

УДК 336

**Савинский Андрей Владимирович**  
доцент кафедры политической экономики  
Российского университета дружбы народов, г. Москва

## **ЭВОЛЮЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И ЗАДАЧИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В ЕС**

В статье рассматриваются основные этапы эволюции бюджетной политики Европейского Союза с момента его создания до настоящего времени. Автором выделены основные особенности бюджетной политики на каждом этапе, а также ее направления. Автором показаны основные проблемы современного этапа развития бюджетной политики ЕС и некоторые направления для их смягчения в целях устойчивого развития.

**Ключевые слова:** ЕЭС, ЕС, бюджетная политика, этапы формирования бюджетной политики.

**JEL classification codes:** H 610, H 620

**Для цитирования:** Савинский А. В. Эволюция бюджетной политики и задачи устойчивого развития в ЕС// Крымский научный вестник. — 2016. — №6 (12). — С. 79–89.

**Andrey Savinskiy**  
associate Professor of Political Economy Department  
RUDN University, Moscow

## **THE EVOLUTION OF FISCAL POLICY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE EU**

The article discusses the main stages of the evolution of fiscal policy in the European Union since its creation to the present time. The author outlines the main features of fiscal policy in each phase and its direction. The author shows the problems of the present stage of development of the budgetary policy of the EU and some directions for their mitigation for sustainable development.

**Key words:** EU, EU fiscal policy, the stages of budgetary policy.

**JEL classification codes:** H 610, H 620

Для России, как и для многих других стран мира, актуальной задачей в настоящее время остается обеспечение долгосрочного устойчивого роста. Решение этой задачи может быть достигнуто, в том числе, с помощью адекватной современным задачам и условиям бюджетной политики, которой традиционно уделяется пристальное внимание со стороны государства.

Особенно важно формировать эффективную бюджетную политику России<sup>1</sup>, в том числе — в условиях функционирования ЕАЭС как основу регулирования не только российской экономики, но и экономической ситуации в данном интеграционном объединении.

В этой связи важно изучение особенностей формирования бюджетной политики ЕС с учетом имеющихся там преимуществ и недостатков на протяжении 1957-2016 гг., а также трансформации целей бюджетной политики ЕЭС/ЕС.

При этом в основных направлениях современной экономической теории — неолиберальных, с одной стороны, и в посткейнсианских — с другой, роль государства в экономике рассматривается с диаметральных позиций. Если в первых рыночные основы — частная собственность, частное предпринимательство — были объявлены безусловно эффективными, а государственные — наоборот, то последние рассматривали государство в качестве важнейшего экономического агента, играющего наиболее эффективную роль в преодолении кризиса. Однако тезис о неэффективности государства, вдруг ставший аксиомой, стал повторяться различными неолиберальными теоретиками и входит в рекомендации международных консультантов правительствам стран с переходной экономикой.<sup>2</sup>

Наша задача состоит в том, чтобы продолжить традицию эволюционного подхода к исследованию данных процессов, однако остановиться на

---

<sup>1</sup> См., например: Пономаренко Е. В. Новый этап бюджетной реформы и рост требования к качеству менеджмента общественными финансами // Финансы и кредит. 2006. № 25 (229). С. 27-31.

<sup>2</sup> Пономаренко Е. В. Государство и рынок: новое противостояние мировому финансовому кризису // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2009. № 1. С. 5-13.

особенностях последних лет и этапов перманентного реформирования бюджетной системы ЕС. Исследование показывает, что можно выделить ряд этапов в формировании и реализации бюджетной политики ЕЭС/ЕС.

История создания бюджетной политики ЕС начинается с Парижского договора (18 апреля 1951 г.), учредившего Европейское Сообщество угля и стали (ЕОУС, *ECSC — European Coal and Steel Community*), а также Римского договора (25 марта 1957 года), установившего Европейское Экономическое Сообщество (ЕЭС, *EEC — European Economic Community*) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом, *Euratom — European Atomic Energy Community*).

На первом этапе (1957-1970 гг.) был создан общий бюджет ЕЭС (в 1957 г.), а в 1965 г. Договор о слиянии, вступивший в силу с 1 июля 1967 г., объединил органы Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) и Европейского экономического сообщества (ЕЭС) в единую организационную структуру и, соответственно, административный и операционный бюджеты ЕОУС и административный бюджет Евратома. Этот процесс ознаменовал создание Европейской Комиссии и Европейского совета, заменивших высшие руководящие органы 3-х сообществ. Наличие 3-х, а в некоторые годы и до 5 отдельных бюджетов различных институтов европейских сообществ создавало трудности для осуществления эффективного управления и контроля за использованием финансовых ресурсов. Поэтому в ЕЭС осуществлялся процесс объединения бюджетных инструментов, который был завершён окончательно только к 1970 г.<sup>3</sup>

Второй этап формирования бюджетной системы ЕЭС/ЕС датируется 1970-1988 гг. В эти годы были определены общие принципы формирования единого бюджета — единства; универсальности; ежегодности; равновесия; спецификации; единой валюты<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> The decision on own resources set the Communities, 21 April, 1970.

<sup>4</sup> До введения евро в безналичный оборот, бюджет составлялся в ЭКЮ (европейской расчетной единице), а с 1 января 1999 г. бюджет ЕС рассчитывается в евро. До того, как единая валюта была введена в наличный оборот в 2002 г., значительный объем расходов производился в национальных валютах. Для пересчета использовались фиксированные и безотзывные валютные курсы национальных валют.

Изначально было установлено, что источником дохода бюджета ЕЭС являются таможенные сборы (1968 г.). Затем, в соответствии с Люксембургским договором от 22 апреля 1970 г. были установлены еще 2 источника финансовых поступлений в бюджет ЕЭС: сельскохозяйственные пошлины (1970 г.) и доходы от НДС, формируемые на основе установления процентной ставки НДС для каждой страны (1970 г.).<sup>5</sup> Таким образом, было сформировано 3 источника бюджетных доходов Сообщества.

Однако расширение количества стран в ЕС, наличие ряда проблем бюджетной системы (проблема несбалансированности бюджетов некоторых стран, сдерживание расходов на проведение сельскохозяйственной политики, увеличение доли отчислений стран-членов от доходов с НДС, которая направлялась в доходы Европейского сообщества и истощала собственные бюджеты стран-участниц объединения, и др.), а также необходимость экономического и социального выравнивания на уровне Сообщества привели к потребности реформирования бюджетной системы. Она была проведена в 1988 г.

Таким образом, третий (1988–1992 гг.) этап формирования бюджетной системы ЕЭС/ЕС стал этапом реформ и устранения имеющихся недостатков, а также развития новых направлений и задач бюджетной политики

Центральными ее пунктом стали новые основы формирования собственных ресурсов Сообщества, необходимость обеспечения бюджетной дисциплины и реформирование структурных фондов (Европейский фонд регионального развития, Европейский Социальный фонд, Фонд Сплочения, Фонд Солидарности Европейского Союза, Европейский фонд гарантий и управления сельским хозяйством). При этом формирование базы финансовых ресурсов предполагало достижение соглашения об основных среднесрочных

---

<sup>5</sup> The decision on own resources set the Communities, 21 April, 1970.

перспективах между всеми сторонами, вовлеченными в бюджетный процесс Сообщества.<sup>6</sup>

Во-первых, был расширен спектр источников дохода бюджета для формирования финансовой базы Сообщества. В частности, 4-м дополнительным источником доходов в бюджет Сообщества стали отчисления стран-членов в виде процента от величины их валового национального продукта (ВНП). Ставка процента отчисляемой доли стала определяться на каждый бюджетный год в зависимости от разницы между планируемыми расходами бюджета и доходами от других источников. К другим источникам доходов бюджета относятся взносы третьих стран в программы ЕС, возврат средств, выделенных в качестве грантов ЕС, которые не были использованы по назначению, прибыль от просроченных платежей, а также балансы предыдущих годов, вычеты из вознаграждений сотрудников институтов ЕС.

Во-вторых, была введена бюджетная дисциплина — для обеспечения сбалансированности между различными категориями расходов и контролируемого повышения этих расходов.

В-третьих, было осуществлено реформирование деятельности структурных фондов Сообщества.

Итогами реформы стали контролируемый и упорядоченный рост расходов Сообщества, улучшение бюджетной процедуры и управления бюджетом и достижение необходимого объема поступлений от собственных ресурсов

Однако с 1992 г. перед ЕС определились новые задачи, прежде всего в сфере обеспечения дополнительных финансовых поступлений. Договор о создании Европейского Союза провозгласил целью создание экономического и валютного союза. Это предполагало проведение в ЕС общей экономической и валютной политики, а также введение единой валюты.

Следовательно, 1992 г. ознаменовал начало четвертого этапа в эволюции бюджетной политики ЕЭС/ЕС, продолжавшегося до 1999 г. и затрагивавшего те

---

<sup>6</sup> Шкваря Л. В. Международная экономическая интеграция и рынок // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2004. № 2. С. 32-36.

же элементы, что и на предыдущем этапе: структурные фонды, бюджетную дисциплину, собственные ресурсы.

Основные задачи бюджетной политики на данном этапе — дотирование и субсидирование наиболее отстающих регионов, увеличение объем ресурсов, направляемых на финансирование внутренних политик Сообщества, расширение финансирования структурных фондов, повышение конкурентоспособности европейской промышленности.

Наконец, современный этап формирования бюджетной системы ЕС продолжает политику повышения эффективности бюджетной процедуры на основе согласования всех видов расходов (обязательных и необязательных), а основным методом бюджетной политики в ЕС является осуществление инвестиционной политики и финансирование программ, направленных на структурное выравнивание регионов. Отраслевое дотирование и субсидирование отраслей сохраняется лишь в рамках единой сельскохозяйственной политики ЕС как имеющей основополагающее значение для Союза в целом и его отдельных стран). Бюджетная система ЕС выполняет функции, схожие с задачами национальных бюджетов — выравнивание доходов и экономическое регулирование.<sup>7</sup>

Однако были внедрены новые механизмы, позволившие сделать многие процедуры более гибкими. Так, в новое соглашение было включено соглашение о создании фонда солидарности Европейского союза (European Union Solidarity Fund), с помощью которого стало возможным финансировать возникающие расходы бюджета, превышающие 1 млрд. евро. Европейский фонд адаптации глобализации (European Globalization Adjustment Fund) также позволил размещать дополнительные ресурсы для финансирования непокрытых расходов. Ежегодные расходы из Европейского Фонда регулирования глобализации не могут превышать 500 млн. евро. Фонд был создан для оказания помощи

---

<sup>7</sup> Шкваря Л. В. Международная экономическая интеграция в мировом хозяйстве учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению "Экономика" и экономическим специальностям / Л. В. Шкваря. Москва, 2011. Сер. Высшее образование.

трудоспособному населению, пострадавшему от структурных экономических изменений с целью его реинтеграции на рынок труда.<sup>8</sup>

На протяжении всего периода развивалась нормативно-правовая основа бюджетной системы ЕС

Последним источником регулирования финансовой системы ЕС, являются нормы Межинституционального соглашения о бюджетной дисциплине и совершенствовании бюджетной процедуры. Они создаются для предотвращения рисков появления конфликтов и кризисов в бюджетных процессах. Соглашение направлено на повышение эффективности ежегодных бюджетных процессов, взаимодействие между институтами по финансовым вопросам, а также обеспечение гарантии устойчивого финансового управления.

Ежегодный бюджетный процесс в Европейском союзе включает определенные последовательные этапы. Согласно Маастрихтскому договору, этот процесс происходит в результате взаимодействия органов управления ЕС, главным образом Европейской Комиссии, Совета министров ЕС и Европарламента. В наиболее общем измерении функции и полномочия институтов ЕС в рамках бюджетного процесса распределены следующим образом: Европейская Комиссия предлагает проект бюджета, Европарламент осуществляет его рассмотрение, вносит поправки и совместно с Советом ЕС выносит окончательное решение.

Основными принципами бюджетирования ЕС, задающими рамки для осуществления бюджетных процессов, являются: принцип единства, точности, универсальности, ежегодности, равновесия, спецификации, использования единой расчетной единицы, транспарентности, устойчивого финансового менеджмента,<sup>9</sup> Они позволяют не только планировать и развивать бюджетный процесс, но и делают попытку обеспечить контроль его осуществления на практике.

---

<sup>8</sup> Соловьева Ю. В., Шкваря Л. В. Научные и бизнес-коммуникации как ключевой фактор экономической интеграции. Монография. Москва, 2012.

<sup>9</sup> Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the European Communities. L 356. Brussels. 31.12.1977.

Следует отметить, что в бюджетном процессе ЕС сохраняется (и нарастает) ряд системных проблем (в частности, увеличение государственной задолженности стран, рис. 1), что явно продемонстрировал глобальный финансовый кризис 2008 г., который значительно их усилил, что потребовало от ЕС принятия комплексных мер для финансовой стабилизации.

За период с начала финансового кризиса страны ЕС снизили ставку рефинансирования в среднем с 5 до 1,5%, Великобритания — до 1,5% (для сравнения: Япония снизила на 0,2% до 0,3%, США — с 5% до 0,25%). В странах ЕС был создан общий фонд поддержания экономик стран-членов за счет взносов по 1,5% от ВВП каждой страны, принята широкомасштабная программа поддержки не только банковского сектора (крупнейших банков Франции, Великобритании, Бельгии, Ирландии, других стран — членов ЕС), но и автомобильной промышленности во Франции, Германии, сельского хозяйства в ряде стран, предприятий сектора научных разработок в Саксонии и т.п.<sup>10</sup>

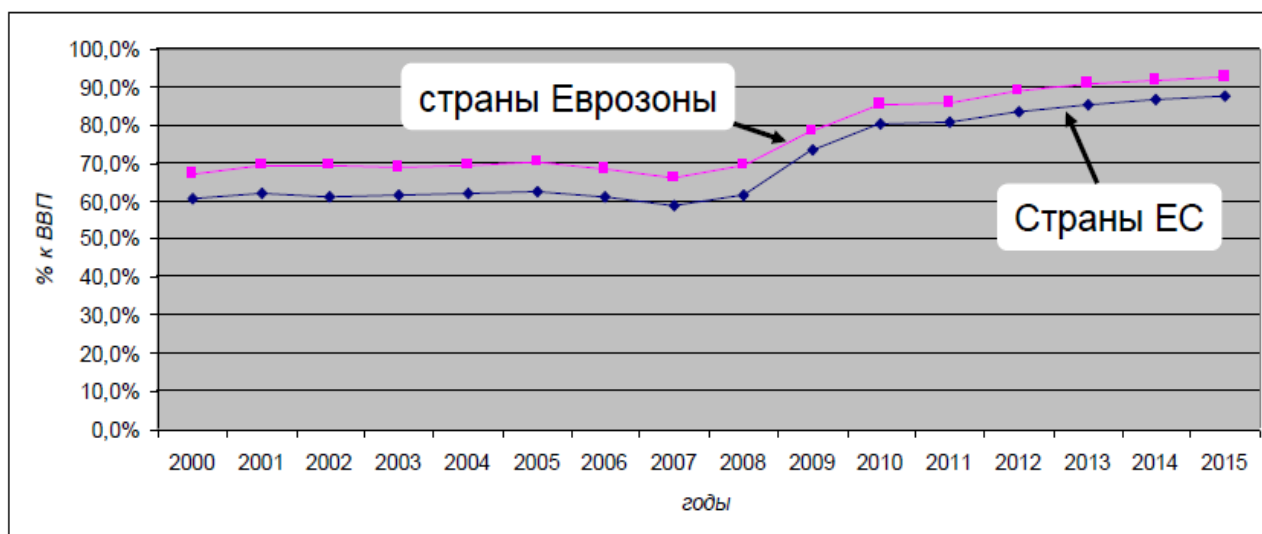


Рис. 1.

Динамика изменения госдолга стран Западной Европы в 2000–2015 гг., % к ВВП. [Источник: Eurostat // <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina225>]

<sup>10</sup> Пономаренко Е. В. Государство и рынок: новое противостояние мировому финансовому кризису // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2009. № 1. С. 5-13.



Как видно из анализа представленных данных, с 2008 г. продолжается тенденция роста государственного долга как стран ЕС, так и государств Еврозоны. Для 28 стран ЕС этот показатель поднялся с 85,5% до 86,8%. В 16-ти из 28 стран ЕС государственный долг был выше максимально допустимых 60% ВВП, установленных Маастрихтским соглашением в 1992 г. При этом самую высокую долговую нагрузку в Европе по-прежнему показывает Греция — 165,0% ВВП в 2015 г. против 156,9% ВВП в 2012 г.

Кроме того, проблема, по нашему мнению, связана также и с тем, что страны Еврозоны сохраняют независимость в области разработки налогово-бюджетной политики при достаточно низком контроле за этим процессом и его регулирования со стороны ЕС, что наглядно продемонстрировала ситуация с Грецией, несмотря на соглашение о *бюджетно-налоговой стабильности* от 2012 г. В рамках этого соглашения правительства каждой из стран ЕС принимают на себя обязательства по внесению в конституцию поправок об обязательности сбалансированного бюджета.

А поскольку бюджетная политика не является оперативным инструментом государственного регулирования экономики, главным образом из-за того, что законы о налогах и бюджете требуют длительного обсуждения и вступают в действие, как правило, не сразу.

Приведенные выше данные показывают, что ситуация носит не случайный, а системный характер, и что решить эту проблему можно только с помощью кардинальных мер, направленных на устранение неточностей в самом механизме надзора. Поэтому, на наш взгляд, для обеспечения устойчивого развития в ЕС в настоящее время необходимо более широкое использование автоматических стабилизаторов, прежде всего прогрессивной ставки налогообложения и системы государственных трансфертов, а также более жестких мер в сфере разработки отдельными странами Еврозоны бюджетно-налоговой политики и контроля за ее индикаторами и их выполнением со стороны ЕС. Это требует проведения следующего этапа реформирования бюджетной политики в ЕС

и повышает требования к качеству менеджмента общественными финансами на уровне ЕС.

### Литература

1. Пономаренко Е.В. Новый этап бюджетной реформы и рост требования к качеству менеджмента общественными финансами // Финансы и кредит. 2006. № 25 (229). С. 27–31.

2. The decision on own resources set the Communities, 21 April, 1970.

3. Шкваря Л. В. Международная экономическая интеграция и рынок // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2004. № 2. С. 32-36.

4. Шкваря Л. В. Международная экономическая интеграция в мировом хозяйстве учебное пособие для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению "Экономика" и экономическим специальностям / Л. В. Шкваря. Москва, 2011. Сер. Высшее образование.

5. Соловьева Ю. В., Шкваря Л. В. Научные и бизнес-коммуникации как ключевой фактор экономической интеграции. Монография. Москва, 2012.

6. Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the European Communities. L 356. Brussels. 31.12.1977.

7. Пономаренко Е. В. Государство и рынок: новое противостояние мировому финансовому кризису // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2009. № 1. С. 5–13.

### References

1. Ponomarenko E. V. Novyj jetap bjudzhetnoj reformy i rost trebovanija k kachestvu menedzhmenta obshhestvennymi finansami // Finansy i kredit. 2006. № 25 (229). p. 27–31. (*in Russian*)

2. The decision on own resources set the Communities, 21 April, 1970.

3. Shkvarja L.V. Mezhdunarodnaja jekonomicheskaja integracija i rynek // Vestnik Rossijskogo jekonomicheskogo universiteta im. G.V. Plehanova. 2004. № 2. p. 32-36. *(in Russian)*

4. Shkvarja L.V. Mezhdunarodnaja jekonomicheskaja integracija v mirovom hozjajstve uchebnoe posobie dlja studentov vysshih uchebnyh zavedenij, obuchajushhihsja po napravleniju "Jekonomika" i jekonomicheskim special'nostjam / L. V. Shkvarja. Moskva, 2011. Ser. Vysshee obrazovanie. *(in Russian)*

5. Solov'eva Ju.V., Shkvarja L.V. Nauchnye i biznes-kommunikacii kak kljuchevoj faktor jekonomicheskoi integracii. Monografija. Moskva, 2012. *(in Russian)*

6. Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the European Communities. L 356. Brussels. 31.12.1977. *(in Russian)*

7. Ponomarenko E.V. Gosudarstvo i rynek: novoe protivostojanie mirovomu finansovomu krizisu // Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija: Jekonomika. 2009. № 1. p. 5-13. *(in Russian)*