еврокомиссию в 1985–1995 гг. и сыгравший ключевую роль в разработке и принятии Маастрихтского договора, бывший премьер-министр Италии Э. Летта, отметивший нынешнюю слабость чувства коллективизма в странах ЕС, и некоторые другие европейские политики. Об угрозе распада предупреждает Евросоюз также американский финансовый спекулянт с венгерскими корнями Дж. Сорос. Он полагал, что ЕС должен эмитировать бессрочные, не подлежащие выкупу облигации на сумму не менее 1 трлн евро, средства от реализации которых будут направлены на

поддержку стран, особенно сильно пострадавших от коронавируса, а также мигрантов на территории Евросоюза, что позволит остановить углубление образовавшихся линий разлома между Севером и Югом, Востоком и Западом Европы. Если же Евросоюз не преодолеет внутренние экономические разногласия и не сделает этого, дезинтеграционные процессы в нем, по мнению Сороса, остановить уже не удастся<sup>36</sup>.

Ярким подтверждением наличия в ЕС серьезных разногласий послужило долгое отсутствие прогресса на переговорах о формировании бюджета на 2021–2027 гг., как и в преодолении различий в подходах к вопросу распределения средств на возмещение потерь от последствий пандемии. В итоге Европейский совет на чрезвычайном саммите в Брюсселе в июле 2020 г. с трудом согласовал план нового семилетнего бюджета (т.н. Многолетние финансовые основы – *англ.* Multiannual Financial Framework, MFF), в рамках которого на различные долгосрочные цели должно быть израсходовано 1,074 трлн евро<sup>37</sup>, и принял решение об учреждении фонда «Будущее поколение ЕС» (Next Generation EU, NGEU), средства которого в объеме 750 млрд евро должны использоваться в течение трехлетнего периода 2021–2023 гг. для восстановления экономики стран-членов. Из общей суммы этого восстановительного фонда 390 млрд было решено предоставить в виде безвозмездных субсидий (грантов) и 360 млрд – в виде кредитов. Получение выделенных средств будет зависеть от выполнения странами планов по восстановлению экономики с учетом рекомендаций Еврокомиссии по проведению реформ, направленных на ускорение роста и появление новых рабочих мест. Средства для формирования фонда было решено заимствовать на финансовых рынках под гарантии ЕС в период до 2026 г., погашение кредитов растянется до конца 2058 г.<sup>38</sup>

---

36. Там же, с. 139.

37. В структуре расходов семилетнего бюджета Евросоюза по 1/3 средств будет направлено на политику сплочения и борьбу с климатическими изменениями.

38. Едовина Т., Дудина Г. Европе добавили солидарности. 22.07.2020. [https://www.kommersant.ru/doc/4425413?from=doc\\_vrez](https://www.kommersant.ru/doc/4425413?from=doc_vrez).

Самым крупным элементом фонда «Будущее поколение ЕС» стал *Механизм восстановления и устойчивости* (Recovery and Resilience Facility, RRF), средства которого в размере 672,5 млрд евро пойдут на смягчение экономических и социальных последствий пандемии, поддержку инвестиций и реформ, что позволит странам стать более подготовленными к противодействию климатическим изменениям и к вызовам цифрового перехода. Оставшиеся 77,5 млрд евро было запланировано распределить через другие механизмы и программы: *Помощь в восстановлении региональной сплоченности в ЕС* (ReactEU; 47,5 млрд евро) – для поддержки инвестиционных проектов, наращивающих потенциал преодоления кризисов и вносящих вклад в экологичное, цифровое и устойчивое восстановление экономики, включая поддержку сохранения рабочих мест, краткосрочного трудоустройства, самозанятых и создания рабочих мест для молодежи, а также для поддержки сферы здравоохранения и обеспечения оборотным капиталом и инвестиционными ресурсами малых и средних предприятий; *Справедливый переход* (Just Transition Fund, JTF, 10 млрд евро) – для поддержки экологического перехода в соответствии с Парижскими соглашениями и создания «климатически нейтральной» экономики к 2050 г.; *Развитие окраин* (7,5 млрд евро) – для поддержки повышения конкурентоспособности и внедрения более экологических способов ведения сельского хозяйства; *Инвестиции ЕС* (InvestEU, 5,6 млрд евро) – для предоставления долгосрочного финансирования компаниям на этапе восстановления с целью поддержки среднесрочных и долгосрочных приоритетов политики ЕС (таких как экологический и цифровой переход, устойчивое развитие) в условиях нынешнего кризиса, когда рыночное распределение ресурсов не является полностью эффективным, а предполагаемый риск значительно снижает поток частных инвестиций; *Горизонт Европа* (Horizon Europe, 5 млрд евро) – для стимулирования научных исследований в области инноваций, укрепления взаимодействия между странами-членами и устранения разрыва между

ними в развитии данной области; *Программа противодействия стихийным бедствиям* (RescEU, 1,9 млрд евро) – для обеспечения стран ЕС ресурсами и эффективной логистической инфраструктурой для реагирования на различные виды чрезвычайных ситуаций, включая чрезвычайные ситуации в области здравоохранения<sup>39</sup>.

Важно отметить, что «цифровая» и «климатическая» повестка непосредственным образом связана с планами по трансформации промышленности Евросоюза и будет определяться в ближайшие годы ее направлениями. В рамках программы «Европейский зелёный курс» (The European Green Deal) поставлена амбициозная задача достичь углеродной нейтральности хозяйственной деятельности к 2050 г. Не менее 30% средств фонда «Будущее поколение ЕС» и бюджета Евросоюза на 2021–2027 гг. будет израсходовано на реализацию политики «зеленого перехода» (green transition) и создание экономики замкнутого цикла (циркулярной экономики)<sup>40</sup>.

Результат июльского саммита не был показателем единства мнений и солидарности лидеров стран ЕС, он стал компромиссом, достигнутым с большим трудом. Поэтому с утверждением принятых на саммите решений впоследствии возникли большие трудности. Их причиной послужило возмущение Польши и Венгрии впервые предпринятой в ЕС попыткой увязать предоставление средств из бюджета и фонда восстановления экономики Евросоюза с соблюдением странами его правовых норм и принципов. Идею о такой увязке в Брюсселе выдвигали еще несколько лет назад. В июле 2020 г., когда переговоры о следующем семилетнем бюджетном плане и создании фонда восстановления

---

39. *Secone M.* ЕС против COVID-19: восстановительный фонд. <https://www.dandreapartners.com/ес-против-covid-19-восстановительный-фонд/?lang=ru>.

40. В марте 2020 г. опубликовано коммюнике Еврокомиссии «Новая промышленная стратегия для Европы», в котором отмечается «центральная роль [промышленности] в будущем прогрессе» и определены три приоритета развития – поддержка глобальной конкурентоспособности промышленности ЕС, цифровизация и переход к «климатически нейтральной» экономике к 2050 г.

экономики были в разгаре, глава Евросовета Ш. Мишель подтвердил: «Мы должны сделать ключевой шаг, чтобы закрепить принцип верховенства права и европейских ценностей в нашем европейском проекте. Поэтому я предлагаю определить прямую зависимость между финансированием и соблюдением наших ценностей и верховенства права». Далее он уточнил, что «принцип правового государства является ключевым элементом нашего европейского проекта, и мы не намерены опускать руки, когда видим, что он не соблюдается»<sup>41</sup>. Нет сомнений, что эти слова были адресованы прежде всего Польше и Венгрии. Евросоюз не раз критиковал польскую судебную реформу (ограничивающую, по мнению Брюсселя, независимость судебной системы) и «авторитарные методы» правления венгерских властей (в частности, венгерский премьер-министр В. Орбан был обвинен в том, что он, воспользовавшись пандемией, заставил парламент принять закон, расширивший его властные полномочия на неограниченный период времени). Однако эффективного механизма финансовых санкций внутри ЕС на такие случаи не было, а принятие нового бюджета давало шанс это исправить.

Премьер-министры Польши и Венгрии сразу же выступили против увязки финансирования из фондов ЕС с политической «добропорядочностью» стран, но против проекта бюджета и фонда восстановления возражать не стали. Более того, они согласились включить в бюджетный план пункт о механизме контроля за соблюдением верховенства права в ЕС, что было, по-видимому, связано с высокой финансовой ценой вопроса. Польше, например, предстояло получить из фонда восстановления беспрецедентные 160 млрд евро, в том числе 125 млрд евро в виде прямых субсидий и 35 млрд евро в виде кредитов.

В ноябре 2020 г. решение об увязке финансирования со стороны Евросоюза с соблюдением принципа верховенства

---

41. Польша и Венгрия предпочли верховенство денег. 10.12.2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4605547>.

его права было предварительно согласовано и поддержано Советом ЕС и Европарламентом. В их совместном заявлении говорилось, что новый режим «позволяет защитить бюджет ЕС в тех случаях, когда установлено, что нарушения принципов верховенства права в государстве-члене затрагивают или серьезно рискуют затронуть рациональное финансовое управление бюджетом ЕС или защиту финансовых интересов ЕС достаточно прямым образом». И тут Польша и Венгрия, уже находящиеся под пристальным наблюдением со стороны Евросоюза за нарушение принципа независимости судов и СМИ, категорически выступили против, утверждая, что нельзя допустить, чтобы политический произвол влиял на европейские механизмы, в том числе финансовые. На онлайн-саммите ЕС 19 ноября 2020 г. эти две страны заблокировали утверждение нового бюджетного плана и плана распределения средств из Фонда восстановления экономики в знак протеста против того, что в документы вписали механизм контроля за соблюдением принципа верховенства права в странах-членах. Вдобавок они пригрозили и вовсе наложить вето на соглашение о бюджете ЕС на 2021–2027 гг., если остальные 25 стран Евросоюза не пойдут на уступки<sup>42</sup>.

К концу 2020 г. компромиссные решения по беспокоящим Польшу и Венгрию вопросам усилиями председательствовавшей в ЕС Германии все же были найдены. Разногласия с этими двумя странами удалось устранить, и на декабрьском саммите ЕС соглашение по финансовым вопросам было достигнуто. При этом польский премьер-министр М. Моравецкий похвастался, что Польша не уступила ни по одному пункту, ранее согласованному с Венгрией, и при этом одержала «двойную победу»: во-первых, бюджет ЕС может вступить в силу и Польше будет выделено из него около 211 млрд евро, а во-вторых, получение этих средств не будет подвергаться рискам, поскольку механизм условий их предоставления отныне ограничен очень точными критериями,

---

42. Там же.

которые блокируют возможность изменения правил в будущем в ущерб Польше<sup>43</sup>.

12 февраля 2021 г. Совет ЕС утвердил, наконец, Механизм восстановления и устойчивости европейской экономики с фондом в 672,5 млрд евро, процесс согласования которого длился восемь месяцев. Для получения выделенных средств страны были обязаны представить Еврокомиссии в срок до 30 апреля национальные планы восстановления экономики (Recovery and Resilience Plans) с целью обоснования будущих расходов. Доля «климатической» компоненты должна превышать в этих планах 37%, а «цифровой» – 21%. Те страны, чьи заявки будут одобрены в 2021 г., получают 13% выделенных им средств в качестве первого транша, а остальную сумму предполагается выплачивать по мере достижения контрольных показателей<sup>44</sup>. Помимо восстановления от последствий пандемии коронавируса, средства будут выделяться на цифровизацию, переход на «зеленые» технологии и «создание устойчивых и инклюзивных сообществ».

Страны ЦВЕ находятся в числе лидеров по относительному объему помощи, оказываемой в рамках механизма восстановления и устойчивости: объем выделенных на 2021 г. грантов составил по отношению к ВВП в Хорватии 13% (1 место в ЕС), в Болгарии – 10% (3 место), в Словакии – 7% (4 место), в Румынии – 6%, в Венгрии и Польше – 5%, в Словении – 4%, в Чехии – 3%<sup>45</sup>. При этом порядок предоставления бюджетных трансфертов и средств фонда восстановления Польше и Венгрии, которым грозят санкции Евросоюза за нарушение «принципа верховенства закона», остается под вопросом.

---

43. Саммит ЕС достиг договоренности с Венгрией и Польшей по бюджету. 10.12.2020. <https://www.kommersant.ru/doc/4606313>.

44. European Council, Council of the European Union. EU recovery package: Council adopts Recovery and Resilience Facility. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/02/11/eu-recovery-package-council-adopts-recovery-and-resilience-facility>.

45. Debt Sustainability Monitor 2020. European Commission, February 2021.

Анализ структуры расходов механизма восстановления и устойчивости в странах Вишеградской группы и Словении показывает, что до  $\frac{2}{3}$  объема грантов и кредитов будет использовано на финансирование «зелёного перехода» и «цифровой трансформации», а оставшаяся часть — на создание благоприятной бизнес-среды и конкурентного рынка труда, НИОКР, развитие сфер здравоохранения, образования и транспорта.

\* \* \*

Таким образом, пандемия в очередной раз дала повод усомниться в устойчивости процесса европейской интеграции. Учреждение фонда «Будущее поколение ЕС» и утверждение механизма восстановления и устойчивости, после которых финансирование антикризисных мер поддержки хозяйства в восточноевропейских странах-членах стало во многом обеспечиваться за счет его бюджета, потребовало длительных согласований с преодолением трудноразрешимых разногласий наднациональных органов ЕС с некоторыми из стран. Отсутствие в кризисных ситуациях солидарности, которая создавала бы основы для будущего федеративного устройства ЕС, усиливает позиции тех политиков, по мнению которых дальнейшее форсирование интеграции приведет лишь к усилению в Евросоюзе центробежных тенденций.