

Становлення системи власних ресурсів Європейського Союзу

У статті проаналізовано акти первинного й вторинного права, які регулюють систему власних ресурсів Європейського Союзу (далі – ЄС). Охарактеризовано основні етапи становлення цієї системи. Зазначено, що бюджет ЄС фінансується за рахунок власних ресурсів та інших фінансових надходжень. Рада може запровадити нові категорії власних ресурсів чи скасувати будь-які з наявних. Визначено систему власних ресурсів ЄС як основного елементу дохідної частини бюджету ЄС. Щорічний бюджет ЄС повинен відповідати багаторічному фінансовому рамковому плану, котрий має забезпечувати впорядкований розвиток видатків ЄС у межах його власних ресурсів.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, доходи й видатки бюджету, мито, система власних ресурсів ЄС, фінансовий регламент.

Постановка наукової проблеми та її значення. Бюджет ЄС відіграє важливу роль у забезпеченні його розвитку Союзу, визначає можливості й пріоритети, забезпечує фінансування діяльності європейської спільноти. Бюджет ЄС уключає доходи та видатки, зокрема адміністративні витрати інституцій відповідно до положень Договору про Європейський Союз, що пов'язані з реалізацією загальної зовнішньої політики й політики безпеки, а також поточні видатки на реалізацію статей, уключених до бюджету ЄС. Останній фінансується за рахунок власних ресурсів та інших фінансових надходжень. Реформування системи власних ресурсів пов'язане з прийняттям Лісабонського договору 2007 р. й Рішення Ради № 2007/436 (ЄС, Євроатом) від 7 червня 2007 р. про власні ресурси.

Дослідження становлення системи власних ресурсів Європейського Союзу є актуальним для України. Після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію Україна прагне стати повноправним членом ЄС, а це вимагає вивчення всіх аспектів функціонування правової системи цього об'єднання, зокрема його бюджетної політики, особливостей становлення системи власних ресурсів.

Аналіз досліджень із цієї проблеми. Вивченню окремих аспектів становлення системи власних ресурсів Європейського Союзу приділяли увагу такі дослідники, як І. Березовська, А. Бояр, О. Вишняков, Т. Мазур, М. Микієвич, В. Муравйов, А. Поручник, О. Роксоляк, Є. Хорошаєв, О. Федорів. Однак, незважаючи на це, питання щодо становлення системи власних ресурсів Європейського Союзу залишається актуальним.

Формулювання мети та завдань дослідження. Мета цієї статті – дослідження становлення системи власних ресурсів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Поняття «власні ресурси» – одна зі специфічних характеристик ЄС, що символізує оригінальність європейської інтеграції, адже із завершенням формування єдиного ринку, реалізацією спільних політик і досягненням ідентичності у відносинах із третіми країнами ЄС потребує засобів фінансування, які є незалежними від держав-членів. «Власними» ці ресурси називаються тому, що вони належать ЄС відповідно до його законодавчої бази й сплачуються державами-членами без прийняття ними будь-яких додаткових рішень. Зобов'язання здійснити платежі до бюджету ЄС у держав-членів з'являється автоматично з моменту прийняття бюджету. З огляду на складність, поліструктурність, багаторівневість і взаємопов'язаність механізмів формування та збору власних ресурсів доречним є поширене в ЄС використання категорії «система власних ресурсів». Окрім механізмів нарахування для держав-членів обсягів виплат, які вони повинні здійснити за кожною з наявних категорій власних ресурсів до бюджету ЄС, до системи власних ресурсів відносять гармонізовані методики розрахунку ПДВ і ВНД держав-членів; механізми лімітування власних ресурсів, що можуть бути зібрані з держав-членів; механізми виплати відшкодувань окремим державам-членам, які мають негативний нетто-баланс у бюджеті ЄС тощо [1, с. 290-291].

Становлення системи власних ресурсів ЄС почалося зі створення перших інтеграційних утворень, а саме ЄОВС (1951 р.), ЄЕС і Євроатому (1957 р.). Відповідно до Паризького договору ЄОВС фінансувалося незалежно від держав упровадженням податку на продукцію металургійної й вугільної галузей промисловості. Римськими договорами передбачено, що бюджети ЄЕС і Євроатому

визначалися Радою Міністрів і спочатку фінансувалися за рахунок внесків держав-членів. Відповідно до ст. 201 Договору про заснування ЄЕС початкові внески держав-членів до бюджету ЄЕС могли бути замінені надходженнями від спільного митного тарифу й ПДВ, що утворювало б власні ресурси Співтовариства. Договори передбачали окремі бюджети для співтовариств. 8 квітня 1965 р. підписано Договір про злиття, згідно з яким передбачено, що до єдиного бюджету ЄЕС включено адміністративні бюджети ЄОВС і Євроатому [2].

1-2 грудня 1969 р. в Гаазі відбувся саміт, на якому прийнято принципи формування бюджету Співтовариств і рішення про необхідність посилення бюджетних можливостей Європейського парламенту. Визнано за необхідне повністю замінити внески держав-членів до бюджету ЄЕС «власними ресурсами» відповідно до процедури, передбаченої ст. 201 Договору про ЄЕС, оскільки фінансування діяльності Співтовариств лише за рахунок внесків держав-членів виявилось неефективним.

Нову бюджетну процедуру запроваджено Люксембурзьким договором від 22 квітня 1970 р. Він набув чинності 1 січня 1971 р. після ратифікації національними парламентами. Договір надав ЄЕС власні, незалежні від національних урядів ресурси й зобов'язав Комісію готувати попередні проекти бюджету Співтовариства. Для періоду, який починався з 1 січня 1975 р., Договір установлював дві категорії витрат: обов'язкові видатки – видатки, визначені спільними політиками, передбаченими Римським договором; Європейський парламент міг пропонувати поправки до цієї категорії витрат, Рада Міністрів вивчала пропозиції Парламенту та приймала остаточне рішення; необов'язкові видатки – видатки, призначені переважно на покриття адміністративних витрат Співтовариства, які становили до 5 % бюджету; Європейський Парламент отримав повноваження змінювати їх без попередніх домовленостей із Радою Міністрів у межах, визначених Комісією [3, с. 188-189].

Протягом чотирирічного перехідного періоду (1 січня 1971 р. – 31 грудня 1974 р.) держави-члени мали повністю вносити в бюджет Співтовариства імпорتنі компенсаційні збори на сільськогосподарські товари та прибутки від спільного митного тарифу. Частина витрат, яка не покривалася за рахунок цих «власних ресурсів», мала фінансуватися за рахунок бюджетних внесків кожної держави-члена. Остаточний фінансовий регламент Спільного ринку мав набути чинності 1 січня 1975 р. Передбачено, що з цієї дати бюджет Співтовариства повністю формуватиметься за рахунок «власних ресурсів» [3, с. 187].

21 квітня 1970 р. прийнято Рішення Ради № 70/243, яким запроваджено систему власних фінансових ресурсів Співтовариств. Відповідно до зазначеного рішення основою для незалежної системи фінансування діяльності Співтовариства стали сільськогосподарські й митні збори (так звані традиційні власні ресурси), а також відрахування від ПДВ; що збирається в країнах-членах (першопочатковий розмір відрахувань становив 1 % від суми зібраного в державі ПДВ, згодом цю ставку переглянуто і, відповідно до Рішення Ради від 7 травня 1985 р. 85/257, що набуло чинності з 1 січня 1986 р., вона становила 1,4 %) [4, с. 190]. Результатом прийняття Радою рішення про систему власних ресурсів стала відмова від внесків держав-членів до бюджету Співтовариств. Це мало допомогти розв'язати низку політичних й економічних проблем у відносинах між державами, які вважали, що, порівняно з іншими учасниками, їхні фінансові вигоди від участі в ЄС значно менші за їхні внески до бюджету Співтовариств.

До системи власних ресурсів почали належати доходи, які надходять до бюджету в результаті власної діяльності органів Співтовариства, пов'язаної з регулюванням економічних процесів. Стягнення спільних митних тарифів під час імпорту в зону ЄЕС промислових товарів із третіх країн стало можливим унаслідок запровадження спільної митної політики та введення єдиного митного тарифу. Зі свого боку, можливість стягнення компенсаційних зборів і мит під час імпорту сільськогосподарських товарів з'явилась унаслідок запровадження єдиної сільськогосподарської політики. Щодо єдиної системи відрахувань від ПДВ, то її запровадження зумовлено необхідністю уніфікації бази оподаткування ПДВ у всіх державах-членах Співтовариств. Основи такої уніфікації визначено в Директиві від 17 травня 1977 р. 388/77 [4, с. 191].

У 1988 р. проведено реформу фінансової системи Співтовариства («Пакет Делора І»), що передбачала скасування валютних компенсаційних сум, зменшення сільськогосподарських цін, установлення верхньої гарантованої межі цін на сільськогосподарську продукцію. Установлено четверте джерело бюджету ЄЕС, пропорційне ВВП кожної держави-члена, що забезпечувало фінансові потреби Співтовариства.

Із 1988 р. Європейський парламент, Рада та Європейська комісія укладають угоди про бюджетну дисципліну й удосконалення бюджетного процесу, предмет яких – розподіл компетенцій та організація взаємодії інституцій ЄС у бюджетному процесі. Угода передбачала такі напрями реформи

фінансової системи Співтовариств: 1) забезпечення контролю над витратами Співтовариств з метою суворого дотримання бюджетної дисципліни; 2) уведення додаткового (четвертого) джерела фінансування діяльності Співтовариств – відрахувань держав-членів до бюджету Співтовариств на основі певної відсоткової ставки (не більше ніж 1,335%) від величини їхнього валового національного продукту; 3) забезпечення відповідності відрахувань держав-членів до бюджету Співтовариств реальним фінансовим можливостям цих держав.

У 1992 р. Європейська комісія запропонувала новий пакет фінансових перспектив на 1993–1999 р., який називався «Пакет Делора II» та був спрямований на виконання цілей Договору про Європейський Союз. Пріоритет віддано витратам на структурні операції Європейського Союзу в регіонах, які найбільше відстають. Передбачено збільшення обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на фінансування внутрішніх політик Співтовариства, розширення фінансування структурних фондів, а також ужиття заходів для підвищення конкурентоспроможності європейської промисловості. Запропоновано вдосконалити використання четвертого ресурсу, заснованого на ВВП, він повинен був розподілятися зважено на базі ПДВ, що має прогресивну базу.

29 вересня 2000 р. Рада схвалила нове рішення про систему власних ресурсів ЄС, згідно з яким збільшено обсяг коштів, що залишаються в розпорядженні держав-членів після стягнення митних зборів і компенсаційних зборів: із 2001 р. країни залишають собі 25% доходів від мит і зборів для покриття витрат із їх стягнення. Понижено максимальну ставку відрахувань із ПДВ – у 2000 р. вона становила 1%, у 2002–2003 рр. її знижено до 0,75 %, а з 2004 р. – до 0,5%. Крім того, у 2000 р. щодо всіх країн ЄС почало діяти правило, за яким податкова база ПДВ, із якої стягуються відрахування до єдиного бюджету, не може перевищувати 50 % від ВВП країни. Максимальний обсяг власних ресурсів встановлено на рівні 1,27% від ВВП Співтовариства [4, с. 193].

Правові засади системи власних ресурсів ЄС урегульовано Договором про функціонування ЄС (ДФЄС), Регламентом Європейського парламенту та Ради (ЄС, Євроатом) № 966/2012 від 25 жовтня 2012 р. про фінансову політику, що застосовується до загального бюджету Союзу й припиняє дію Регламенту Ради (ЄС, Євроатом) № 1605/2002 (Фінансовий регламент), Рішенням Ради № 2007/436 (ЄС, Євроатом) від 7 червня 2007 р. про систему власних ресурсів, Регламентом Ради (ЄС, Євроатом) від 2 грудня 2013 р. № 1311/2013, що встановлює багаторічний фінансовий рамковий план ЄС на 2014–2020 рр., міжінституційною угодою між Європейським парламентом, Радою та Європейською комісією про бюджетну дисципліну й належне бюджетне управління від 2 грудня 2013 р. [5].

У ст. 311 ДФЄС зазначено процедуру прийняття Радою рішень про власні ресурси. Рада може запровадити нові категорії власних ресурсів чи скасувати будь-які наявні. Ці рішення про систему власних ресурсів ЄС набувають чинності лише після їх схвалення всіма державами-членами відповідно до конституційних правил кожної з них [5].

Рішенням Ради № 2007/436 (ЄС, Євроатом) від 7 червня 2007 р. визначено джерела власних ресурсів, до яких належать:

1) збори, премії, додаткові або компенсаційні суми, додаткові суми чи внески, мита на підставі Спільного митного тарифу й інші мита, установлені або які будуть установлені інституціями ЄС стосовно торгівлі з третіми країнами; митні збори на товари, визначені Договором про заснування ЄОВС, та інші збори, передбачені в межах спільної організації ринку цукру;

2) надходження від застосування єдиної чинної для всіх держав-членів ставки до обсягів ПДВ. Податкова база для такого розрахунку не повинна перевищувати 50 % ВВП для кожної з держав-членів;

3) надходження від застосування відсоткової ставки до обсягу ВВП кожної держави-члена ЄС [6]. Доходи використовуються для фінансування всіх видатків, внесених до бюджету ЄС. Згідно зі ст. 40 Фінансового регламенту, із моменту оголошення про остаточне прийняття бюджету кожна держава-член з 1 січня наступного фінансового року або з моменту проголошення остаточного прийняття бюджету зобов'язана здійснити платежі.

Доходи й видатки бюджету мають бути збалансовані. У ст. 310 ДФЄС зазначено, що видатки бюджету санкціонуються на весь фінансовий рік відповідно до спеціального регламенту, який ухвалюється відповідно до ст. 322 ДФЄС. Задля дотримання бюджетної дисципліни ЄС не ухвалює жодних актів, які можуть мати значні наслідки для бюджету, без гарантій того, що видатки, можуть фінансуватись у межах власних ресурсів і з додержанням багаторічного фінансового рамкового плану.

Щорічний бюджет ЄС має відповідати багаторічному фінансовому рамковому плану. Регламент Ради (ЄС, Євроатом) від 2 грудня 2013 р. № 1311/2013 встановлює багаторічний фінансовий рамковий план ЄС на 2014–2020 р. [7]. Фінансовий рамковий план має забезпечувати

впорядкований розвиток видатків ЄС у межах його власних ресурсів. Він складається на термін не менше ніж п'ять років. Фінансовий рамковий план установлює граничні суми щорічних асигнувань для різних категорій видатків. Комісія щорічно перераховує розміри асигнованих коштів, а також дозволеного відхилення від них унаслідок виникнення непередбачуваних обставин. Після отримання результатів їх проведення вони обговорюються Європейською комісією, Європейським парламентом і Радою, а після їх погодження не підлягають перегляду до наступного року.

Багаторічний фінансовий рамковий план згідно зі ст. 312 ДФЄС ухвалюють за спеціальною законодавчою процедурою. Рада приймає регламент, котрий затверджує багаторічний фінансовий рамковий план. Рада діє одногосно після схвалення Європейського парламенту, який виносить своє рішення більшістю депутатів, котрі входять до його складу. Європейська рада може одногосно ухвалити рішення, яке надає повноваження Раді діяти кваліфікованою більшістю під час ухвалення такого регламенту.

2 грудня 2013 р. прийнято міжінституційну угоду між Європейським парламентом, Радою і Європейською комісією про бюджетну дисципліну й належне бюджетне управління. Мета підписання угоди – необхідність усунути суперечності між учасниками бюджетного процесу, які неодноразово виникали на різних його етапах. Окрім того, такі угоди оптимізують бюджетний процес і служать інструментами середньострокового фінансового планування. Суперечності між Радою та Європейським парламентом під час ухвалення бюджету були пов'язані з розмежуванням бюджетних видатків Союзу на обов'язкові й необов'язкові, а також існуванням в інституцій різного обсягу компетенції щодо обов'язкових і необов'язкових видатків.

Міжінституційна угода між Європейським парламентом, Радою та Європейською комісією від 2 грудня 2013 р. складається з трьох частин: частина перша містить опис багаторічного фінансового рамкового плану й положення щодо його виконання; застосовується протягом строку чинності фінансового плану; частина друга стосується вдосконалення співпраці інституцій ЄС під час реалізації бюджетних процедур; третя – містить положення про належне бюджетне управління фондами ЄС [8].

Отже, дослідження становлення системи власних ресурсів Європейського Союзу дає змогу зрозуміти особливості бюджетних відносин на сучасному етапі. Правове регулювання формування системи власних ресурсів ЄС здійснюється відповідно до Договору про функціонування ЄС та актів вторинного законодавства. Бюджет ЄС реалізується за рахунок власних ресурсів й інших фінансових надходжень. Доходи та видатки бюджету мають бути збалансовані. Щорічний бюджет ЄС повинен відповідати багаторічному фінансовому рамковому плану. Він має забезпечувати впорядкований розвиток видатків ЄС у межах його власних ресурсів.

Джерела та література

1. Бояр А. Система власних ресурсів у формуванні бюджету європейського союзу / А. Бояр // Міжнародна економічна політика. – 2009. – Вип. 1-2. – С. 287-317.
2. Європейський Союз. Консолідовані Договори / під ред. В.І. Муравйова. – Київ: Port-Royal, 1999. – 206 с.
3. Копійка В. В. Європейський Союз: історія і засади функціонування: навч. посіб. / В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко; за ред. Л.В. Губерського. – Київ: Знання, 2009. – 751 с.
4. Європейське право: право Європейського союзу: підручник: у трьох кн. / за заг. ред. В.І. Муравйова. – Київ: Ін Юре, 2015 – Кн. друга: Матеріальне право Європейського Союзу / В.І. Муравйов, К.В. Смирнова, І.В. Влялькó та ін. – Київ: Ін Юре, 2015. – 456 с.
5. Зібрання актів Європейського права – Вип. 1: Європейський Союз / упоряд. К.В. Смирнова; за заг. ред. В.І. Муравйова. – Київ: Ред. журн. «Право України», 2013. – 1052 с.
6. Council Decision № 2007/436/EC, Euratom: Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D0436>.
7. Council Regulation (EU, Euratom) № 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>.
8. Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013Q1220\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013Q1220(01)).

Конончук И. Становление системы собственных ресурсов Европейского Союза. В статье проанализированы акты первичного и вторичного права, регулирующих систему собственных ресурсов Европейского Союза (далее – ЕС). Дается характеристика основных этапов становления этой системы. Отмечается, что бюджет ЕС финансируется за счет собственных ресурсов и других финансовых поступлений. Рада может ввести новые категории собственных ресурсов или отменить любые имеющиеся. Эти решения о системе собственных ресурсов ЕС вступают в силу только после их одобрения всеми государствами-членами в соответствии с конституционными правилами каждой из них. Определяется система собственных ресурсов ЕС как основной элемент доходной части бюджета ЕС. Доходы и расходы бюджета нужно сбалансировать. Ежегодный бюджет ЕС должен соответствовать многолетнему финансовому рамочному плану, который должен обеспечивать упорядоченное развитие расходов ЕС в рамках его собственных ресурсов.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, доходы и расходы бюджета, пошлина, система собственных ресурсов ЕС, финансовый регламент.

Kononchuk I. Formation of the European Union Own Resources System. The article analyzes the acts of primary and secondary law which govern the system of the European Union own resources. The article describes the main stages of this system formation. The author states that the EU budget is financed from its own resources. The EU Council has the authority to introduce new categories of its own resources or cancel any existing ones. These decisions about the EU own resources system come into force only after the approval by all member-states in accordance with the constitutional rules of each of the states. The emphasis is laid on the system of the EU own resources as the main revenue source of the EU budget. The budget revenues and expenditures should be balanced. The annual EU budget must meet the long-term financial framework plan. The financial framework has to ensure the orderly development of EU expenditure within its own resources system.

Key words: budget, budget process, budget revenues and expenditures, duty, EU own resources system, financial regulation.