

§1 МЕЖДУНАРОДНОЕ НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Голев А. В.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА

Аннотация. Автор подробно рассматривает основные аспекты реформирования бюджетной политики Евросоюза, в процессе которого столкнулись интересы трех больших групп стран-участниц ЕС. Показаны внутренние противоречия и различные экономические условия в странах-участницах ЕС, которые с существующей возможностью использовать право вето, делают достижение компромисса в вопросах формирования долговременного бюджета особенно в условиях геополитической и геоэкономической нестабильности весьма хрупким. Автор рассматривает введенные в действие ЕС новые показатели дифференцирования территорий, нуждающихся в субсидиях, по уровню социально-экономического развития. Автор проводит сравнительный анализ и дает критическую оценку, принятому в результате длительных согласований пятому в истории Евросоюза семилетнему бюджету. В статье отмечается, что в финансовом плане Евросоюза на период с 2014 по 2020 год поддерживается устойчивая тенденция сокращения бюджетных расходов на аграрные и природоохранные программы. Автор подчеркивает, что принят новый налог, который пока что предлагается вводить только в готовых к этому странах ЕС, и он будет взиматься только с финансовых структур – банков, инвестиционных фондов и страховых компаний.

Ключевые слова: бюджет ЕС, Евростат, Европейский фонд, экономика Евросоюза, право вето, социально-экономическое развитие, субсидии, Annual Growth Survey, Европейская Комиссия, Европарламент.

Review. The author of the article examines the main aspects of the reform of the budgetary policy in the European Union, during which the interests of epy three large groups of EU Member States collided. In his

research Golev shows the internal contradictions and different economic conditions in the EU Member States, which, considering their possibility to use the veto right, make it very difficult to reach a compromise regarding the formation of the long-term budget particularly considering the current geopolitical and geo-economical instability. The author considers the EU new measures differentiating areas in need of subsidies depending on their levels of socio-economic development. The author carries out a comparative analysis and critical assessment, adopted after lengthy approvals of the fifth seven-year EU budget. The author of the article notes that in the financial terms of the European Union, for the period from 2014 to 2020 the UE maintains a steady trend of budget cuts on agricultural and environmental programs. The author emphasizes the adoption of the new tax, which is so far offered to be implemented only in the EU countries that are ready for that, and it will be charged only from financial institutions – banks, investment funds and insurance companies.

Keywords: European Parliament, Annual Growth Survey, EU budget, European Commission, subsidies, socio-economic development, economy of the European Union, veto, European Fund, Eurostat.

Ещё в ноябре 2013 года Европарламентом был утвержден проект финансового планирования на ближайшие семь лет, то есть на период с 2014 по 2020 год. Этот бюджетный план был принят после долгих дискуссий, поскольку право вето бюджета любым из 28-и участников вынуждало к поиску болезненных компромиссов. В данном документе столкнулись интересы трех больших групп стран-участниц ЕС: стран северной Европы с сильной экономикой (Великобритания, Нидерланды и Швеция), которые настаивали на сокращении расходов бюджета. Они к тому же отстаивали традиционные скидки с национальных взносов этих стран в общий бюджет. Наиболее жесткого курса придерживались представители Великобритании, поскольку ее премьер-министр Дэвид Кэмерон находился под сильным давлением у себя в стране, поэтому в вопросе британской скидки он был не готов идти на уступки. Так же и Франция требовала сохранить субсидии для собственного сельского хозяйства, играющего в ее экономике значительную роль.

В то же время страны южной и восточной Европы со слабой экономикой стремились оставить за собой традиционные дотации Евросоюза, предназначенные для развития отстающих регионов. Другие участники оказались втянуты в конфликт интересов, например, в Германии одни политики (например, Канцлер Ангела Меркель) выступают за режим жесткой бюджетной экономии, а другие политики (например, министр сельского хозяйства ФРГ Ильзе Айгнер) требуют сохранить европейские субсидии для фермерских хозяйств. При этом все страны-участники ЕС нацелены на получение скидок на свои взносы в европейский бюджет.

Все эти внутренние противоречия и различные экономические условия в странах-участницах ЕС, а так же упомянутое право вето, делало достижение компромисса очень хрупким. Руководство Европейской Комиссии пошло по пути частичного удовлетворения всех требований, опираясь на сокращение «неприоритетных» статей бюджета.

Были сокращены такие статьи расходов, как финансирование образования, научных разработок, межгосударственных инфраструктурных проектов, то есть по факту именно те направления, которые могли бы способствовать толчку к интенсификации европейской экономики, которая уже пять лет находилась к этому моменту в затажном финансовом и производственном кризисе, последовавшем за обвалом 2008 года.

Принятый в результате длительных согласований семилетний бюджет был по счету пятым в истории Евросоюза. Первый общий бюджет был принят в 1988 году (на базе так называемого Пакета Делора-I был принят пятилетний финансовый план Сообщества на 1988–1992 гг.), второй – охватывал период с 1993 по 1999 годы, третий – 2000–2006 гг., последний бюджет ЕС был утвержден на 2007–2013 годы. Необходимо отметить, что в ЕС используются два вида бюджетного планирования: среднесрочное и ежегодное. Среднесрочный бюджет фиксирует предельно допустимые показатели расходов европейского объединения, которые потом соответственно транслируются в годовые планы, реализуя таким образом экономическую стратегию Евросоюза.

Основные параметры действующего бюджетного плана единой Европы таковы: предель-

ный размер – 960 млрд. евро; снижение лимита бюджетных расходов на 3,4% по сравнению с периодом 2007–2013 гг.; сокращение взноса от стран-участниц с 1,06% совокупного валового национального дохода ЕС, как было зафиксировано в предыдущем бюджетном периоде, до 0,95%, что эквивалентно 908 млрд. евро [1], [2]. При этом ЕС ввел в действие новые показатели для того, чтобы дифференцировать территории, нуждающиеся в субсидиях, по уровню социально-экономического развития. Показатель уровня валового регионального продукта на душу населения остался без изменений, как решающий фактор, определяющий необходимость оказания финансовой помощи нуждающимся регионам, но были изменены их пороговые величины, определяющие размеры необходимых субсидий. Принята практика дифференциации на три группы: слабо развитые (те, где уровень валового регионального продукта на душу населения менее 75% от среднего по Евросоюзу), промежуточные (уровень валового регионального продукта в диапазоне от 75 до 90%) и хорошо развитые (уровень валового регионального продукта выше 90% от среднего по ЕС). При разработке нового семилетнего финансового плана особое место должно было уделяться повышению конкурентоспособности Еврозоны и созданию новых рабочих мест. И если в предыдущем периоде на эти цели было направлено 9,2% всех бюджетных расходов, то в нынешнем периоде эта статья увеличена до 13,1% (125,6 млрд. евро).

Зашкаливающий уровень безработицы в Евросоюзе (в 2013 году уровень безработицы в ЕС был 12,3%, в первом квартале 2015 он снизился до 11,3%, при этом в Испании он достигает 23,0%, в Португалии 23,0%, а в Италии 13,0%) [3] вынудил Евросоюз повысить расходы на создание новых рабочих мест. Эта программа будет финансироваться посредством таких организаций, как Европейский социальный фонд и Европейский фонд регионального развития. Поскольку уровень безработицы среди молодежи еще выше, то решено было инвестировать 6 млрд. евро (из них 2,1 млрд. – в 2014–2015 гг.) в программу «Инициативы молодежной занятости», чтобы способствовать в устройстве на работу молодежи в возрасте до 25 лет из слаборазвитых регионов Евросоюза. Так же на поддержку образования для европейской молодежи до 15 млрд. евро (на 40% по сравнению с предыдущим средне-

срочным планом) увеличен бюджет программы «Эразмус+».

Надо сказать, что увеличение финансирования по этим направлениям вызывало большую дискуссию, поскольку некоторые представители высказывали точку зрения, что эффективность многих структурных проектов в слабо развитых регионах невелика. Субсидии, на протяжении нескольких лет интенсивно поступавшие в Грецию, Испанию, Португалию, так и не смогли оказать ощутимое воздействие на инфраструктуру этих стран. Так же вызывали возражения огромные субсидии аграрному сектору в результате основной упор был сделан на поддержку малого и среднего бизнеса, к которому относится более 90% европейский фирм, и в котором действует почти треть рабочих мест в частном секторе. С 2014 по 2020 гг. объем финансирования целевых проектов по оказанию содействия малому и среднему бизнесу через Европейский фонд регионального развития увеличится с 70 до 140 млрд. евро.

Программа научно-исследовательских и инновационных работ «Горизонт-2020» получила из бюджета 80 млрд. евро, что на треть больше, чем была профинансирована аналогичная программа 2007–2013 годов. Эти вложения должны способствовать повышению конкурентоспособности ЕС, поскольку целью программы является обеспечение рабочего взаимодействия между образовательными учреждениями, наукой и бизнес-средой, а так же поддержка start-up-компаний и специального постдипломного образования. Отдельное внимание уделяется международному сотрудничеству в сфере инноваций и высоких технологий. Расходы бюджета ЕС на программы по поддержке развития собственной структуры («Глобальная Европа», «Безопасность и гражданство»), а так же расходы административного характера по сравнению с предыдущим периодом практически не возросли, а если и увеличились, то незначительно (в пределах 2%). В финансовом плане Евросоюза на период с 2014 по 2020 год поддерживается тенденция сокращения бюджетных расходов на аграрные и природоохранные программы, хотя бюджет программы «Устойчивое развитие: природные ресурсы» и составляет 40,2% всех расходов ЕС текущего семилетнего периода, но по сравнению с прошлой программой он сократился на 9,5% [4].

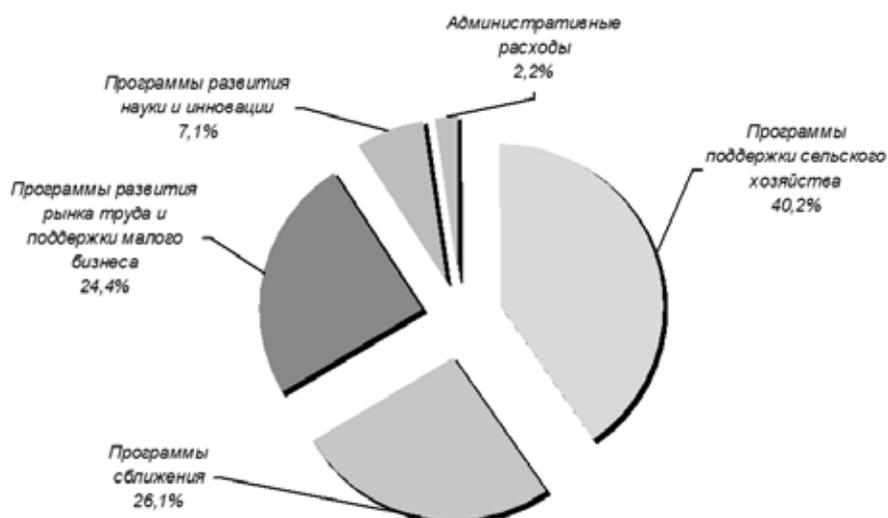


Рисунок 1. Структура расходов бюджетного плана ЕС 2014–2020
(Источник: составлено автором на основе данных Eurostat)

Но основная сложность формирования нового семилетнего бюджетного плана ЕС была связана не столько с утверждением расходных статей, сколько с решением вопроса о пополнении его доходной части. Доходную часть бюджета составляют так называемые «собственные средства ЕС», состоящие из:

1. обычных собственных средств (составляющих около 14% бюджета Евросоюза), со-

стоящих собой производное от их валового национального дохода (ВНД), характеризующие экономический результат страны в текущем году;

4. прочих доходов – 2,5%, представляющих собой налоги на доходы чиновников ЕС, доходов от ставок по банковским вкладам, взносов от стран, не входящих в ЕС, возврата неиспользованных средств, штрафов юридических лиц за нарушение законодательства Евросоюза и т. п.



Рисунок 2. Структура доходов бюджетного плана ЕС 2014–2020
(Источник: составлено автором на основе данных Eurostat)

стоящих из таможенных и прочих платежей, взимаемых при импорте товаров из стран, не являющихся участниками ЕС;

2. доходов от налога на добавленную стоимость НДС (составляют около 35,5% в доходах бюджета) в форме его установленной части (0,3%) от «базы исчисления НДС», одинаковой для всех стран-участниц базы налога;

3. взносов участников (наибольшей части доходов бюджета ЕС – 48% в бюджете), представ-

Подготовка первоначального проекта семилетнего финансового плана на 2014–2020 годы вызвала в Еврокомиссии дискуссию, связанную с планами по изменению системы налоговых отчислений в общий бюджет. Высказывалось предложение по реформе существующей системы собственных средств ЕС, связанных с отчислениями от НДС, поскольку она очень сложна в администрировании. Отказ от нее может позволить уменьшить административные расходы

на национальном и наднациональном уровнях. Предполагается, что реформа системы произойдет до начала 2018 года. За это время существующие сейчас отчисления в общий бюджет от НДС должны быть замещены новой системой отчислений от налога на добавленную стоимость и сборами от нового налога на финансовые транзакции в размере 0,1% (по операциям обмена акциями и облигациями) и 0,01% (по операциям с вторичными контрактами). Этот новый налог, который пока что предлагается вводить только в готовых к этому странах ЕС, будет взиматься только с финансовых структур – банков, инвестиционных фондов, страховых компаний и т. д.

Для проведения реформы источников бюджетных доходов в Евросоюзе была создана специальная структура (Рабочая группа высокого уровня), возглавляемая бывшим премьером Италии Марио Монти и состоящая из представителей Европейской комиссии, Европарламента и Совета Европы [5]. На заседании, состоявшемся в феврале этого года, Марио Монти представил первые очень осторожные выводы о реформе собственных доходов бюджета ЕС. Он анонсирует относительные изменения, а не кардинальное преобразование системы, поскольку это может вызвать конфликт интересов. Основным недостатком бюджета ЕС является отсутствие у него автономии, то есть собственных прямых доходов. В самом деле, значительная часть доходов бюджета ЕС формируется не за счет собственных ресурсов, а из взносов государств-членов, рассчитанных в соответствии с их экономическим весом, подлежащих различным исключениям и оговоркам, таким, например, как «Британские скидки». Это вынуждает двадцать восемь участников жестоко торговаться в ходе обсуждения их участия в европейском бюджете. «Примерно 83% бюджетных ресурсов 2014 года пришли из прямых взносов из национальных бюджетов. Эта ситуация сделана переговоров по бюджету еще более резкими, – отметил Марио Монти в ходе своего доклада [6].

При этом главные разногласия между парламентом и советом ЕС по поводу формирования бюджета, объясняются стремлением более развитых стран Европы продолжать воздействовать на менее развитые страны Европы с целью усиления их финансовой дисциплины. Поэтому в бюджете планируется относительно низкий рост расходов, что свидетельствует о дальнейшей фискальной консолидации, которая уже дает себя знать, так как бюджетные дефици-

ты проблемных стран сократились в среднем с 24% в 2011 году до 11% в 2014, согласно Annual Growth Survey [7], [8].

Это свидетельствует о том, что намечается некоторое финансовое оздоровление, которое должно способствовать восстановлению доверия к устойчивости национальных финансовых институтов и развитию стабилизации финансовой ситуации в некоторых странах Евросоюза и всего интеграционного объединения в целом.

Хотя в отдельных странах до сих пор сохраняются определенные риски в отношении соблюдения бюджетных параметров. Это относится к Бельгии, Италии и Франции, которые настаивают на своем праве выйти за рамки предписанных Европейской Комиссией бюджетных расходов, ради придания импульса своим стагнирующим экономикам. В настоящее время эти государства проводят ряд структурных реформ (реформу рынка труда, реформу образования, реформы пенсионной системы и т. д.). Ожидается, что эти реформы позволят поднять рост экономики в этих странах и стабилизировать их финансовое состояние в среднесрочной перспективе.

Как эффективные Еврокомиссия рассматривает реформы, проведенные в Польше и Португалии, которые привели к значительному снижению уровня безработицы в этих странах. Например, в Польше успешно прошла реформа рынка труда, облегчившая доступ ко многим регулируемым профессиям. В Италии в 2013 году были предприняты меры по повышению конкуренции в энергетическом секторе экономики, что помогло решению острой проблемы высокой стоимости энергоносителей в Италии и дало возможность снизить цены на энергию для конечных потребителей.

Все это способствует оздоровлению экономики Евросоюза, что в свою очередь позволяет снижать конфронтационные риски при формировании бюджетного плана союза. Однако главным препятствием к реформированию бюджетной системы остаются глубокие разногласия заинтересованных сторон. «Мы должны оценить наши возможности, может ли реформа быть успешной или потерпит неудачу,» – признался Марио Монти. «Позиции в группе не являются однородными, и мы не сможем избежать этой конкуренции интересов,» – подытожил глава рабочей группы [9].

Итальянский представитель указал, что желательны корректировки, а не радикальные

модификации, это сделает реформу более вероятной. В частности, предложено обуздать парламентские надежды на установление льготы по налогу на финансовые операции или налогу на выбросы углерода, что может пополнить бюджет ЕС. При этом всем участникам понятно, что без решения вопроса доходов бюджета ЕС медленно и неумолимо умрет [10]. Проблема не нова. С 2006 года Европарламент пытается провести реформу доходов бюджета ЕС. Бурные дебаты по формированию многолетнего бюджета ЕС на период 2014–2020 годов вызвали даже создание вышеупомянутой Рабочей группы высокого уровня, а накопление непоплаченных счетов бюджета ЕС подтверждает актуальность проблемы.

Группа экспертов дает осторожную предварительную оценку возможности успешной реализации нововведений, что объясняется трудностью ратификации любой реформы по налоговым вопросам, поскольку любое изменение в правилах бюджетного финансирования ЕС требует единогласного голосования Совета. Правило требует при проведении реформ стремиться к достижению консенсуса и отказаться от радикальных изменений, чтобы не отпугнуть государств-участников.

Другие ключевые партнеры в этой огромной реформе – национальные парламенты, которые также должны ратифицировать любые изменения правил бюджетного финансирования.

«Нам надо действовать творчески, амбициозно, но осторожно, чтобы не увеличивать налоговую нагрузку наших граждан. Каждый евро, собранный на уровне ЕС, должен уменьшить налоговую нагрузку на национальном уровне. Наконец, нам нельзя душить конкурентоспособности Европы, подавляя производство и заработную плату и порождая, таким образом, перенос производства в другие регионы мира», – сказал Жан Arthuis (ALDE, Франция), председатель Комитета по бюджету [11].

Работу над реформой бюджетной системы предполагается вести в два этапа. Первый этап будет посвящен выработке принципов, позволяющих вернуться к исходной системе финансирования бюджета ЕС путем его прямого пополнения. На втором этапе должны быть предложены инструменты, которые позволят выбрать источники для достижения этой цели, а так же определены необходимого размера этих собственных средств. Окончить свою работу Группа высокого уровня по вопросу собственных ресурсов бюджета для предоставления плана Европейской комиссии предполагает в 2016 году. Вместе с тем на 2016 год назначена и процедура, направленная на ревизию бюджетных параметров, связанная с потенциальными изменениями экономической ситуации в Евросоюзе, а значит, не исключается отход от формируемого с таким трудом бюджетного плана ЕС на 2014–2020 годы.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. European Commission-Budget. Financial framework 2007–2013 (Данные Европейской комиссии по многолетним бюджетным планам на 2007-2013 гг. и на 2014–2020 гг.) URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm#cf07_13.
2. European Commission-Budget. Multiannual Financial Framework. URL: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm.
3. Eurostat. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. A Budget for Europe 2020. URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf.
5. Financial framework proposed by the European Commission. URL: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#commissionproposal.
6. Réforme du budget européen: «mission impossible»? URL: <http://www.euractiv.fr/sections/euro-finances/reforme-du-budget-europeen-mission-impossible-311885>.
7. Report on the European Semester for economic policy coordination: Annual Growth Survey 2014. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf.
8. Королева А. Компромиссный бюджет // URL: <http://expert.ru/2014/12/1/kompromissnyj-byudzhet/>.
9. Мировая экономика: прогноз до 2020. Под ред. акад. А.А. Дынкина / ИМЭМО РАН. – М.: Магистр, 2007. – 429 с.

10. Колодко Г. В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? Вводная глава Р. С. Гринберга. – М.: Магистр, 2011. – 176 с.
11. European Council Conclusions (Multiannual Financial Framework), EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf.
12. Знаменский Д.Ю. К вопросу о применении системно-динамического подхода к исследованию процессов формирования и реализации государственной научно-технической политики // Социодинамика. – 2014. – 7. – С. 50 – 63. DOI: 10.7256/2409-7144.2014.7.12801. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_12801.html.
13. Покачалова Е.В. Правовые проблемы публичного долга в условиях дефицитной и профицитной бюджетной политики государства // Финансовое право и управление. – 2014. – 1. – С. 4 – 22. DOI: 10.7256/2310-0508.2014.1.9890.
14. А. И. Некрасов Принципы правового регулирования политики Европейского Союза в области финансовых услуг // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2011. – 3. – С. 69 – 87.

REFERENCES

1. European Commission-Budget. Financial framework 2007–2013 (Dannye Evropeiskoi komissii po mnogoletnim byudzhetyim planam na 2007-2013 gg. i na 2014-2020 gg.) URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm#cf07_13.
2. European Commission-Budget. Multiannual Financial Framework. URL: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm.
3. Eurostat. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. A Budget for Europe 2020. URL: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf.
5. Financial framework proposed by the European Commission. URL: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#commissionproposal.
6. Réforme du budget européen: «mission impossible»? URL: <http://www.euractiv.fr/sections/euro-finances/reforme-du-budget-europeen-mission-impossible-311885>.
7. Report on the European Semester for economic policy coordination: Annual Growth Survey 2014. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf.
8. Koroleva A. Kompromissnyi byudzhety // URL: <http://expert.ru/2014/12/1/kompromissnij-byudzhety/>.
9. Mirovaya ekonomika: prognoz do 2020. Pod red. akad. A.A. Dynkina / IMEMO RAN. – М.: Magistr, 2007. – 429 с.
10. Kolodko G. V. Globalizatsiya, transformatsiya, krizis – chto dal'she? Vvodnaya glava R.S. Grinberga. – М.: Magistr, 2011. – 176 с.
11. European Council Conclusions (Multiannual Financial Framework), EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf.
12. Znamenskii D. Yu. K voprosu o primenenii sistemno-dinamicheskogo podkhoda k issledovaniyu protsessov formirovaniya i realizatsii gosudarstvennoi nauchno-tekhnicheskoi politiki // Sotsiodinamika. – 2014. – 7. – С. 50 – 63. DOI: 10.7256/2409-7144.2014.7.12801. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_12801.html.
13. Pokachalova E.V. Pravovye problemy publichnogo dolga v usloviyakh defitsitnoi i profitsitnoi byudzhetyimoi politiki gosudarstva // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2014. – 1. – С. 4 – 22. DOI: 10.7256/2310-0508.2014.1.9890.
14. A. I. Nekrasov Printsipy pravovogo regulirovaniya politiki Evropeiskogo Soyuzav oblasti finansovykh uslug // Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii / International Law and International Organizations. – 2011. – 3. – С. 69 – 87.