

10. Черкес М. Ю. Міжнародне право: Підручник. — 3-є вид., випр. і доп. — К.: Знання, КОО, 2003. — С. 16.
11. Малицкий Б. А., Шпак А. П. Историко-научные аспекты реализации Украиной европейского выбора в сфере научно-технического сотрудничества // Наука та наукознавство. — 2001. — № 3 (33). — С. 15.
12. Stefan Wagstyl. EDRB sees danger in EU's eastern enlargement // «The Financial Times» 17.11.2003 <http://www.inosmi.ru/print/199686.html>
13. Corriere della Sera: «Моя Украина — географический центр Европы». Интервью Ющенко. <http://www.korrespondent.net/main/112646>
14. Der Standard: Перспективы вступления Украины в ЕС пока нет. <http://www.korrespondent.net/main/112386>
15. Елементи стратегії ЄС щодо України: (Чеський погляд. Виклад політики) // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. — 2003. — № 4. — С. 65–69.
16. Деловая педеля. Украина должна сама лоббировать свои интересы. Интервью с Постоянным представителем Украины при Европейском Союзе Романом Шпекотом от 25.02.2004 // http://dn.kiev.ua/Interview/lobbi25_2.html
17. Ковальова О. Україна — Європейський Союз: інтеграційний потенціал і проблема співробітництва // Людина і політика. — 2002. — № 6. — С. 22–23.
18. Баймуратов М. О., Деліпський О. А. Міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку європейської безпеки на порозі ХХІ століття: Монографія. — Одеса: Юрид. д-ра, 2004. — С. 159.
19. ЕС, Єврокомісія и ОБСЕ пропонують Україні більш тесне співробітництво / 23.01.2005 <http://www.korrespondent.net/main/112331>
20. Єврокомісія направила в Совет Європи 10 доповнень к Плану дій України-ЄС / 25.01.2005 <http://www.korrespondent.net/main/112577>
21. Європа думає про проведення допорожської конференції по Україні / 20.01.2005 <http://www.korrespondent.net/main/112151>

УДК 341.174(4):347.73

О. И. Зорика,
*ассистент кафедры права Европейского Союза
 и сравнительного правоведения ОНЮА*

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Финансовое право любого государства является совокупностью правовых норм, которые, с одной стороны, относятся к доходам и поступлениям, а с другой — к законности и правильности их расходования в соответствии с предварительно определенным назначением.

Такое определение действительно и для финансового права Европейского Союза. Однако финансовое право в Европейском Союзе не может быть полностью идентифицировано с финансовым правом какого-либо одного государства, что и понятно с учетом различия их структур.

Финансово-правовые нормы в Европейском Союзе, а это, в сущности, финансово-правовые нормы Европейских сообществ, регулируют накопление и расходование финансовых средств, что позволяет сделать вывод о том, что финансовое право Европейского Союза содержит нормы, которые относятся к налоговому, таможенному и бюджетному праву [1, с. 24–25].

Одной из отличительных особенностей Европейских сообществ и Европей-

ского Союза по сравнению с иными международными организациями является система финансирования их деятельности, предусмотренная учредительными договорами, которая основывается на использовании собственных средств сообществ.

Первоначально Европейское сообщество осуществляло свою деятельность исключительно за счет взносов государств-членов. Такой механизм финансирования характерен для всех международных организаций традиционного типа, которые являются, по сути, органами многосторонней дипломатии и не обладают полномочиями наднационального характера, позволяющими принимать самостоятельные решения независимо от политической воли каждого из государств-участников [2, с. 560].

Бюджетный план Европейского Сообщества рассматривается в качестве «финансового инструмента проведения политики Сообщества, а его содержание дает полную картину всех планируемых мероприятий и направлений политики» [3, с. 459].

Развитие бюджетного права ЕС происходило поэтапно. Начало этому процессу было положено в 1951 г. заключением Договора о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС), ст. 50 которого предусматривала составление функционального и административного бюджетных планов [4]. Следующий этап развития европейского бюджетного права начался с заключения Римских договоров 1957 г. В обоих договорах изначально были заложены бюджетно-правовые нормы. Статья 199 Договора о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) вводила бюджет ЕЭС [5], а ст. 171 Договора о Европейском сообществе по атомной энергии (Евратом) — два бюджетных плана: административный бюджет и бюджет исследований и инвестиций [6].

На основании ст. 20 Договора об образовании единых органов Европейских сообществ 1965 г. [7] административный бюджет ЕОУС, бюджет ЕЭС и, за некоторыми исключениями, бюджет Евратома были заменены общим бюджетом Европейских сообществ [3, с. 459].

До 70-х годов бюджет Европейских сообществ формировался за счет взносов государств-членов. Их размеры были определены в специальных соглашениях, заключенных между государствами-членами. Однако начиная с 70-х годов в соответствии с решением Европейского Совета порядок формирования бюджета был изменен и стал формироваться за счет так называемых собственных средств. Характер и размер этих собственных средств устанавливается заранее, фиксируется в нормативно-правовых актах и осуществляется независимо от усмотрения отдельных государств-членов. В соответствии с действующим в настоящее время режимом поступлений в доходную часть бюджета собственные средства слагаются из таможенных пошлин на импортируемую в Союз продукцию, определяемых на базе общего таможенного тарифа; из налога на импорт сельскохозяйственной продукции из третьих стран; из отчислений от налога на добавленную стоимость, исчисляемых в процентном соотношении от общей суммы НДС, взыскиваемых в каждом из государств-членов в отчетный период [3, с. 221, 223–224].

Ввиду того, что бюджет в обязательном порядке должен носить сбалансированный характер, и поскольку поступления по вышеперечисленным статьям доходов не обеспечивали соответствие доходов и расходов, был введен еще один важный источник пополнения общего бюджета — отчисления, вносимые каждым государством-членом в определенной пропорции к валовому национальному продукту [3, с. 224].

Бюджетный процесс в Европейском Союзе представляет собой последовательность отдельных этапов разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетного плана. В нем принимают участие Европейская Комиссия, Европейский Совет и Европейский Парламент, а также Счетная палата, осуществляющая бюджетный контроль [3, с. 492–493].

В рамках Европейского Союза бюджетный год начинается с 1 января и заканчивается 31 декабря. В период до 1 июля все основные институты и органы Сообществ и Союза должны представить свои предварительные сметы расходов в Европейскую Комиссию, которая обобщает внесенные предложения и подготавливает предварительный проект бюджета. Предварительный проект должен включать в себя предполагаемые доходы и расходы. Не позднее 1 сентября предварительный проект передается Комиссией Совету. Квалифицированным большинством в 2/3 голосов Совет принимает проект бюджета и направляет его в Европейский Парламент. Этот проект должен поступить в Парламент не позднее 5 октября года, предшествующего исполнению бюджета. Если в течение последующих сорока пяти дней Парламент одобряет представленный проект или если он в течение этого срока не вносит изменений или предложений по изменению, проект бюджета считается окончательно утвержденным. Однако Парламент в течение резервированного срока может вносить изменения в рассматриваемый проект или вносить предложения о внесении изменений.

В проекте бюджета все расходы делятся на две части: на расходы обязательные и факультативные. Европейский Парламент может вносить изменения только в те статьи бюджета, которые определяют факультативные расходы. В том, что касается обязательных расходов, право внесения изменений Парламенту не принадлежит, он может только вносить предложения об изменениях, но не более того. Изменения и предложения об изменениях, вносимые Парламентом, передаются в Совет. Совет после обсуждения с Комиссией и другими заинтересованными институтами и органами в течение пятнадцати дней должен принять решение о согласии или несогласии с Европарламентом. Если Совет примет все предложенные изменения, то проект бюджета считается окончательно одобренным.

После рассмотрения Советом проект бюджета вновь возвращается в Парламент, который в течение пятнадцати дней большинством голосов должен принять решение о внесении изменений или отклонении изменений, внесенных Советом. Если Европарламент большинством голосов принимает решение об отклонении проекта бюджета в целом, то представленный проект бюджета не может вступить в силу и вся бюджетная процедура должна быть выполнена заново [8, ст. 272].

Исполнение бюджета осуществляется Комиссией в рамках определенных в плане финансовых средств и в соответствии с принципами эффективности и экономности. Поскольку Комиссия не имеет полномочий по взиманию средств непосредственно у плательщиков, то с принятием бюджета у каждого государства возникает обязанность предоставлять в ее распоряжение установленные суммы для финансирования бюджета. Ежеквартально Комиссия представляет Парламенту и Совету текущие отчеты, а по окончании бюджетного года — отчет об исполнении бюджетного плана [8, ст. 274-275].

Итак, учитывая все вышесказанное, можно сказать, что начиная с 1953 года финансовая система Европейского сообщества непрерывно реформировалась. Результатом реформ стали следующие основные достижения на которых основывается современная система формирования собственных средств Европейского сообщества и Европейского Союза:

- унификация бюджетов трех сообществ и формирование единого бюджета Европейского Сообщества;
- финансовая автономия Европейского сообщества;
- формирование единой финансовой политики Европейского Сообщества и создание сбалансированной системы взаимодействия институтов Сообщества, участвующих в процессе формирования, распределения и использования бюджетных средств (бюджетном процессе) [2, с. 561].

За последние два десятилетия государственное регулирование экономики в странах — членах Европейского Союза (далее — ЕС) претерпело важные изменения.

Государство целенаправленно уходило от непосредственного участия в сфере производства — благодаря активной приватизации и передаче на контрактной основе некоторых видов государственной деятельности частным фирмам. Так сокращалась степень прямого государственного регулирования экономики.

Но вместе с тем увеличивалось влияние государства на те аспекты экономического роста, которые можно назвать стратегическими. Прежде всего, это усиление конкуренции, поддержка научных исследований и развитие высокотехнологических отраслей. И конечно же — повышение «качества человеческого капитала», которое достигается увеличением вложений в образование и здравоохранение. Именно такого рода действия помогают выравнивать конкурентные условия между странами-участницами и развивать общее рыночное пространство. В это же время шло сближение законодательных норм и правил, существующих в разных странах, усиливался контроль за их исполнением на уровне национальных государств — меры, также способствовавшие формированию более однородного рыночного пространства.

Но особенно важные перемены связаны с кардинальной перестройкой механизмов макроэкономического регулирования, к которым относятся денежно-кредитное регулирование и бюджетная политика. Постепенное сближение денежно-кредитной политики центральных банков ведущих стран ЕС вело к постепенной гармонизации этой политики. Так было подготовлено создание единой валютной зоны с последующей передачей части суверенных полномочий

отдельных государств — членов ЕС наднациональным органам — Европейскому центральному банку (ЕЦБ) и Европейской системе центральных банков (ЕСЦБ). Решения Европейского центрального банка стали обязательными для центральных банков стран-членов. Банковская стратегия ЕЦБ нацелена на то, чтобы инфляция в ЕС не превышала 2% в год. А к таким органам, как Европейский совет и Комиссия ЕС, перешла часть функций, которые прежде решала каждая европейская страна в отдельности. Согласно Маастрихтскому соглашению, в ведение наднациональных органов переданы столь сложные и важные проблемы, как охрана внешней среды, выработка индустриальной стратегии, разработка и принятие единых норм в области здравоохранения, образования, охраны прав потребителей, политика в области научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР).

Вместе с тем этот «перелив функций» отнюдь не означает полную потерю странами ЕС национального суверенитета, поскольку здесь действует важный юридический принцип — «принцип субсидиарности». Он означает, что органы Союза принимают соответствующие решения только в том случае, если на уровне отдельной страны подобные решения оказываются менее эффективными [9].

Но если в отдельных направлениях все же происходит частичный отказ от национального суверенитета, то иначе обстоит дело с другим важнейшим механизмом государственного вмешательства в экономику — с бюджетным регулированием.

В Европейском Союзе бюджетная политика (в отличие от денежно-кредитной) остается под контролем самих государств-членов. Все дискуссии о бюджетной политике велись вокруг темы: как обеспечить бюджетную дисциплину, сохраняя при этом определенную гибкость. А такая гибкость совершенно необходима, например, во время экономических спадов, когда нельзя не учитывать, что страны развиваются далеко не равномерно и общие рецепты в области денежно-кредитного регулирования могут оказаться недостаточными. Правила в отношении бюджетной политики были предусмотрены сначала в Маастрихтских соглашениях, а позднее — в специально принятом в 1999 году Пакте стабильности.

Маастрихтские соглашения требовали от стран, желающих быть участниками Союза, снижения бюджетного дефицита до 3% ВВП. Еще более четкие правила в области координации бюджетной и денежно-кредитной политики зафиксированы в Пакте стабильности. Он выдвинул весьма строгие требования в отношении бюджетного дефицита, обязывая страны ЕС стремиться к сбалансированному или предефицитному бюджету (когда доходы превышают расходы государства). Введены даже определенные санкции за превышение установленной нормы бюджетного дефицита. Однако пакт предусматривает: «...к тем странам, у которых чрезмерный дефицит — свыше 3% — получен в условиях экономического спада, санкции применяться не будут». Таким образом, признается антикризисная роль бюджета. Кроме того, каждая страна — член ЕС должна представлять в Совет ЕС и Комиссию ЕС программу стабильности бюджетной политики на предстоящие годы.

Итак, можно говорить, что контроль за бюджетной политикой со стороны наднациональных органов усилен, но нет и речи об отказе от суверенитета в этой сфере. Следует сразу сказать: принятые меры и договоренности принесли впечатляющие результаты. Бюджетные дефициты в большинстве стран-членов к 2000 году снизились до минимального уровня, а некоторые страны уже достигли предефицитного баланса. Более того, в странах ЕС намечено постепенное сокращение государственных расходов наряду с сокращением государственных поступлений.

Бюджет — не только инструмент макроэкономической политики, но прежде всего — инструмент предоставления общественных благ, финансовая основа всей экономической деятельности государства, а по сути дела — фундамент его экономического суверенитета. И как бы ни шли процессы интеграции, пока есть бюджет — есть государство. Пока есть государство, будет и бюджет. Здесь следует отметить и такой факт. Если бюджетные расходы стран ЕС находятся в пределах 40–50% ВВП, то бюджет самого Союза составляет примерно 1,2% совокупного объема ВВП стран-членов. Большая часть расходов этого бюджета идет на поддержку сельского хозяйства и в фонд регионального развития. Его главная цель — выравнивание условий экономического роста в отдельных странах при минимальном изъятии средств из бюджетов отдельных стран-участниц.

Структура бюджета страны — своеобразное зеркало государственных приоритетов и функций. Надо сказать, что в странах ЕС примерно половину бюджетных расходов поглощают социальные расходы. Эти расходы, как бы ни подключался к их осуществлению частный сектор, по-прежнему остаются важнейшей прерогативой государства.

Другой важный аспект бюджетной политики — стремление переориентировать часть расходов на развитие так называемого «человеческого капитала», иначе говоря — в пользу образования, здравоохранения и профессиональной подготовки и переподготовки кадров [10].

На состоявшейся в марте 1999 года в Берлине встрече глав государств и правительств государств-членов ЕС была утверждена программа реформирования финансовой системы Союза, известная под общим названием «Повестка дня 2000». Основой плана реформирования финансовой системы ЕС стало очередное Межинституциональное соглашение о бюджетной дисциплине и совершенствовании бюджетного процесса, подписанное 6 мая 1999 года.

В соответствии с этой программой реформа финансовой системы Союза будет развиваться в следующих основных направлениях:

- подготовка финансовой системы Союза к увеличению численности его членов, соответствующая корректировка доходных и расходных статей бюджета;
- совершенствование бюджетного процесса и ужесточение контроля за расходованием бюджетных средств;
- совершенствование существующей системы собственных средств и изыскание новых источников дохода в целях обеспечения финансовой автономии Союза в долгосрочной перспективе;

- обеспечение адекватного и равномерного распределения финансового бремени между государствами-членами ЕС;
- корректировка основных направлений расходования бюджетных средств и пересмотр объемов финансирования отдельных статей бюджета [2, с. 569-570].

Литература

1. Јадислав Хорват. Финансовое право в Европейском Союзе // Проблемы финансового права: Научные доклады и сообщения: Материалы междунар. науч. конф. — Черновцы, 1996. — Вып. 2. — С. 21–42.
2. Право Европейского Союза: Учеб. для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Юрист, 2003. — 925 с.
3. Европейское право: Учеб. для вузов / Под общ. ред. Л. М. Эптика. — М.: Норма, 2004. — 720 с.
4. Договор о Европейском объединении угля и стали, Париж, 1951 г. // [http:// info. resourcecorp. net](http://info.resourcecorp.net).
5. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, Рим, 1957 г. // [http:// info. resourcecorp. net](http://info.resourcecorp.net).
6. Договор об учреждении европейского сообщества по атомной энергии, Рим, 1957 г. // [http:// info. resourcecorp. net](http://info.resourcecorp.net).
7. Договор о создании единого Совета и единой Комиссии Европейских Сообществ, 1965 г. // [http:// info. resourcecorp. net](http://info.resourcecorp.net).
8. Договор о Европейском Союзе, Маастрихт, 1992 г. // [http:// info. resourcecorp. net](http://info.resourcecorp.net).
9. Институциональная система Европейского Союза / [http:// www/ juristy. ru](http://www/juristy.ru)
10. Осадчая И. Европейский Союз — вчера, сегодня, завтра. // <http://nauka.relis.ru>

УДК 341.174(4):347.73

А. В. Ношко,
*здобувач кафедри європейської інтеграції Національної академії
державного управління при Президентові України (Київ)*

ПОДАТКОВА ГАРМОНІЗАЦІЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПІДХОДИ

За сучасних умов розвитку світового господарства ідея глобалізації вже перестала бути власне ідеєю. Глобалізація в економіці і політиці — це реальність нашого повсякденного життя. Україна як держава, що здійснює певні перетворення в економіці для отримання статусу країни з ринковою економікою, змушена бути готовою взяти участь у цих процесах. Готовність ця повинна виражатися не тільки в можливості відтворити умови, відповідні вимогам міжнародних утворень, як-то Європейський Союз або європейські співтовариства, але й у спроможності виробити обґрунтовану та узгоджену з погляду національних інтересів країни внутрішню та зовнішню політику, в тому числі й у сфері оподаткування.

Враховуючи наявність територіального межування, логічним виглядає те, що для України в першу чергу представляють найбільший інтерес процеси, що