

На правах рукописи

ГИЛЁВА АННА АЛЕКСАНДРОВНА

**ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЩЕГО БЮДЖЕТА
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Специальность: 08.00.14 Мировая экономика

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Москва – 2011 г.

Диссертация выполнена на кафедре мировой экономики экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: доктор экономических наук
Потёмкин Александр Петрович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Сабельников Леонид Владимирович

кандидат экономических наук
Солдатова Елена Игоревна

Ведущая организация: **Институт экономики РАН**

Защита диссертации состоится 26 мая 2011 г. в 15.45 на заседании диссертационного совета Д 501.002.03 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д.1, стр. 46, МГУ имени М.В. Ломоносова, третий новый учебный корпус, экономический факультет, аудитория № 421.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки имени А.М. Горького 2-го учебного корпуса гуманитарных факультетов МГУ имени М.В. Ломоносова.

Автореферат разослан 26 апреля 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Пенкина С.В.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Реализация Лиссабонской стратегии, которая подразумевает создание в Европейском Союзе самой динамичной в мире экономики, основанной на знаниях, способной к постоянному росту, обеспечивающей охрану окружающей среды и социальное сплочение народов государств-членов ЕС, стала одной из приоритетных задач развития Евросоюза в XXI веке.

Изучение влияния формирования и использования средств общего бюджета Европейского Союза на осуществление поставленных задач интеграционного развития ЕС представляется важной и актуальной темой научного исследования.

Исполнение Лиссабонской стратегии уже привело к появлению новых программ и проектов, требующих реализации на коммунитарном уровне путем финансирования из общего бюджета Европейского Союза. В бюджете Союза 2011 года впервые в истории интеграционного развития Евросоюза наибольшее финансирование получили расходы на устойчивое развитие (повышение конкурентоспособности и развитие регионов ЕС), составив 46% от общего объема бюджетных средств.

Структура и размер бюджета Европейского Союза претерпели значительные изменения в связи с эволюцией интеграционной стратегии Евросоюза. Так, если в 1950-х годах бюджеты ЕОУС, ЕЭС и Евратома обеспечивали финансирование преимущественно административных расходов, то с 1960-х годов бюджеты Европейских Сообществ в соответствии с целями интеграционного развития стали обеспечивать финансирование развития сельского хозяйства и проведение социальной политики. В настоящее время бюджет Европейского Союза направлен не на дотирование отраслей (исключение составляет только сельскохозяйственная политика), а на осуществление инновационной политики и финансирование программ, направленных на структурное выравнивание регионов.

При этом бюджет Союза является одним из инструментов вовлечения европейских государств в развитие интеграционных процессов в рамках ЕС. Бюджет Евросоюза, с одной стороны, стал инструментом финансирования экономического развития стран, которые «не дотягивали» до вступления во внутренний рынок и Экономический и валютный союз, а с другой стороны, являлся средством вовлечения экономически развитых государств-членов ЕС на более высокий этап интеграционного развития путем предоставления им целенаправленных поступлений из общего бюджета. В результате общий бюджет Европейского Союза ориентирован на обеспечение финансирования тех направлений, которые являются приоритетными с точки зрения коммунитарной стратегии Евросоюза. В то же время бюджет Союза не является классическим примером макроэкономического регулирования единого экономического пространства ЕС.

Бюджет Европейского Союза представляет собой централизованный фонд денежных средств для покрытия расходов Евросоюза и по экономическим и правовым основам отличается от национальных бюджетов. Бюджет ЕС ограничен в размере: в 2010 году бюджет Союза составил 1,04% валового национального дохода стран-членов Европейского Союза¹.

В соответствии с правом ЕС бюджет Союза ограничен в размере и по основным характеристикам не сопоставим с бюджетами европейских государств. Регулирование бюджетной политики стран Европейского Союза не закреплено учредительными договорами. Это приводит к тому, что на уровне национальных государств-членов ЕС бюджетная политика обладает значительной автономией. Бюджетные ограничения

¹ В то время как в странах-членах Евросоюза национальные бюджеты в среднем равны 48% национального дохода.

по уровню государственного долга и бюджетного дефицита, применяемые для установления бюджетной дисциплины стран-членов Европейского Союза, являются единственным инструментом регулирования бюджетной политики на уровне Евросоюза.

Анализ европейского опыта формирования и использования общего бюджета приобретает актуальность для интеграционного развития стран Содружества независимых государств. Несмотря на то, что в настоящее время интеграционные объединения в рамках СНГ не имеют общий бюджет, по мере эволюции экономического сотрудничества, проведения совместной политики во многих отраслях общественной жизни, социального сплочения народов стран-членов Содружества использование опыта Европейского Союза по развитию и использованию общего бюджета может быть полезным.

Исследование вопроса также актуально с точки зрения расширения сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским Союзом. Сегодня из бюджета ЕС финансируется ряд совместных программ и проектов в области межкультурного, межнационального, экологического взаимодействия, безопасности и т.д. В перспективе политическое и экономическое сближение России и Евросоюза в контексте общеевропейского процесса может привести к появлению новых статей финансирования в общем бюджете Европейского Союза.

Степень научной разработанности проблемы. Вопрос изучения формирования и использования бюджетных средств Европейского Союза, а также развития бюджета Евросоюза является малоизученным в отечественной научной литературе. Отечественные ученые изучали вопросы развития бюджетных отношений стран-членов ЕС в контексте развития европейской интеграции (В.О. Захаров, В. Гутник, В.Г. Шемятенков²), формирования бюджета Евросоюза в связи с расширением Союза на восток (Д.В. Телегин³), направлений использования бюджета Союза в контексте текущего мирового финансово-экономического кризиса (О.В. Буторина, эксперты Института мировой экономики и международных отношений РАН⁴). Работы российских исследователей затрагивают отдельные проблемы бюджетного взаимодействия государств-членов Европейского Союза.

В зарубежной научной литературе исследования направлены на изучение бюджетной политики стран-членов Евросоюза и влияния бюджетных ограничений на проведение экономической политики государствами-членами ЕС (А. Аннет, О. Кальво-Гонзалес, Х. Ендерляйн, Р. Риттер и другие⁵). При этом ряд работ посвящен анализу распределения средств бюджета Европейского Союза (И. Бетрончини, Г. Сиприани, А. де ла Фуенте, Р. Доменех, Н. Грезе, В. Гросс, М. Матилла⁶),

² Захаров В.О. Формирование общеевропейского экономического пространства в условиях глобализации: проблемы и перспективы. - М., 2004; Гутник В. Европейский экономический и валютный союз: предварительные итоги и перспективы развития // Мировая экономика и международные отношения. - 2005. - № 5; Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. - М., 2003.

³ Телегин Д.В. Проблема экономической целесообразности расширения Европейского Союза на восток в аспекте союзного бюджета // Вестник Тюменского государственного университета. - 2007. - № 2.

⁴ Буторина О.В. Антикризисная стратегия Европейского союза: ближние и дальние рубежи // Политика. - 2009. - № 3; Кризис в зоне евро: причины и последствия для евроатлантического региона / Доклад для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI), июль 2010 г. - М.: ИМЭМО РАН, 2010.

⁵ Annett A. Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework. - IMF Working Paper № WP/06/116, May 2006; Enderlein H., Lindner J., Calvo-Gonzalez O., Ritter R. The EU budget. How much scope for institutional reform? - Berlin, 2005; Figueira F. The EU Budget - Is this the moment for reform? // CEPS Commentary, 2007.

⁶ Bertoincini Y. The European budget and the "fair return" principle: what is it about? // Centre d'analyse stratégique. - 2007. - № 59; Cipriani G. Rethinking the EU Budget. Three Unavoidable Reforms. - Brussels, 2007; de la Fuente A., Doménech R. The redistributive effects of the EU budget: an analysis and a proposal for reform. -

формирования доходной и расходной части бюджета (Р. Болдвин, И. Бегг, Ч.Б. Бланкарт, М.Бути, М. Нава, Дж. Фон Хаген, С. Виплосз⁷), необходимости реформирования системы поступлений средств в бюджет Союза (Ф. Найнеманн, Ф. Куше, Ф. Моль, С. Остерлох, Е. Рубио⁸), а также путей трансформации бюджета Союза в среднесрочной и долгосрочной перспективе (Р.П. Инман, Дж. Раттсо, Дж. Пиетрас, Д.Л. Рубинфельд⁹).

Более подробный анализ заявленной проблематики содержится в официальных изданиях Европейского Союза¹⁰, Европейской комиссии¹¹. Они содержат анализ формирования и исполнения бюджета Союза, проведения бюджетной политики ЕС, а также ряд рекомендаций в области реформирования бюджета Союза.

Таким образом, в настоящее время в отечественной литературе отсутствует комплексный анализ вопроса формирования и распределения средств бюджета Союза с точки зрения интеграционного развития ЕС и особенностей проведения бюджетной политики Европейского Союза.

Целью работы является анализ процесса формирования и использования общего бюджета Европейского Союза в условиях эволюции европейской интеграции, а также выявления особенностей бюджетной системы Евросоюза.

В соответствии с поставленной целью, автор ставит следующие **задачи**:

- определить место бюджетной политики в экономическом устройстве ЕС;
- исследовать основные принципы построения бюджетной системы Евросоюза, в том числе путем проведения сравнительного анализа общего бюджета Европейского Союза с бюджетами государств-членов ЕС (на примере Германии, Испании и Словении);
- изучить структуру, процедуру разработки и контроля исполнения бюджета Союза;

Barcelona, 2000; Grethe H. Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? – Berlin, 2006; Gros D. How to Achieve a Better Budget for the European Union. – Brussels, 2008; Mattila M. Fiscal Redistribution in the European Union and the Enlargement. – Helsinki, 2002.

⁷ Baldwin R. The real Budget Battle // CEPS Policy Brief. – 2005. - № 75; Begg I., Enderlein H., Le Cacheux J., Mrak M. Financing of the European Union Budget. Study for European Commission, Directorate General for Budget. – Brussels, 2008; Blankart Ch.B., Koester G.B. Refocusing the EU Budget – an Institutional View. – Berlin, 2009; Buti M. EMU and economic policy in Europe: the challenge of the early years. – Chaltenham, 2002; Buti M., Buti Marco, Nava Mario. Towards a European Budgetary System // EUI Working Papers. RSC № 2003/08; Von Hagen J., Wyplosz C. EMU's decentralized system of fiscal policy. – Brussels, 2008.

⁸ Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S. Reform Options for the EU Own Resources System. – Mannheim, 2008; Rubio E. The Case for a European Tax: Benefits, Practical Aspects and Options for Endowing the EU with a Veritable Own Resource. - Brussels, 2008; Heinemann F., Mohl Ph., Osterloh S. Reform Options for the EU Own Resources System. – Mannheim, 2008.

⁹ Inman R.P., Rubinfeld D.L. Fiscal federalism in Europe. Lessons from the United States experience // European Economic Review. – 1992. - № 36; Rattso J. Fiscal federation or confederation in the European Union: The challenge of the common pool problem // Norwegian University of Science and Technology, N-7491 Trondheim, September 2003;

¹⁰ EU budget 2006/2007/2008/2009/2010. Financial report. – Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 2007/2008/2009/2010/2010; Financial report 2004/2005. – Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 2005/2006; General budget of the European Union for the financial year 2009/2010. The figures. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009/2010; Investing in our future. The European Union's Financial Framework 2007 – 2013. - Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 2008; EU Budget Review 2008/9 // Briefing Paper 2.

¹¹ An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver / A. Sapir etc. – Brussels: European Commission, 2003; Public Finances in EMU 2009. Commission Staff Working Document // European Economy, - 2009. - № 5; Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. Working document prepared by the Secretariat-General and DG Budget. – Brussels: Commission of the European Communities, 3.11.2008.

- проанализировать этапы развития бюджета Европейского Союза в условиях международной экономической интеграции в рамках Евросоюза;
- определить возможные пути создания оптимальной структуры бюджета ЕС.

Объектом диссертационного исследования является общий бюджет Союза и бюджетная политика Европейского Союза.

Предмет исследования – факторы, обусловившие формирование бюджета ЕС, а также основные направления поступления и распределения средств бюджета Союза.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных исследователей в области мировой экономики, бюджетной и валютной политики государств, международной экономической интеграции, а также научно-прикладные исследования в области изучения проблемы соотношения валютной и бюджетной политики государства, возможности проведения бюджетной политики и влияния бюджетных ограничений в условиях функционирования валютного союза.

Данные вопросы рассматриваются в работах известных отечественных экономистов В.А. Абросимова, В.В. Агеева, Л.И. Глухарева, С.И. Долгова, Н.С. Епифанова, К.К. Калачян, Е.А. Карагулян, М.А. Костюк, Ю.В. Мишальченко, Д. Сиджански, Т.М. Фадеевой, а также западных экономистов М. Араха, Ф. Агийон, А. Алесина, Р. Барро, Ч. Бланкарт, А. Блиндер, М. Бути, Л. Калмфорс, В. Чари, Ф. Этро, А. Фатас, Дж. Гали, Р. Хикс, А. Хайд, П. Масон, И. Михов, Д. Митрани, В. Оутс, Р. Перотти, Р. Солоу, П. Ванн ден Нурд.

В ходе проведения диссертационного исследования в зависимости от характера разрабатываемых теоретических и практических задач в качестве инструментария использовались методы системного анализа и синтеза, ивент-анализ, контент-анализ, сравнительный анализ, проблемный анализ и прогностический анализ.

Информационную базу исследования составляют источники официального, общественного, оценочного происхождения и электронных средств массовой информации. Источники официального происхождения включают законодательные акты, соглашения, регламенты, а также межинституциональные соглашения ЕС. Источники общественного происхождения представлены результатами социологических опросов, проведенных Евробарометром. Источники оценочного происхождения представлены выступлениями премьер-министра Люксембурга Ж.Сантера, канцлера Германии А.Меркель, президента Франции Н.Саркози, Президента Европейского центрального банка Ж.-К. Трише, Президента Европейского Совета Х.В. Ромпея и других.

Также в диссертации были использованы ресурсы электронных средств массовой информации, опубликованные во всемирной информационной сети Интернет. Автором использовались сведения из официальных сайтов Комиссии ЕС, Совета ЕС, Парламента Европейского Союза, публикации, размещенные на официальных сайтах МВФ, ОЭСР, а также исследования Информационного центра Европейского Союза Института Европы РАН и ряда зарубежных исследовательских институтов (Ассоциация Европейских исследований, Центр изучения европейской политики, Центр исследования проблем европейского единства, Французский Научно-исследовательский центр перспектив развития международных отношений, Британский Центр европейских реформ).

Научная новизна проведенного в диссертационной работе исследования представлена следующими положениями и выводами.

1. Показана уникальность бюджета ЕС на основе сравнительного анализа бюджета Европейского Союза с бюджетами государств-членов Евросоюза с различным экономическим потенциалом (на примере Германии, Испании

и Словении). Определено, что бюджет ЕС по размеру, структуре, экономическим и правовым основам отличается от национальных бюджетов.

2. Выявлено, что бюджет Союза не является классическим инструментом макроэкономического регулирования национальных бюджетов стран-членов ЕС и бюджетная политика Европейского Союза занимает незначительную роль в экономическом устройстве Евросоюза и не выполняет функции макроэкономического регулирования на европейском пространстве.

3. Разработана авторская периодизация формирования бюджета Евросоюза. Выделяются пять последовательных этапов развития приоритетных направлений бюджета ЕС с 1951 года до настоящего времени, соответствующих эволюции европейской интеграции: 1 этап - 1951 – 1968 годы; 2 этап - 1968 – 1986 годы; 3 этап - 1987 – 1992 годы; 4 этап - 1992 – 2009 годы; 5 этап - 2009 год – настоящее время. Критериями периодизации послужили изменения бюджетных доходов и расходов, а также влияние внутренних и внешних факторов, в том числе направлений экономической политики Евросоюза, на развитие этапов формирования общего бюджета Союза.

4. Определено, что в результате исторического развития бюджет Европейского Союза ориентирован на обеспечение финансирования направлений, приоритетных с точки зрения коммунитарной стратегии Евросоюза, которые отличались в процессе эволюции европейской интеграции. В соответствии с задачами интеграционного развития, заключающихся в экономическом и социальном сплочении регионов стран-членов ЕС, повышении научно-технического потенциала, конкурентоспособности, развитии инноваций государств-членов Евросоюза, в бюджете Европейского Союза появляются статьи расходов, направленные на выравнивание региональных и структурных диспропорций внутри ЕС, социально-экономическое развитие регионов, повышение качества образования и увеличения количества исследований, охрану окружающей среды, проведение совместной внешней политики государств-членов Евросоюза.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности их использования в учебно-методической работе и при разработке учебных курсов по мировой экономике для студентов-экономистов экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, МГИМО, РУДН и других вузов России, в том числе при подготовке дисциплин «Международная экономика», «Экономика зарубежных стран», «Современные критерии анализа региональной интеграции в Европе», «Мировые интеграционные процессы».

Исследование имеет практическую значимость для органов исполнительной власти Российской Федерации (прежде всего, для Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации), на которые возложена ответственность по разработке и осуществлению взаимодействия с Европейским Союзом и странами-членами Содружества независимых государств.

Апробация результатов исследования. Работа прошла апробацию на кафедре мировой экономики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Материалы диссертации были представлены автором на межвузовских конференциях «Международные отношения на рубеже веков» (г. Москва, 2005, 2007, 2010 годы), «Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы» (г. Москва, 2010 год), «Актуальные проблемы глобальной экономики» (г. Москва, 2010 год).

Основные положения диссертации изложены автором в шести научных публикациях, в том числе в трех статьях в журналах из перечня российских рецензируемых научных журналов, определенного ВАК.

Структура работы. Цель и задачи исследования обусловили следующую структуру диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы, включающего 224 источника на русском и английском языках, и двадцати одного приложения.

Введение

Глава 1. Теоретические основы бюджетного устройства Европейского Союза

- 1.1. Место бюджетной политики в экономическом устройстве Европейского Союза
- 1.2. Принципы построения бюджетной системы Европейского Союза
- 1.3. Структура доходов и расходов бюджета Европейского Союза
- 1.4. Механизм разработки и контроль исполнения бюджета Европейского Союза

Глава 2. Становление бюджета Европейского Союза

- 2.1. Эволюция бюджета ЕС
- 2.2. Направления расходования бюджетных средств Евросоюза
- 2.3. Система поступления средств в бюджет Европейского Союза и возможности ее оптимизации

Глава 3. Перспективы развития бюджета Европейского Союза

- 3.1. Бюджетная система Европейского Союза в условиях глобального финансово-экономического кризиса
- 3.2. Перспективы реформирования бюджетной системы Европейского Союза
- 3.3. Анализ путей формирования оптимальной структуры бюджета Европейского Союза

Заключение

Список использованной литературы

Приложения

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В диссертации в соответствии с поставленными целью и задачами исследованы следующие основные группы вопросов.

На основе анализа бюджетной системы Европейского Союза определено место бюджетной политики в экономическом устройстве Евросоюза.

Бюджетная система Европейского Союза представляет собой совокупность всех бюджетов Евросоюза, включая экономические отношения институтов ЕС и стран-членов по координации основных направлений бюджетной политики.

Бюджетная система Евросоюза является двухуровневой.

Первый уровень – это общий бюджет Европейского Союза и бюджетная политика Евросоюза.

Бюджет Союза – централизованный фонд денежных средств для покрытия расходов ЕС; совокупность экономических отношений, которые возникают в связи с образованием, распределением и использованием централизованных денежных фондов Евросоюза для осуществления общих задач и выполнения функций соответствующих органов власти.

Бюджет Евросоюза строится на таких принципах, как:

- принцип единства и точности бюджета, означающий, что доходы и расходы Союза должны быть объединены в общий бюджетный документ;
- принцип ежегодности – бюджет Европейского Союза разрабатывается на один финансовый год, с 1 января по 31 декабря;
- принцип равновесия, подразумевающий сбалансированность доходов и расходов общего бюджета Союза, при этом для покрытия бюджетного дефицита запрещены заимствования;
- принцип расчетной единицы, означающий, что евро является расчетной единицей для составления и исполнения бюджета Союза;
- принцип универсальности, согласно которому все поступающие средства образуют общий фонд ЕС, из которого происходит финансирование конкретных бюджетных мероприятий;
- принцип спецификации, в соответствии с которым расходы ЕС распределяются по конкретным разделам, главам, статьям и пунктам, в связи с чем каждое ассигнование направлено на конкретный пункт расходов;
- принцип эффективного финансового управления, подразумевающий, что бюджет ЕС будет реализовываться в соответствии с принципами экономии, эффективности и результативности;
- принцип прозрачности – бюджет и все поправки к нему публикуются в официальных изданиях.

Бюджетная политика на уровне Европейского Союза – это комплекс мер институтов ЕС по формированию и исполнению бюджета Союза, а также регулированию бюджетной стратегии государств-членов Евросоюза.

Второй уровень бюджетной системы ЕС – бюджеты двадцати семи государств-членов Европейского Союза, которые представляют собой фонд денежных средств для решения общенациональных задач, а также бюджетная политика стран-членов Евросоюза.

Бюджеты государств-членов Евросоюза строятся на принципах, схожих с принципами построения бюджета Союза, за исключением принципа равновесия. Государственные бюджеты государств-членов ЕС могут быть несбалансированными (возможен бюджетный дефицит или профицит), для покрытия бюджетного дефицита возможны заимствования, в то время как в бюджете Евросоюза заимствования, равно как и бюджетный дефицит, не предусмотрены.

Бюджетная политика стран-членов Европейского Союза понимается как совокупность мероприятий правительств государств-членов ЕС по созданию оптимальных условий для реализации государством своих функций через бюджет в контексте проводимой финансовой политики государства.

На уровне национальных государств бюджетная политика обладает значительной автономией от Европейского Союза: бюджетные власти стран ЕС могут самостоятельно выбирать направление бюджетной политики и распоряжаться бюджетными средствами. Однако бюджетная политика стран-членов Евросоюза ограничена требованиями уровня государственного долга и бюджетного дефицита.

При проведении бюджетной политики Евросоюз не выполняет всех функций, которые заложены в основах государственного устройства. На уровне Европейского Союза не предусмотрено проведение общей фискальной политики¹², она остается в руках государств-членов интеграционного объединения. На уровне Евросоюза

¹² Фискальная политика подразумевает регулирование экономики путем изменения государственных расходов и налогов с целью сглаживания колебаний экономического цикла, стабилизации темпов экономического роста, уменьшения темпов инфляции, воздействия на уровень занятости и прочее.

устанавливаются бюджетные ограничения по уровню государственного долга (не должен превышать 60% ВВП страны) и бюджетного дефицита (не ниже 3% ВВП государства). Бюджетные ограничения зафиксированы в Маастрихтском договоре 1992 года и Пакте стабильности и экономического роста 1997 года. Таким образом, на уровне ЕС решаются лишь некоторые задачи бюджетирования¹³, а бюджетная политика Европейского Союза занимает незначительную роль в экономическом устройстве Евросоюза и не выполняет функции макроэкономического регулирования на пространстве государств-членов Евросоюза.

Существующая система бюджетных ограничений с теоретической точки зрения является рациональной. При этом заявленные требования по уровню государственного долга и бюджетного дефицита выполняются странами-членами Евросоюза не всегда. Проведенный в диссертационном исследовании анализ показал, что к числу стран, соблюдающих требования бюджетных ограничений по уровню государственного долга и бюджетному дефициту в период с 1997 по 2009 годы, можно отнести лишь Люксембург и Финляндию. Остальные четырнадцать стран зоны евро нарушают преимущественно оба критерия.

Итак, для обеспечения эффективного функционирования Европейского Союза, особенно для стран-участниц Экономического и валютного союза, которые ввели единую валюту и проводят совместную валютную политику, регулирование бюджетной политики на коммунитарном уровне было бы целесообразно.

По размеру, структуре, экономическим и правовым основам бюджет Европейского Союза отличается от национального бюджета.

Размер бюджета ЕС невелик по размеру, хотя имеется тенденция его увеличения: если в 1957 году при образовании ЕЭС бюджет интеграционного объединения составлял 80 млн. евро, после 1965 года он был значительно увеличен в размере, а в 2010 году составил уже 141,5 млрд. евро.

В сравнении¹⁴, бюджет Германии 2010 года составил 239,6 млрд евро в доходах и 325,4 млрд евро в расходах, Испании 115,597 млрд евро в доходах и 146,960 млрд евро в расходах, Словении – 15,286 млрд евро в доходах и 17,346 млрд евро в расходах. Таким образом, размер бюджета Европейского Союза сопоставим с бюджетом Испании. При этом в 2010 году бюджет ЕС составил всего 1,04% валового национального дохода стран Союза. Для сравнения, федеральный бюджет Соединенных Штатов Америки равен порядка 20% ВВП США, в Канаде – 18% ВВП государства. В среднем по странам Европейского Союза национальные бюджеты равны 48% национального дохода.¹⁵ Бюджет Германии и Испании составляют 40% ВВП государства, Словении – 44% ВВП страны.

Кроме того, бюджетное устройство Европейского Союза предполагает разработку финансовых планов на период не менее пяти лет с целью утверждения расходов бюджета Союза на многолетнюю перспективу. В государственных бюджетах

¹³ Бюджетирование – процесс регулирования доходов и расходов с целью достижения бюджетного равновесия, в частности, путем управления бюджетным дефицитом и государственным долгом.

¹⁴ При сравнительном анализе общего бюджета Европейского Союза с государственными бюджетами государств-членов ЕС были выбраны бюджеты трех европейских государств, обладающих разным экономическим потенциалом, – Германии (как наиболее экономическим сильным государством, являющегося одним из основателей интеграционных объединений 1950-х годов), Испании (как страны, вступившей в ЕС до принятия Маастрихтского договора 1992 года и столкнувшейся с серьезными трудностями экономического развития в связи с текущим мировым финансово-экономическим кризисом) и Словении (как государства Восточной Европы, присоединившегося к ЕС в начале XXI века и использующего в качестве национальной валюты евро).

¹⁵ Cipriani G. Rethinking the EU Budget. Three Unavoidable Reforms. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. P. 12.

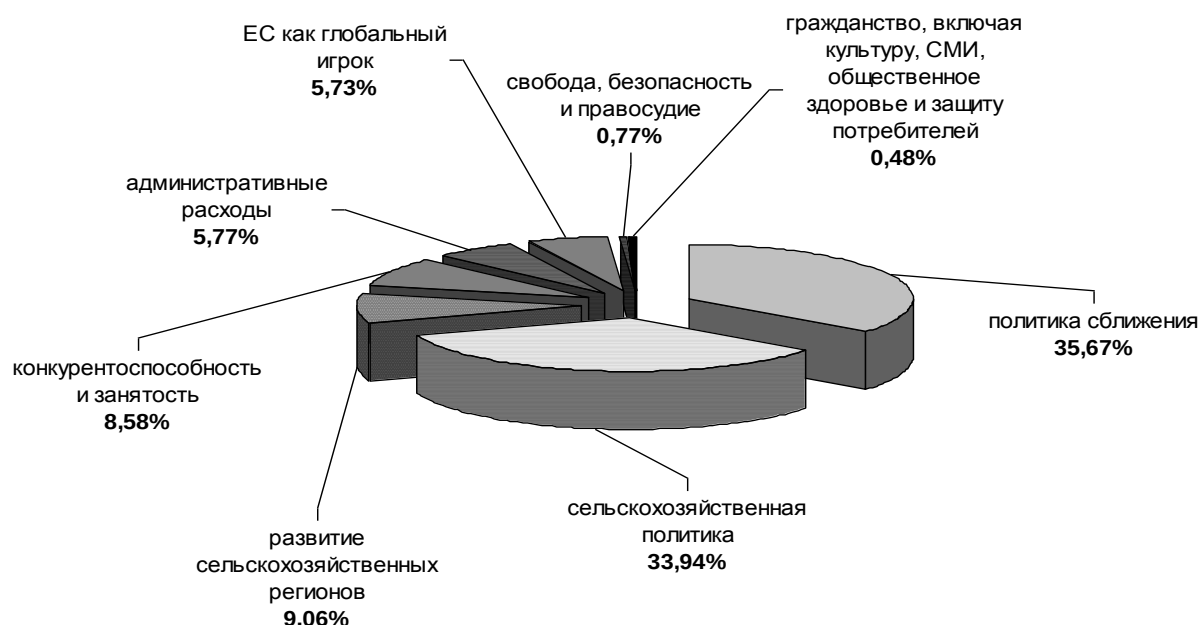
механизм многолетнего финансового планирования сравнительно недавно стал применяться в финансовом менеджменте. Так, например, в Германии механизм стал применяться в начале XXI века и предполагает разработку финансового плана государства на 4 года. Испания и Словения данный механизм финансового планирования не используют. В этой связи опыт применения финансового планирования бюджета Европейского Союза с 1988 года является полезным как для национальных бюджетов, так и для бюджетов других интеграционных объединений.

Состав расходов бюджета ЕС также отличается от бюджетов европейских государств.

Основные статьи финансирования из бюджета Союза в соответствии с Многолетним финансовым рамочным планом на 2007 – 2013 годы¹⁶ отражены на рисунке № 1.

Рисунок № 1.

Основные направления финансирования из бюджета Союза
(в % от общего бюджета Союза)



Источник: составлено автором на основе данных: Decision of the European Parliament and of the Council of 18 December 2007 amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework № 2008/29/EC // Official Journal of the European Union, 10/1/2008, № L 6/7. - P. 7-8.

В Евросоюзе предусмотрены следующие статьи расходов бюджета ЕС:

- расходы на устойчивое развитие (конкурентоспособность и сплочение регионов в целях достижения экономического роста и полной занятости);

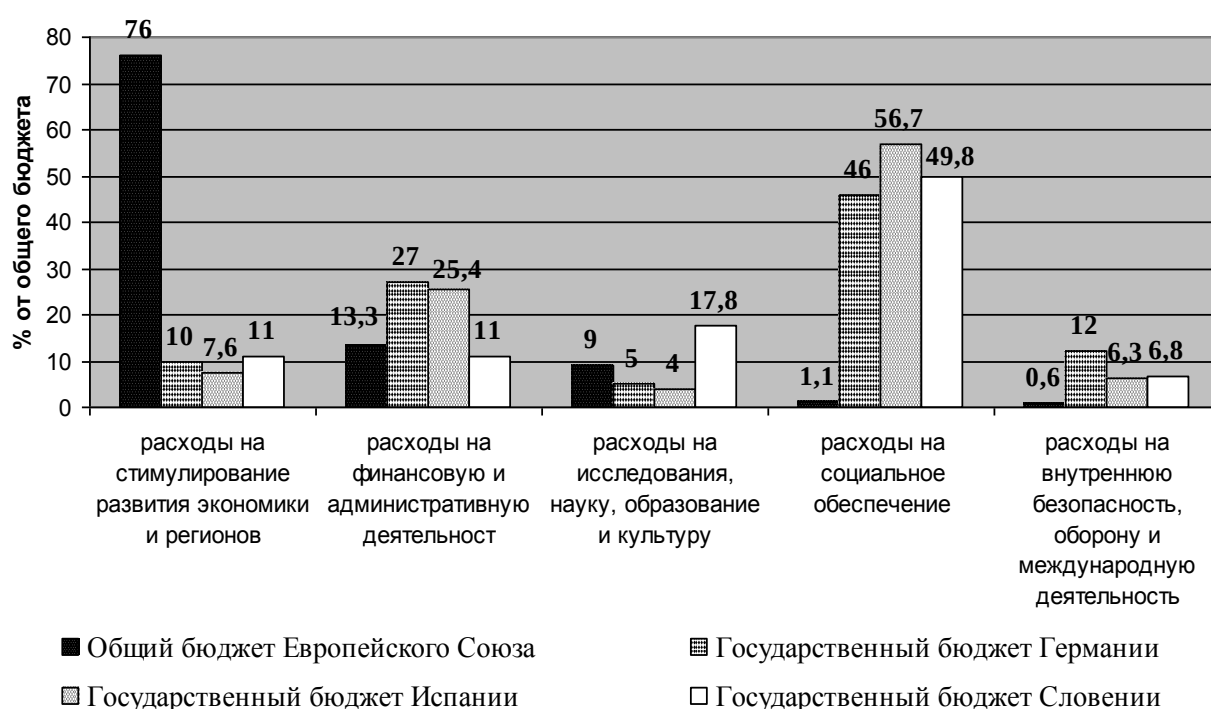
¹⁶ Многолетний финансовый рамочный план призван обеспечивать упорядоченное изменение расходов ЕС в пределах его собственных ресурсов. План фиксирует суммы ежегодных потоков ассигнований на обязательства по категории расходов и ежегодного потолка ассигнований на платежи. В настоящее время действует финансовый рамочный план на семилетнюю перспективу на 2007 – 2013 годы. План одобрен странами-членами Европейского Союза в декабре 2005 года и принят 17 мая 2006 года, когда Европейский парламент, Комиссия и Совет подписали межинституциональное соглашение. Механизм многолетнего планирования в то время не был закреплен в учредительных договорах Сообщества. Официально эта процедура нашла свое отражение с вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 году.

- расходы на устойчивое использование и охрану природных ресурсов (расходы на сельскохозяйственную и морскую политику, экологию);
- расходы на создание пространства свободы, безопасности и справедливости;
- расходы на внешнеполитическую деятельность (19% средств приходится на финансирование программ и проектов в области сотрудничества с Россией¹⁷);
- административные расходы;
- компенсационные расходы.

Национальные бюджеты государств-членов Европейского Союза предусматривают схожие статьи расходов, при этом распределение финансирования отличается от бюджета Союза, что отражено на рисунке № 2.

Рисунок № 2.

Сравнительный анализ бюджета ЕС с бюджетами Германии, Испании и Словении по основным направлениям финансирования
(в % от общего объема финансирования)



Источник: составлено автором при использовании статистической информации Центрального банка Германии, Министерства экономики и финансов Испании и Банка Словении.
URL: <http://www.bundesbank.de/>, <http://www.meh.es/>, <http://www.bsi.si/>.

Таким образом, существуют следующие различия в финансировании из бюджета Союза с бюджетами рассматриваемых европейских государств:

- расходы на стимулирование развития экономики и регионов являются преобладающими в бюджете Союза (76% бюджетных средств), в то время как в Германии на данную статью приходится 10% бюджетных средств, в Испании 7,6% средств, в Словении 11% средств. Это объясняется целями Евросоюза по улучшению экономического положения государств-членов Европейского Союза и отдельных регионов;

¹⁷ В 2010 году бюджетные расходы Европейского Союза на сотрудничества с Российской Федерацией составили 1,384 млрд. евро и были направлены на финансирование программ по поддержке национальных меньшинств в России (развитие культуры, СМИ и гражданского общества), предотвращению загрязнения и улучшению экологии Балтийского моря, сотрудничеству со странами Восточной Европы и Средиземноморья, содействию мирному развитию Палестины.

- расходы на социальное обеспечение в ЕС ограничены по размеру и составляют порядка 1% бюджета, в то время как социальные расходы социально ориентированных европейских государств Германии, Словении и Испании составляют 46%, 49,8% и 56,7% бюджетов соответственно. Это свидетельствует о том, что социальная политика практически не регулируется на коммунитарном уровне;

- расходы на внутреннюю безопасность, оборону и международную деятельность в Евросоюзе составляют всего 0,6%, в то время как в Германии – 12%, в Испании – 6,3%, в Словении – 6,8% бюджета;

- расходы на исследования, науку, образование, культуру, а также на финансовую и административную деятельность в бюджетах Европейского Союза и стран-членов Евросоюза сопоставимы.

Итак, исследовав систему формирования расходной части бюджета Союза, следует отметить, что на коммунитарном уровне финансируются преимущественно расходы на развитие экономического развития регионов стран-членов Евросоюза, в то время как финансирование других общественных секторов экономики, таких, как образование, финансирование исследовательской деятельности и прочее, явно недостаточно, поэтому осуществляется странами-членами Европейского Союза по большей мере самостоятельно. Так, например, если из бюджета ЕС покрывается 71,8% расходов на сельское хозяйство, то на образование – только 0,1% потребности, исследование и развитие – 6,3% потребности, оказание помощи общественному сектору – 14,3% потребности¹⁸.

В результате в настоящее время бюджет Евросоюза представляет собой инструмент перераспределения средств стран-членов ЕС с целью финансирования проведения коммунитарной политики. На уровне Европейского Союза происходит финансирование преимущественно тех экономических сфер, которые направлены на внутренне развитие объединения (устойчивое развитие регионов и экономический рост, сельское хозяйство и развитие сельскохозяйственных регионов, гражданство, свобода, безопасность и правосудие).

На практике нетто-получателями бюджетных средств Союза по состоянию на 2009 год являются Польша (+6 337,1 млн евро, или +2,11 ВВП страны), Греция (+3 121,0 млн евро или 1,35% ВВП страны), Венгрия (+2 719,4, или 3,1% ВВП страны), Литва (+1 493,3 млн.евро, или +5,61 % ВВП страны) и Эстония (573,0 млн. евро, или +4,27% ВВП страны)¹⁹.

Имеются также различия бюджета Евросоюза с бюджетами государств-членов Европейского Союза по источникам поступления бюджетных средств.

Так, если в европейских государствах основным источником доходов бюджета являются налоги (в бюджетах Германии, Испании и Словении налоговые поступления составляют от 80 до 90% бюджетных средств), то в структуре системы «собственных ресурсов» налоговые поступления составляют порядка 23% средств бюджета Союза.

Существующий механизм поступления средств в бюджет Европейского Союза назван «система собственных ресурсов» и предусматривает поступление средств в союзный бюджет по трем основным направлениям:

1. Поступления от так называемых «традиционных собственных ресурсов», которые в настоящее время обеспечивают порядка 12% поступлений в союзный бюджет и складываются из:

- таможенных сборов – сборы, взимаемые с товаров, привозимых в Евросоюз извне. Сборы платятся в пункте поступления, а дальше беспрепятственно могут

¹⁸ Pietras J. The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. – Warsaw: Centre for European Strategy, 2008. P. 24.

¹⁹ EU budget 2009. Financial report. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. P. 86.

перевозиться до пункта назначения (это и стало основной причиной взимания сборов в пользу бюджета Союза, так как страна, в которую пребывает товар и где платятся сборы, не обязательно является пунктом продажи товара);

- доходов от сельскохозяйственной деятельности – это доходы от торговли сельскохозяйственными товарами со странами, не являющимися членами Евросоюза. Данный вид сборов был введен в 1962 году в связи с тем, что сельское хозяйство стало одной из основных опор развития европейской интеграции;

- взимания налога на сахар – это сбор за производство и хранение сахара в Европейском Союзе сверх установленной квоты и является преимущественно налогом, взимаемых со стран-членов ЕС, нежели со стран извне интеграционного объединения.

2. Взимание НДС. Данный вид сборов был введен в 1980 году, когда европейскому объединению потребовались дополнительные финансовые ресурсы для реализации совместных направлений политики. НДС обеспечивает до 11% поступлений в бюджет Европейского Союза.

3. Взносы стран-членов Евросоюза, рассчитываемые на основе ВВП страны (до 2005 года взносы стран-членов ЕС рассчитывались на основе ВВП государств) на уровне 1,24% от ВВП государств (согласно Многолетнему финансовому рамочному плану на 2007 – 2013 годы). Введены в бюджет ЕС в 1988 году с целью увеличения финансирования совместных направлений политики. В настоящее время взносы стран-членов ЕС являются основным источником поступлений в общий бюджет и составляют порядка 77% финансовых ресурсов Европейского Союза.

В 2010 году больше всего средств в бюджет Союза поступило от Германии (23,7 млрд евро), Франции (20,3 млрд евро) и Италии (16,2 млрд евро), Великобритании (13,2 млрд евро) и Испании (11,3 млрд евро)²⁰.

Таким образом, налоговые взносы в бюджет Союза складываются из доходов от «традиционных собственных ресурсов» и НДС. Порядка 80% средств бюджета Европейского Союза составляют неналоговые поступления в виде взносов стран-членов Европейского Союза.

Структура бюджетов государств-членов Европейского Союза предусматривает такие налоги, как подоходный налог на физических лиц (более 1/3 всех поступлений в бюджет), налог на корпорации (порядка 20% доходов бюджета), налог на добавленную стоимость (15% бюджета), а также промысловый, поземельный, автомобильный налоги, налог на имущество, таможенные пошлины, акцизы и прочие. Налоги составляют 80-90% бюджетных средств.

Итак, структура поступлений средств в бюджет Союза имеет значительные различия с национальными бюджетами рассматриваемых стран.

Изучение структуры, экономических и правовых основ бюджетного устройства Европейского Союза показало, что бюджет ЕС является уникальным и не имеет аналогов в мире: по основным характеристикам он не сопоставим с национальными бюджетами европейских государств и обеспечивает финансирование коммунитарной политики Евросоюза.

Предложена авторская периодизация этапов формирования бюджета ЕС.

Структура и размер общего бюджета Европейского Союза изменялись с развитием интеграции в рамках ЕС.

Автором выделены пять последовательных этапов становления бюджетных отношений в Евросоюзе с 1951 года до настоящего времени.

²⁰ Данные Комиссии Европейского Союза. URL: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm (дата обращения: 17.12.2010).

В основу периодизации положен анализ динамики изменения бюджетных доходов и расходов, а также влияние внутренних и внешних факторов, в том числе направлений экономической политики Евросоюза, на развитие этапов формирования общего бюджета Союза.

Так, *первый этап* развития бюджет ЕС прошел в 1951 – 1968 годах. Он совпал с созданием зоны свободной торговли, когда были отменены таможенные пошлины и ограничения на взаимную торговлю. Период характеризовался становлением бюджетных отношений.

В первые годы функционирования западноевропейских интеграционных объединений каждое из них имело собственный бюджет. Так, в ЕОУС был административный и операционный бюджет, в Евратом – административный бюджет и бюджет на проведение инвестиционных программ и НИОКР, в ЕЭС – административный бюджет и бюджет на проведение социальной политики, а с 1962 года также на проведение сельскохозяйственной политики.

С помощью бюджетов интеграционных объединений в 1950 – 1960-х годах финансировалось развитие сталелитейных предприятий, атомной промышленности, сельского хозяйства, увеличение добычи угля, повышение квалификации и мобильности рабочей силы. Мероприятия были направлены на восстановление западноевропейских государств после II Мировой войны с целью оказания конкуренции Соединенным Штатам Америки и странам-членам Совета экономической взаимопомощи.

В 1965 году в результате подписания Брюссельского договора («Договора слияния») административные бюджеты Европейского объединения угля и стали и Европейского сообщества по атомной энергии перешли в бюджет Европейского экономического сообщества (для финансирования расходов совместных институтов: Комиссии, Совета и Европейского суда). Таким образом, с 1965 по 1970 годы существовало три бюджетных механизма: бюджет ЕЭС (административные расходы, социальная и сельскохозяйственная политика), бюджет Евратома (исследования в области атомной энергетики) и бюджет ЕОУС (исследования в области добычи угля и стали).

В целях обеспечения финансирования указанных бюджетных расходов были установлены ежегодные взносы стран-членов Европейских Сообществ в бюджеты интеграционных объединений. Размер взноса был пропорционален удельному весу страны в общем объеме ВВП стран-членов ЕС, поэтому постоянно пересматривался.

Уже на первом этапе развития ЕС бюджет использовался для стимулирования экономического и социального развития государств-членов интеграционных объединений, тем самым сделав участие государств в развитии интеграции в рамках ЕС выгодным не только с политической, но и экономической точки зрения. Например, выплаты из Социального фонда предназначались для стимулирования итальянской рабочей силы.

При этом бюджет становится инструментом манипулирования средствами в целях продвижения по пути развития интеграции в рамках ЕС. Примером может служить франко-германский компромисс²¹, а также выплаты на развитие сельского хозяйства, лимиты расходования на которые не были заложены в учредительных документах, в связи с чем Совет часто пересматривал распределение средств между участниками интеграционного объединения.

²¹ Франко-германский компромисс заключался в том, что Франция поддержала Германию по вопросу создания общего рынка и взамен получила субсидирование сельского хозяйства.

Второй этап развития бюджета – 1968 – 1986 годы. В ЕС создан Таможенный союз²² (1 июля 1968 года): были отменены ограничения во взаимной торговле промышленными товарами и установлен единый таможенный тариф по отношению к третьим странам. Период характеризовался созданием независимой системы собственных ресурсов и основных направлений расходования средств бюджета ЕС.

Во время второго этапа развития бюджета ЕС произошло дальнейшее объединение бюджетов Европейских Сообществ. В 1970 году расходы Евратома на НИОКР и инвестиционные программы были включены в бюджет ЕЭС. Таким образом, вплоть до 2002 года существовало два бюджетных инструмента – общий бюджет ЕС и операционный бюджет ЕОУС.

В 1970 году утверждена система «собственных ресурсов», которая состояла из следующих составляющих: таможенные и сельскохозяйственные сборы и ресурсы, основанные на сборе НДС, на уровне 1% (вводилась с 1 января 1971 года). Таким образом, бюджет ЕС стал независимым от перечислений из стран-членов интеграционных объединений, которые во время первого этапа развития бюджета Евросоюза являлись основным источником бюджетных доходов.

ЕС стал первым интеграционным объединением, в рамках которого разработан и апробирован механизм сбора налогов в целях обеспечения финансирования основных направлений совместной политики через общий бюджет.

Однако введенная система собственных ресурсов повлекла необходимость введения коррекционного механизма по урегулированию бюджетного дисбаланса в отношении отдельных государств-членов²³, который применяется до настоящего времени.

Произошли изменения в расходной части бюджета. В 1970 году при подписании Люксембургского бюджетного договора произошло разграничение расходов на обязательные и необязательные²⁴. Также появляется новая статья расходов²⁵, направленная на исправление региональных и структурных диспропорций внутри ЕС.

В 1980-х годах началось реформирование сельскохозяйственной политики ЕЭС, вызванное продовольственным переизбытком. Политика, ориентированная на продукцию, начала переориентацию на продовольственную независимость. Реформирование сельского хозяйства продолжалось до начала XXI века.

Изменения расходов бюджета ЕС во время второго этапа были обусловлены необходимостью обеспечения экономического и социального сплочения регионов государств-членов интеграционных объединений для подготовки к созданию внутреннего рынка.

Во время второго этапа развития ЕС на институциональной основе разработана система принятия общего бюджета Сообщества. Полномочия распределились между Европейским парламентом и Советом. Парламент был наделен полномочиями по утверждению бюджета, за исключением обязательных расходов. Функция

²² Во время второго этапа развития Сообщества в 1973 году членами объединения становятся Великобритания, Дания и Ирландия.

²³ Введение системы собственных ресурсов повлекло конфронтацию стран-участниц в вопросах их финансового участия в формировании бюджета ЕС. Наиболее ярким примером является Великобритания, заявившая о несоразмерности взносов страны в бюджет, так как британские взносы были высоки ввиду таможенных пошлин на ввозимый товар, в результате чего в целом Британия теряла до 0,5% ВВП. В результате пересмотра выплат Великобритании общий бюджет стал рассматриваться с точки зрения «справедливости» перераспределения средств между участниками относительно сделанных выплат.

²⁴ К необязательным расходам в последующем были отнесены затраты на исследовательскую деятельность и финансирование Структурных фондов.

²⁵ В 1974 году введена региональная политика, в том числе с целью компенсировать Великобритании ее потери от отсутствия финансирования сельского хозяйства.

исполнения бюджета передана на совместное решение Совета и Парламента. Бюджетный контроль был вверен Палате Аудиторов.

Таким образом, на втором этапе становления бюджета ЕС ввело систему собственных ресурсов, было увеличено количество статей финансирования в бюджете ЕЭС.

В своем развитии бюджет ЕС прошел **третий этап** в период с 1987 по 1992 годы. В это время в Евросоюзе создан единый внутренний рынок, предполагающий свободное перемещение товаров, услуг, рабочей силы и капитала. Период характеризовался изменением системы собственных ресурсов ЕС и появлением новых направлений финансирования в общем бюджете.

В 1987 году, принимая во внимание, что Сообществу требовались дополнительные ресурсы для функционирования единого внутреннего рынка, принято решение об увеличении поступлений в бюджет за счет источника доходов в виде отчислений из стран-участниц, рассчитываемых на основе ВВП государств. Данный источник поступления доходов использовался во время первого этапа становления бюджета ЕС с 1951 года по 1970 год.

В связи с тем, что процесс разработки и утверждения бюджета всегда сопровождался жаркими спорами между Европейским парламентом и Советом, с середины 1980-х годов был введен механизм утверждения многолетнего планирования бюджетных расходов, который применяется до настоящего времени и был законодательно закреплён Лиссабонским договором, вступившим в силу с 1 декабря 2009 года.

В 1989 году в расширение региональной политики была введена политика сближения, направленная на выравнивание экономического развития стран и регионов для вступления в единый рынок.

Итак, на третьем этапе развития бюджет ЕС использовался в качестве инструмента вовлечения западноевропейских государств в строительство единого внутреннего рынка, также произошло увеличение статей финансирования из бюджета Евросоюза и была изменена система поступлений средств в бюджет ЕС.

С 1992 года по 2009 год бюджет Европейского Союза прошел **четвертый этап** становления. В соответствии с Маастрихтским договором 1992 года сформирован валютно-экономический союз, введена единая валюта и созданы валютные органы – Европейский центральный банк и Европейская система центральных банков. Период характеризовался трансформацией направлений расходования средств бюджета Союза в связи с расширением ЕС на восток и определением принципов регулирования бюджетной политики стран Евросоюза.

С введением евро все расчеты в рамках исполнения бюджета и между государствами-членами Евросоюза стали осуществляться в евро. Для удобства расчетов и проведения платежей между странами-членами Еврозоны при ЕЦБ создана система ТАРГЕТ²⁶.

В 1992 году при подписании Маастрихтского договора были установлены бюджетные ограничения в области дефицита бюджета (не более 3% ВВП) и уровня государственного долга (не более 60% ВВП) и разработки специальной процедуры надзора с целью «избежать чрезмерного государственного дефицита»²⁷. Введение бюджетных ограничений стало важным событием в истории становления бюджета

²⁶ ТАРГЕТ – транснациональная автоматическая система расчетов при проведении крупных платежей в режиме реального времени, использующая валюту евро.

²⁷ Статья 104с Договора о Европейском Союзе // Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) // Справочно-правовая система «Гарант»: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Последнее обновление 17.11.2007.

Евросоюза, так как является попыткой передачи регулирования части направлений бюджетной политики стран-членов Союза на коммунитарный уровень.

С 1992 года произошло уменьшение значимости поступлений от взимания НДС в бюджет ЕС, при этом увеличились взносы стран-членов, рассчитываемые на основе ВВП государств.

Увеличились затраты Евросоюза на проведение структурной политики (составили 35% от общего объема бюджетных средств). Однако для кандидатов на вступление в Евросоюз²⁸ был установлен «потолок» финансирования из бюджета ЕС²⁹, равный 3,5% от ВВП страны, финансирование выделялось на поддержку сельского хозяйства и сближение социально-экономического развития государств ЦВЕ, вступающих в Европейский Союз, с регионами ЕС.

Во время четвертого этапа развития бюджета Евросоюза были ведены новые направления финансирования. С 1990-х годов из бюджета ЕС финансируются меры по повышению конкурентоспособности государств-членов Союза, защите окружающей среды, развитию общеевропейской инфраструктуры, улучшению качества образования и проведение совместных исследований.

Получила завершение политика реформирования сельского хозяйства. В «Повестке дня 2000» впервые введено понятие «первой опоры» (политика поддержки производителей и рынка сельскохозяйственной продукции) и «второй опоры» (развитие сельскохозяйственных регионов). При этом вплоть до 2009 года расходы на сельского хозяйства были превалирующими в бюджете Европейского Союза.

На четвертом этапе становления бюджета ЕС в 2002 году операционный бюджет ЕОУС вошел в бюджет Евросоюза, тем самым с 2002 года бюджет Европейского Союза представляет собой единый фонд денежных средств для покрытия всех расходов ЕС.

С 1 декабря 2009 года в интеграционном развитии ЕС наметился переход к созданию политического союза. При том, что экономический (и валютный) союз в Евросоюзе еще не сформирован в полной мере, с принятием Лиссабонского договора ЕС получил правосубъектность, международная деятельность теперь будет осуществляться от лица Союза, были введены должности Президента Европейского парламента и Президента Совета, что не может не говорить о первых шагах к политическому союзу и появлению новых статей расходов в бюджете Союза.

С этого времени, согласно нашему мнению, начинается **пятый этап** становления бюджета Европейского Союза.

Произошли важные изменения в расходовании средств бюджета Евросоюза: расходы на устойчивое развитие и охрану природных ресурсов (основная доля финансирования которых приходится на сельское хозяйство) составили 41% общего бюджета Европейского Союза, в то время как финансирование затрат на устойчивое развитие (повышение конкурентоспособности и социально-экономическое сплочение регионов ЕС) увеличилось до 46% средств общего бюджета ЕС. Итак, расходы на устойчивое развитие впервые в интеграционном развитии ЕС превысили расходы на развитие охрану природных ресурсов.

С вступлением в силу Лиссабонского договора также изменен процесс разработки и принятия бюджета в области увеличения полномочий Европейского парламента, введено понятие многолетнего финансового рамочного планирования.

²⁸ В 2004 году странами-членами Евросоюза стали Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония, увеличив тем самым число государств-участников ЕС с 15 до 25.

²⁹ Изменения пришлось принимать в связи с тем, что ВВП вступающих стран был значительно ниже среднего показателя по ЕС, а доля сельского хозяйства – выше.

Таким образом, в ходе диссертационного исследования сделан вывод, что Европейский Союз является первым интеграционным объединением стран с рыночной экономикой, обладающих различным экономическим потенциалом, в рамках которого создан общий бюджет для реализации коммунитарных задач.

Итак, постепенно, с развитием европейской интеграции бюджет Союза увеличивался в размере, что было обусловлено появлением новых направлений совместной политики. Если на этапе создания ЕЭС в 1957 году бюджет обеспечивал финансирование административных расходов и социальной политики (в основном защита рынка трудовой силы), то в настоящее время производится финансирование еще таких областей совместной деятельности, как сельскохозяйственная политика (с 1962 года), политика сближения (с 1974 года), поддержки конкурентоспособности (с 1988 года), международная деятельность и безопасность (с 1990-х годов) и других.

Также изменялись приоритеты финансирования в рамках одного направления совместной политики (если в 1960-х годах единая сельскохозяйственная политика носила протекционистский характер, то сейчас направлена на поддержку фермерских хозяйств и развитие сельскохозяйственных регионов).

В период с 1988 года до настоящего времени произошло сокращение финансирования сельского хозяйства (с 58,1% бюджета в 1988 году до 41% бюджета в 2011 году) и увеличено финансирование структурной политики (с 21,7% бюджета в 1988 году до 46% бюджета в 2011 году).

Но бюджет ЕС всегда был ограниченным в размерах, при этом Евросоюзу удалось достичь довольно серьезных результатов в области экономического сотрудничества без серьезного расширения и увеличения союзного бюджета.

С интеграционным развитием стран ЕС бюджет Союза стал инструментом финансирования экономического развития стран, которые «не дотягивали» до вступления во внутренний рынок и Экономический и валютный союз, а также являлся средством вовлечения экономически развитых западноевропейских государств на более высокий этап интеграционного развития путем предоставления целенаправленных поступлений из общего бюджета.

Исследованы основные возможные пути создания оптимальной структуры бюджета Европейского Союза.

Глобальный экономический кризис XXI века, начавшийся в сегменте ипотечного кредитования Соединенных Штатов Америки в 2007 году, стал довольно серьезным испытанием для экономической системы Европейского Союза в целом.

Тяжелое экономическое положение европейских государств: кризис экономической системы Греции, высокие показатели бюджетного дефицита и уровня государственного долга практически во всех европейских государствах – приводит к проблемам функционирования единой европейской валюты, в связи с чем международные эксперты заговорили о так называемом «кризисе евро». С начала 2010 года наблюдается значительное снижение курса евро по отношению к доллару США. Если в начале 2010 года кросс-курс евро к доллару США был равен 1,5, то в июне 2010 года упал до отметки 1,19 евро за доллар.

В среднем по зоне евро в 2009 году дефицит госбюджета составил 6,3%³⁰, а уровень государственного долга 79,2 % ВВП стран-членов ЕС³¹. Более половины стран зоны евро и двадцать из двадцати семи государств Союза превысили

³⁰ Данные Евростата. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb080&plugin=0> (дата обращения: 23.03.2011).

³¹ Данные Евростата. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090&plugin=0> (дата обращения: 23.03.2011).

допустимый уровень бюджетного дефицита. В соответствии с принципами бюджетного устройства Европейского Союза государства-члены ЕС регулируют нормативы бюджетного дефицита и государственного долга с помощью мер национальной бюджетной политики, а общий бюджет Евросоюза обеспечивает финансирование коммунитарных программ и проектов и не предполагает макроэкономического регулирования в Европейском Союзе, в связи с чем не может являться инструментом выхода из финансово-экономического кризиса.

На основании изложенного, автор исследования поставил вопрос, насколько эффективной является экономическое устройство Евросоюза, особенно в части бюджетной составляющей, и не пришло ли время его корректировки.

Проведя анализ причин возникновения кризиса в странах Евросоюза, мы определили, что бюджет Союза и бюджетное устройство интеграционного объединения по большей мере предопределили течение глобального экономического кризиса на европейском пространстве и стали катализаторами его развития, а именно:

- структурный характер кризиса Европейского Союза предопределен не только политикой расширения Евросоюза, но также и тем, что участие государств в ЕС компенсировалось выплатами из бюджета Союза в рамках статьи «сплочение», что было направлено на «подтягивание» экономического развития стран. При этом в целях достижения большего экономического эффекта и обеспечения выравнивания отстающих стран с остальными государствами-членами Евросоюза целесообразнее было бы финансировать меры по развитию конкурентоспособности стран, по оптимизации их социальной и административной системы;

- системно-институциональный характер экономического кризиса Евросоюза предопределен экономическим устройством ЕС, в рамках которого бюджетная политика государств практически не регулируется на межнациональном уровне (за исключением показателей бюджетной дисциплины, чего явно недостаточно для целей интеграционного развития Союза);

- фискальный и долговой характер кризиса предопределен несоблюдением почти всеми странами ЕС показателей государственного долга и бюджетного дефицита (что началось задолго до кризиса).

В соответствии с причинами кризиса проведен анализ возможных мер по выходу из кризиса и нормализации бюджетной системы интеграционного объединения. Меры, согласно нашему мнению, должны заключаться в следующем:

1. Создание бюджетного правительства, в ведении которого был бы бюджетный контроль над странами-членами Союза. Создание бюджетного правительства позволило бы регулировать макроэкономические показатели развития ЕС и бюджетные политики стран-членов Союза на коммунитарном уровне и углубить европейские интеграционные процессы.

2. Реформирование Пакта стабильности и экономического роста. В условиях экономического кризиса (и в период, ему предшествующий) бюджетные ограничения не всегда соблюдались государствами-членами ЕС. Мы полагаем, что при реформировании указанных положений необходимо заменить жесткое требование следования уровню бюджетного дефицита и государственного долга на процесс межгосударственной координации бюджетной политики, при котором бюджетные ограничения определяются исходя из экономического цикла и экономической ситуации Евросоюза и национального государства. При этом Пакт должен оставаться основой бюджетной дисциплины стран Евросоюза.

3. Создание независимого рейтингового агентства. Создание рейтингового агентства снизило бы давление на экономическое развитие стран-членов Евросоюза и способствовало стабилизации евро на мировых валютных рынках.

4. Пересмотр структуры расходов бюджета Союза в сторону увеличения финансирования тех сфер взаимодействия, которые принесут наибольшую экономическую и социальную отдачу. В исследовании сформулированы основные направления совместной политики, которые с точки зрения автора должны финансироваться на коммунитарном уровне, к их числу отнесены следующие:

- достижение экономического роста (проведение общей политики повышения конкурентоспособности, исследовательской деятельности, образовательной политики, поддержка рынка рабочей силы и развитие общеевропейской инфраструктуры) – структура бюджета ЕС предусматривает данные статьи расходов, однако необходимо дальнейшее увеличение финансирования сотрудничества в области исследовательской и образовательной деятельности, а также углубление социальной политики;

- обеспечение устойчивого развития (регулирование защиты окружающей среды, сельскохозяйственной и морской политики) – расходы подкреплены ресурсами бюджета Союза, при этом существует необходимость в переориентации с финансирования наиболее благополучных стран на финансирование регионов, поступление бюджетных средств в которые будет способствовать развитию отрасли;

- обеспечение экономического, социального и территориального сплочения стран и регионов ЕС – уже сегодня данное направление относится к одним из приоритетных при распределении финансирования, однако существует необходимость в переориентации на поддержку экономически менее развитых стран, нежели на поддержку наименее развитых регионов экономически развитых государств;

- проведение общей внешней политики и обеспечение внешней безопасности – в связи с постоянным расширением круга вопросов, решаемых на коммунитарном уровне, существует целесообразность в увеличении финансирования указанного направления совместной политики;

- обеспечение внутренней безопасности (координация деятельности правоохранительных органов, правосудия, противодействие криминалу, защита границ, проведение миграционной политики) – бюджет Союза по большей мере обеспечивает финансирование данных направлений политики.

Таким образом, для обеспечения эффективного развития Евросоюзу целесообразно пересмотреть систему расходования средств бюджета Союза, увеличив, в первую очередь, финансирование таких сфер, как исследовательская деятельность, образование, развитие инфраструктуры, социальная политика и прочих.

При этом в настоящее время Евросоюзом реализуется финансовый рамочный план на 2007 – 2013 годы, это означает, что возможность внесения существенных изменений в структуру европейского бюджета возникнет только при реализации следующего многолетнего финансового рамочного плана, то есть начиная с 2014 года.

Уже сегодня можно проследить изменения в расходной части бюджета Союза: финансирование сельскохозяйственной политики сокращается, больше внимания уделяется инновационной, исследовательской, экологической политике, повышению конкурентоспособности.

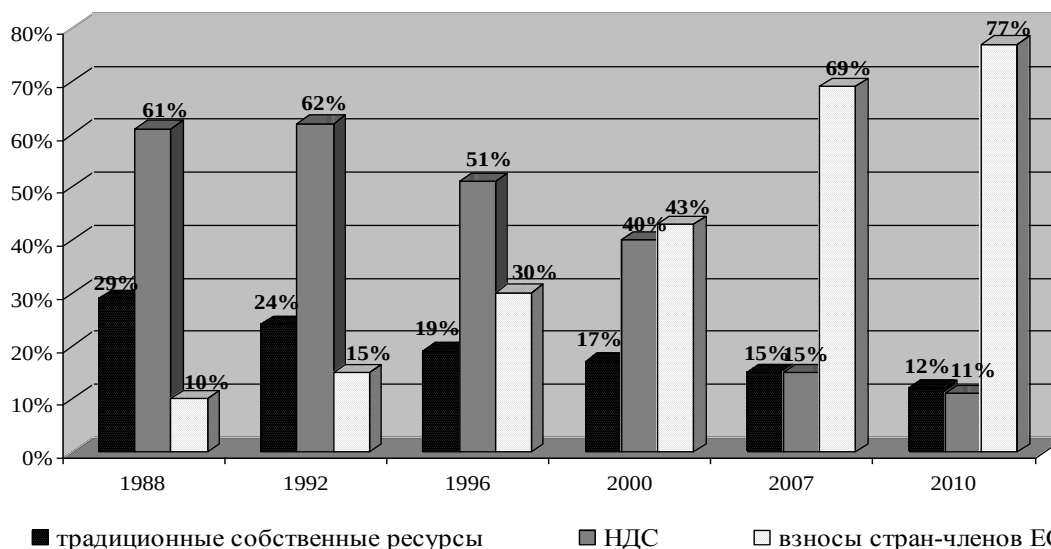
Увеличение бюджетных расходов Европейского Союза потребует увеличения бюджетных доходов. К достоинствам существующей системы собственных ресурсов ЕС можно отнести тот факт, что Союз обладает постоянным источником доходов и обеспечивает надежные поступления в союзный бюджет. К недостаткам – в первую очередь то, что жители Евросоюза не могут повлиять на размер перечислений: государство воспринимается как плательщик налогов, а не совокупность граждан.

При том, что размер бюджета ЕС увеличивается, происходит изменение источников поступления средств бюджета. Рисунок № 3 отражает основные изменения в структуре поступления средств в бюджет Союза в период с 1988 по 2010 годы.

Итак, если в 1988 году основным источником поступлений в общий бюджет ЕС являлись перечисления от НДС, в настоящее время порядка 70% выплат приходится на отчисления из стран-членов. Кроме того, доля отчислений от НДС в общем объеме бюджета Евросоюза постоянно снижалась, равно как и доля доходов от «традиционных собственных ресурсов».

Рисунок № 3.

Поступление средств в бюджет ЕС по источникам, 1988 – 2010 годы
(в % от всех поступлений).

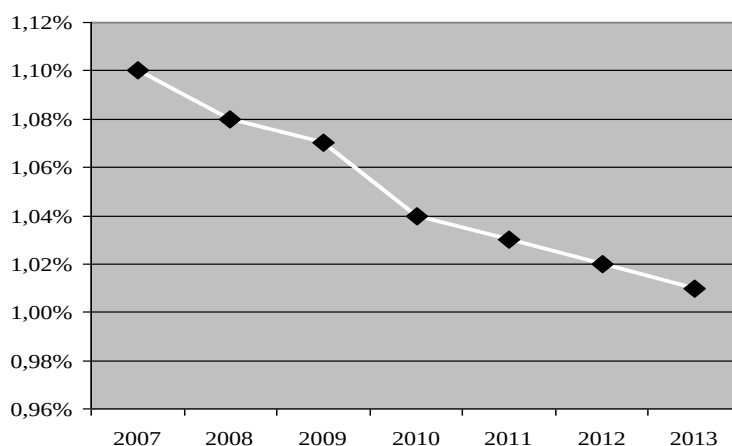


Источник: составлено автором на основе данных: EU Budget Review 2008/9 // Briefing Paper 2. P. 3; Bertoncini Y. The European Union Budget: Some central issues at Stake in the 2008-2009 Revision // Centre d'analyse stratégique, 9 July 2007. P. 8; данные сайта законодательства Европейского Союза (URL: http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2010_VOL1/EN/index.html (дата обращения: 02.02.2011)).

Несмотря на то, что отчисления из стран-членов являются основным источником поступления денежных средств в бюджет ЕС, в период с 2007 по 2013 годы предусматривается постепенное уменьшение указанных выплат. Для иллюстрации обратимся к рисунку № 4.

Рисунок № 4.

Уровень ВВП государств-членов ЕС, установленный для обеспечения взносов в общий бюджет с 2007 по 2013 годы.



Источник: составлено автором на основе данных: Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management № 2006/C 139/01 // Official Journal of the European Union, 14.06.2006, № C 139. P. 10.

Итак, если в 2007 году предусматривалось перечисление в бюджет Союза 1,10% ВВП государств-членов ЕС, то в 2013 году государства-члены ЕС перечислят в пользу Европейского Союза лишь 1,01% ВВП.

В условиях текущего экономического кризиса и, как следствие, уменьшения ВВП государств-членов ЕС, в ближайшее время следует ожидать уменьшения размера отчислений в бюджет Евросоюза. Также Лиссабонский договор предусматривает появление и, соответственно, необходимость финансирования новых должностей президента Европейского совета и верховного представителя Европейского Союза по внешней политике. Все это может поставить под угрозу платежеспособность бюджета Союза. Кроме того, начиная с 1988 года, система поступления средств в бюджет Союза (в части определения источников доходов) не претерпела существенных изменений, в то время как на коммунитарном уровне произошли изменения, требующие дополнительного финансирования.

В диссертационном исследовании проводится анализ трех вариантов реформирования доходной части бюджета Союза:

1. Введение специального налога, который отчисляется Евросоюзу, так называемого «налога ЕС» (существует много вариантов налога, среди них: измененный налог на добавленную стоимость, налог с доходов корпораций, экологический налог, акцизы на табачную и алкогольную продукцию, перечисление прибыли национальных государств от сеньоража, налог на коммуникации (связь), подоходный налог с населения, налог на финансовые транзакции, денежный сбор на решение проблем изменения климата, взимаемый с авиакомпаний, налог на имущество, налог на информационные потоки и телекоммуникации и другие). До настоящего времени идея введения единого европейского налога не реализована ввиду многих причин, и основные из них, согласно нашему мнению, заключаются в том, что довольно проблематично ввести налог, который, с одной стороны, не задевал бы интересы налогоплательщика, а с другой – не создавал новые налоговые и административные преграды вдобавок к существующим в национальных государствах и на уровне Союза. Также в настоящее время в ЕС не существует административных структур, которые способны взять ответственность по разработке и внедрению налога.

2. Создание так называемого «общего коррекционного механизма». Основной целью является избежание чрезмерно высоких нагрузок на отдельные государства путем предоставления коррекционных платежей для частичного возмещения убытков, понесенных страной ввиду сложного экономического положения. Преимуществом введения данного механизма стало бы создание равных условий для всех стран ЕС в части внесения взносов в союзный бюджет.

3. Создание так называемого «общего, но ограниченного коррекционного механизма». Основной идеей является та же, что и при общем коррекционном механизме: все государства, обладающие чрезмерными показателями, освобождаются от бремени внесения платежей с помощью коррекционного механизма. Разница лишь в том, что в случае ограниченного коррекционного механизма при расчете нагрузки на государство применяются не все статьи затрат. Мы полагаем, что третья идея реформирования системы доходов бюджета Союза имеет довольно серьезный недостаток – она требует кардинальной перемены структуры поступления средств в бюджет Союза, существующей в настоящее время, что повлечет за собой большие издержки и проблемы при введении.

Ни одна из трёх перечисленных идей реформирования доходной части бюджета Союза не была реализована. И основная причина тому необходимость принятия

соответствующего политического решения на коммунитарном уровне, чего до сих пор не было сделано.

При этом в настоящее время Европейский Союз полностью обеспечивает постоянное поступление средств в бюджет Союза для финансирования административных расходов и совместных направлений политики, в связи с чем, согласно нашему мнению, существующая система поступления средств в бюджет ЕС не требует существенного пересмотра. Рассмотренные идеи изменения системы поступления средств в бюджет Союза не лишены недостатков.

Дальнейшее развитие бюджетной системы Европейского Союза возможно по трем сценариям:

1. Сохранение существующих принципов построения бюджетной системы Евросоюза. В этом случае вряд ли стоит ждать серьезных изменений в области размера бюджета. Однако в соответствии с ориентирами будущего развития ЕС, определенными европейскими деятелями в связи с текущим мировым экономическим кризисом, реформирование системы бюджетного устройства неизбежно.

2. Развитие бюджетной системы согласно принципам функционализма³². В этом случае бюджет Европейского Союза, скорее всего, не будет увеличен в размере, а бюджетный контроль стран-членов Союза будет осуществляться с помощью бюджетных ограничений. К увеличению размера бюджета Союза, расширению сфер финансирования страны придут в долгосрочной перспективе, а для создания единого централизованного бюджета стран-членов Евросоюза потребуется еще не один десяток лет. Таким образом, концепция функционализма вряд ли отвечает потребностям современного развития европейского интеграционного объединения, когда современные вызовы и угрозы диктуют необходимость принятия быстрых и согласованных решений по основным направлениям экономического взаимодействия стран-членов Евросоюза.

3. Развитие бюджетной системы согласно принципам федерализма³³.

Учитывая принципы построения Евросоюза, достижения объединения в интеграционном развитии (в особенности для стран Еврозоны) и изменения, внесенные Лиссабонским договором, самым оптимальным для ЕС стало бы развитие системы бюджетного федерализма. В этом случае на правительство Союза были бы возложены функции по макроэкономической стабилизации и перераспределению ресурсов.

Согласно нашему мнению, в краткосрочной перспективе европейские государства пойдут по третьему пути построения бюджетной системы – создание бюджетного федерализма, принимая во внимание положения теории федерализма, направленного на защиту рынка. Уже сегодня национальные бюджетные политики имеют ряд бюджетных ограничений, контролируемых на уровне Союза. В последующем данные ограничения могут быть усилены, а также может быть введен механизм их координации и контроля за их выполнением.

Даже если предположить, что при создании федеративного устройства через бюджет ЕС не будут финансироваться затраты в области наиболее важных сфер

³² Функционализм является теоретическим направлением, которое появилось в 20 – 30-х годах XX века и основателем которого был Д. Митрани. Функционалисты выступают против создания супер-государства с наднациональными органами, наделенными супер-полномочиями. Они полагают, что к созданию конфедерации необходимо идти постепенно, путем сотрудничества в отдельных областях.

³³ Концепция федерализма зародилась в 20 – 30-х годах XX века и ее основоположниками были Спинелли, Фридрих, Элезэр и другие. Федералисты полагали, что единственным принципом федерации является создание двух уровней власти — центрального и местного. Это означает, что территориальные единицы должны передать центральному правительству часть своих властных полномочий, в то же время сохраняя свою целостность и определенную автономию.

человеческой жизни с точки зрения экономической теории (например, затраты на безопасность), в целом бюджет Евросоюза станет более «сильным» и большим по размеру.

Итак, можно сделать вывод, что уже сегодня страны Европейского Союза движутся по пути построения федерализма, направленного на защиту рынка. В случае развития системы бюджетного федерализма в бюджетном устройстве Евросоюза могут произойти серьезные изменения в области передачи на наднациональный уровень регулирования макроэкономического положения стран-членов ЕС, а в последующем и создание единого централизованного бюджета Союза, построенного на принципах федерализма.

Подводя итоги диссертационного исследования, автор приводит следующие обобщающие **выводы**.

Европейский Союз стал первым интеграционным объединением стран с рыночной экономикой, обладающих различным экономическим развитием, в рамках которого создан общий бюджет для реализации коммунитарных задач.

Бюджет ЕС всегда являлся одним из инструментов достижения задач интеграционного развития Евросоюза: с одной стороны, с помощью него финансировались совместные программы государств-членов Европейского Союза, а с другой стороны, бюджет Союза стал средством вовлечения европейских стран в участие в развитии интеграционных процессов в рамках ЕС.

При этом бюджет Европейского Союза всегда был ограничен в размере, так как аккумулирует порядка 1% ВВП стран-членов ЕС, и по основным экономическим и правовым характеристикам не сопоставим с бюджетами государств-членов Евросоюза. В соответствии с принципами устройства бюджетной системы Европейского Союза государства-члены ЕС имеют независимые национальные бюджеты и проводят самостоятельную бюджетную политику, на которую накладываются два ограничения по соблюдению уровня государственного долга и дефицита бюджета, контролируемых институтами Евросоюза. Все это приводит к тому, что бюджетная политика Европейского Союза занимает незначительную роль в экономическом устройстве Евросоюза и не выполняет функции макроэкономического регулирования на европейском пространстве.

Общий бюджет Европейского Союза претерпел значительные изменения в ходе интеграционного развития ЕС: из механизма, обеспечивающего финансирование практически только административной деятельности европейских интеграционных объединений, он превратился в инструмент финансирования наиболее значимых направлений совместной политики стран-членов Евросоюза.

В настоящее время бюджет Союза направлен на финансирование совместных программ и проектов, а также реализацию совместных задач в области внутренней и внешней политики.

Основной статьей финансирования являются расходы на устойчивое развитие государств-членов Европейского Союза, включающие мероприятия в области повышения конкурентоспособности, развития регионов, проведение исследовательской деятельности, улучшения инфраструктуры. При этом до 2011 года на протяжении полувека расходы на развитие рынка сельскохозяйственной продукции и сельскохозяйственных регионов являлись основной статьей финансирования бюджета ЕС. В бюджете 2011 года указанные расходы стали второй по размеру статьей финансирования после расходов на устойчивое развитие и составили 41% от общего размера бюджета Евросоюза. При этом расходы на сельское хозяйство

все еще достаточно высоки, учитывая небольшие перспективы отрасли в области занятости населения и обеспечения экономического роста.

Учитывая изложенные факторы, а также текущий глобальный финансово-экономический кризис, изучено несколько основных путей формирования оптимальной структуры бюджета Европейского Союза. Автором проводится анализ возможности создания бюджетного правительства ЕС, реформирования положений Пакта стабильности и экономического роста, пересмотра структуры расходов бюджета Союза и системы поступления бюджетных средств, в результате чего делается вывод, что самым оптимальным с точки зрения развития интеграции Европейского Союза в области бюджетного взаимодействия могло бы стать создание в рамках ЕС системы бюджетного федерализма.

Опыт Европейского Союза в области формирования и использования общего бюджета *может быть использован интеграционными объединениями в рамках Содружества независимых государств* при достижении определенного этапа интеграционного развития. Особенно целесообразно стало бы использование следующего опыта Евросоюза:

- использование механизма многолетнего финансового рамочного планирования, применяемого странами-членами ЕС с 1988 года. Подобный механизм способствует среднесрочному планированию расходов интеграционного объединения и является одним из основных индикаторов степени и глубины развития интеграции;
- создание системы собственных ресурсов по примеру системы собственных ресурсов бюджета Европейского Союза позволило бы обеспечить бюджет интеграционных объединений на пространстве СНГ финансовыми ресурсами, независимыми от прямых перечислений стран-членов объединений.

По теме диссертации автором опубликовано шесть научных работ, в том числе три статьи в журналах из перечня российских рецензируемых научных журналов, определённого ВАК:

1. Гилёва А.А. Пути реформирования доходов общего бюджета Европейского Союза // Инициативы XXI века. – 2010. - № 4-5. – С. 84 – 87.
2. Гилёва А.А. Развитие европейской экономической интеграции: от единой валюты к единому бюджету Европейского Союза // Проблемы современной экономики. Евразийский международный научно-аналитический журнал. – 2010. - № 2 (34). – С. 124 – 128.
3. Гилёва А.А. Формирование расходной части бюджета Европейского союза и перспективы ее оптимизации // Инициативы XXI века. – 2010. - № 2. – С. 51 – 54.
4. Гилёва А.А. Бюджетная политика стран Европейского Союза в условиях мирового финансово-экономического кризиса // Современные проблемы международных отношений и мировой политики: материалы Шестой межвузовской научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных. Москва, 2 апреля 2010 г./ Сост. д.и.н. М.А. Шпаковская. – М.: РУДН, 2010. – С. 82 – 87.
5. Гилёва А.А. Возможен ли бюджетный федерализм в Европейском Союзе? // Экономика, социология и право: новые вызовы и перспективы: Материалы научно-практической конференции 10 – 15 мая 2010 г.: в 2-х т. Том 1. – М.: «Литера», 2010. – С. 105 – 107.
6. Гилёва А.А. Лиссабонский договор и изменение структуры и процедуры разработки бюджета Европейского Союза // Актуальные проблемы глобальной экономики: Материалы научной конференции молодых ученых экономического факультета / Отв. ред. И.Н. Белова. – М.: Экон-Информ, 2010. – С. 78 – 82.