

# ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.73

**Зоріна О.І.,**  
к.ю.н., доцент кафедри  
адміністративного та кримінального права  
Одеської національної морської академії

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО ПРАВА ЄС

*У статті пропонується історико-правовий огляд становлення та розвитку фінансового права Європейського Союзу.*

*В статье предлагается историко-правовой обзор становления и развития финансового права Европейского Союза.*

*The paper presents the historical and legal review of formation and development of financial law of the European Communities and the European Union.*

*Постановка проблеми.* Перш ніж почати розглядати питання історичного становлення та подальшого розвитку фінансово-правової системи Європейського Союзу автору здається доцільним звернутися до історії виникнення ЄС взагалі.

Фундаментальними основами європейської інтеграції, безсумнівно, були та залишаються соціокультурна близькість європейських народів та спільність їх історичних доль. З часів середньовіччя Європа являла собою культурне ціле, яке об'єднувалося християнською релігією, звичною для освічених класів латинською мовою, розвинутою торгівлею, а також, як нагадують деякі автори, прецедентами єдиної військової політики – наприклад, у часи хрестових походів. Пізніше Європа явила себе народам інших континентів як єдиний центр, звідки по світу розповсюдились характерні для епохи Просвітлення ідеали громадянського суспільства та свободи особистості, принципи державного демократичного устрою та поважання прав людини. У своєму унікальному статусі творця, завоювавши всесвітнє визнання нових цінностей та сенсів, Європа стала справжнім творцем історії; з цієї точки зору вона поставала перед людством як щось ціле та, тим самим, отримувала додаткові стимули до внутрішньої єдності.

У 1922 році граф Річард Куденхоув-Калергі опублікував свій славнозвісний твір «Пан-Європа, проект». У ній аристократ австро-венгерського походження аналізує ідеї високопоставленого французького посадовця Луї Лушера, констатує, що сучасні війни потребують від учасників гігантського промислового потенціалу. Але існує можливість позбавитися конфлікту проміж великими державами шляхом розміщення

їх ресурсів під колективний нагляд. Таким чином, існує надія запобігти новій війні між Німеччиною та Францією у випадку сумісного контролю ціми державами над німецьким вугіллям та французькою сталлю. Розвивая міркування Лушера та додаючи до них ідеї Джованні Ан'еллі в галузі європейського федералізму в якості протидії від реваншистського націоналізму, Куденхоув-Калергі пропонує створити Об'єднанні Штати Європи по американській моделі. На його думку, це мало б сприяти створенню державної Європи поряд із США, СРСР та Британською Імперією. У його розумінні Європа простиралась від Польщі до Франції. У 1926 році Куденхоув-Калергі створює організацію під назвою Загальноєвропейська унія та скликає конгрес у Відні, зібравший більше ніж 2000 учасників. Куденхоув-Калергі пропонує проект мирного співробітництва суверенних держав, виступаючи проти фашистського бачення насильницького об'єднання Європи, у якій національні держави були б знищені. Він отримує підтримку багатьох інтелектуалів, серед яких були Гійом Аполлінер, Альберт Ейнштейн, Зігмунд Фрейд, Томас Манн, Хосе Ортега-і-Гассет, Пабло Пікассо, Райнер Марія Рільке, Сен-Жон Перс та інші. Головою Унії обирають лауреата Нобелівської премії миру Аристиди Бріана.

Однак усі ці обставини, які сприяли європейській інтеграції, не були її актуальними причинами. Уроки Другої Світової війни привели до відродження ідей пацифізму та розумінню необхідності не допустити зростання націоналізму у післявоєнному світі. Іншою реальністю, яка заклала фундамент для розвитку процесу європейської інтеграції, стало прагнення країн Західної Європи відновити похитнувшієся у результаті війни економічні позиції. Для країн, які потерпіли поразку у війні (перш за все Німеччини, розділеної на декілька окупаційних зон), нагальною потребою являлось відновлення власних політичних позицій та міжнародного авторитету. У зв'язку з початком «холодної війни», згуртованість розглядалась і як важливий крок у стриманні радянського впливу у Західній Європі.

К моменту закінчення Другої світової війни сформулювались два принципіальних підходи до європейської інтеграції: федералістський та конфедеративний. Прихильники першого шляху прагнули до розбудови наднаціональної Європейської федерації чи Об'єднаних штатів Європи, тобто до інтеграції усього комплексу суспільного життя, вплоть до введення єдиного громадянства. Як писав У. Черчелль: «мета припинення тисячолітньої ворожби між Францією та Німеччиною здається мені головною задачею; тільки прив'язавши галлів та тевтонів один до одного у економічному, соціальному та нравственому відношеннях настільки міцно, щоби виключити виникнення нової суперечки, та змусивши колишні антоганізми замовкнути во взаємній залежності та процвітанні, Європа зможе піднятися з колін».

Другий підхід передбачав обмежену інтеграцію, яка базувалася на принципах міждержавної згоди, із збереженням суверенитету країн-

учасниць. Для прихильників цього підходу процес об'єднання зводився до тісного економічного та політичного союзу із збереженням своїх урядів, органів влади та військових сил.

Таким чином, можна говорити про те, що увесь хід європейської інтеграції зображує постійну боротьбу цих двох концепцій.

Активізація процесів об'єднання, розпочавшихся одразу після закінчення Другої світової війни, носила не стільки культурний, скільки сугубо політичний характер. Істотною причиною стало також безпрецедентне послаблення позицій європейських країн на світовій арені; як підкреслював П. Жербе: «одним з основних імпульсів к об'єднанню Європи стало визнання слабкості по відношенню до зовнішнього світу... Коли Європа відчула загрозу зовні, необхідність європейського згуртування стала наявною». Тим самим необхідно визнати, що, на відміну від фундаментальних основ європейської інтеграції, мавших у великій ступені соціокультурну природу, її безпосередні причини цілковито та повністю розташовувались у політичній площині.

Іскрою, що розпалила факел європейської єдності, стала промова Уїнстона Черчелля, оголошена ним у Цюріху у 1946 році. Виражаючи настрої післявоєнної епохи, він говорив про «Об'єднанні Штати Європи» та запропонував у якості першого практичного кроку у цьому напрямку створити свого роду «Раду Європи». Так що, з немалою долею віроятності можливо стверджувати, що у верхів'ях європейської інтеграції у сьогоденні її стані стояв Уїнстон Черчелль, а його практичними наступниками стали - Жан Моне та Робер Шуман – на першому етапі, де Голль та Аденауер - на другому. Ж. Моне підготував проект об'єднаної Європи, а потім домігся, щоб його прийняли лідери низки західноєвропейських держав. Основу проекту посідала ідея створення Європейського Об'єднання вугілля та сталі (далі - ЄОВС). За її втілення у життя взявся Роберт Шуман. Майже рік продовжувалася кропітлива робота над доведенням підготовленого Жаном Моне та схваленого Робертом Шуманом проекту створення ЄОВС до стадії підписання конкретної угоди, яка нарешті відбулася 18 квітня 1951 року. У засновницькій конференції прийняли участь представники шести держав – Франції, країн Бенілюксу, Італії та Німеччини. Текст надрукували у французькій типографії на голландському папері німецькими чорнилами. Обкладинка була виготовлена у Бельгії та Люксембурзі, а шовкові закладки – у Італії. Ще рік зайняв процес ратифікації угоди національними парламентами і 10 серпня 1952 року ЄОВС розпочало свою роботу під керівництвом Жана Моне. Але вугілля та сталь були для Моне лише проміжним етапом. Він прямував до створення Об'єднаних штатів Європи, тому слідуючим важливим кроком на даному шляху повинно було стати оборонне співтовариство з єдиною європейською армією, яка б запобігла відродженню вермахту. Розроблений та підписаний ціми ж шістьма державами договір про заснування Європейського оборонного співтовариства був відхилений у 1954 році Національними зборами

Франції. А оскільки умовою набуття договором чинності була його одностороння ратифікація усіма державами-учасниками, договір чинності так і не набув. Питання про військово-політичне об'єднання та його інтеграційне оформлення на довгі роки було знято з порядку денного.

*Виклад основного матеріалу.* Успішна діяльність створеного у 1951 році ЄОВС привела у 1957 році до підписання славного Римського договору від 25 березня про створення Європейського економічного співтовариства (далі - ЄЕС). Першими учасниками цього інтеграційного об'єднання стали, як і у випадку з ЄОВС, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Італія, Франція та ФРН [1; 2; 3, с. 10-16; 4, с. 38-45; 5-17.].

Спочатку Європейські співтовариства здійснювали свою діяльність виключно за рахунок внесків держав-членів. Такий механізм фінансування притаманен для усіх міжнародних організацій традиційного типу, котрі є, по суті, органами багатосторонньої дипломатії та не володіють повноваженнями наднаціонального характеру, які б дозволяли їм приймати самостійні рішення незалежно від політичної волі кожної з держав-учасниць. Але, забігаючи трохи вперед, слід зазначити, що однією з особливостей, яка відрізняє Європейські співтовариства та Європейський Союз від інших міжнародних організацій, є система фінансування їх діяльності, зі самого початку передбачена Установчими договорами, заснована на використанні власних коштів Співтовариств. Про це яскраво свідчать положення статей Договору про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, якими були закладені основи системи автономного фінансування його діяльності за рахунок власних коштів [18, с. 560]. Так, стаття 50 цього Договору передбачала складання функціонального та адміністративного бюджетних планів [19], а стаття 49 надавала Вищому керуючому органу ЄОВС повноваження, необхідні для виконання задач Об'єднання, включаючи право залучати позички та «обкладати зборами вугілля та сталь та їх похідні» [19]. Таким чином, ЄОВС з самого моменту його заснування володіло особливим механізмом формування власних коштів, який мав деякі риси, схожі з державною податковою системою [20, р. 375-376]. В укладених у 1957 році Римських договорах також зі самого початку були закладені бюджетно-правові норми. Так, стаття 199 Договору про ЄЕС вводила бюджет ЄЕС [21], а ст. 171 Договору про Євратом - два бюджетних плана: адміністративний бюджет та бюджет досліджень та інвестицій [22].

Першим важливим документом, окрім Установчих договорів, в якому містились фінансово-правові норми був так званий Брюссельський договір про запровадження єдиних органів Європейських співтовариств 1965 року. На підставі статті 20 цього Договору адміністративний бюджет ЄОВС, бюджет ЄЕС та, за деякими виключеннями, бюджет Євратому було замінено загальним бюджетом Європейських співтовариств [23, с. 459].

У 1968 році відбувається створення Митного Союзу між державами-членами ЄЕС. У документах Митного Союзу передбачалося скасування

тарифів і кількісних обмежень між державами-членами, заміна національних внутрішніх тарифів на спільні зовнішні тарифи.

На початку 1970-х років перед Європейським економічним співтовариством та Європейським співтовариством з атомної енергетики (далі - Євроатом), гостро постало питання про недостатність фінансування за рахунок внесків держав-членів. Окремі статті Установчих договорів цих співтовариств передбачували можливість заміщення фінансових внесків держав-членів власними ресурсами Співтовариств, у тому числі повністю чи частково доходами від загального митного тарифу (у випадку з ЄЕС) та надходженнями від зборів, які стягував Євроатом у державах-членах. При цьому самі Співтовариства не володіли правом прийняття рішень стосовно видів таких зборів та розподілу податкового тягаря проміж державами-членами. Усі рішення стосовно фінансування діяльності Співтовариств за рахунок податків та зборів приймалися державами-учасницями та закріплювались належними угодами між ними. Таким чином, значна частина власних коштів Європейських співтовариств не стягувалась самими Співтовариствами у вигляді прямих податків та зборів, а надходила у вигляді відрахувань від податків та зборів, зібраних державами-членами і, повністю або частково, передаваних до бюджету Співтовариств [24, р. 57].

Завдяки цьому розпочався процес формування фінансової автономії Співтовариств. Для цього 21 квітня 1970 року у Люксембурзі було прийнято низку актів. Зокрема до них відносять Постанову про фінансування сільськогосподарської політики, рішення Ради № 70/243 про заміну фінансових внесків держав-членів власними коштами Співтовариств [25] та Люксембургський договір про зміну деяких бюджетних норм Договору про ЄЕС та Брюссельського договору [26], який отримав неофіційну назву «Бюджетний договір». Слід зазначити, що спочатку до власних коштів Співтовариств відносились сільськогосподарські вирахування (включаючи вирахування на цукор та глюкозу) та митні збори, які надходили до бюджету Співтовариств ще до рішення про систему «власних коштів», а також надходження від податку на додану вартість по єдиній для усіх держав-членів ставці до 1%. Однак, процес переходу на фінансування за рахунок власних коштів, котрий було заплановано завершити до 1975 року, затягнувся до 1980 року із-за відсутності домовленості про уніфікацію бази ПДВ [23, с. 460-461].

Згідно Бюджетного договору 1970 року, починаючи з 1975 року бюджетний план приймався Радою та Парламентом Співтовариств як єдиним бюджетним органом, причому Парламент отримав право затвердження бюджету (за винятком так званих обов'язкових видатків) та затвердження сумісно з Радою звіт Комісії про виконання бюджету [26].

Новий бюджетний договір від 22 червня 1975 року додатково розширив повноваження Парламенту у бюджетній сфері, в т.ч. за рахунок права відхиляти у другому читанні наданий проект бюджету у цілому.

Крім того, ускладнювалось відхилення пропозицій Парламенту про зміну проекту бюджетного плану [27].

Наприкінці 1970 – початку 1980-х років в суспільній думці панувало скептичне відношення до інтеграції. Цей період західні журналісти охрестили епохою «євросклерозу». Ренесанс інтеграційної політики пов'язують з іменем політичного діяча Франції Жака Делора, який очолив Комісію європейських співтовариств (надалі – Комісія) у червні 1984 року [2, с. 20].

Набуття членства у ЄЕС у 1986 р. Іспанії та Португалії та підписання в тому ж році Єдиного європейського акту створили політичні та економічні передумови для подальшого вдосконалення системи власних коштів. Єдиний європейський акт (надалі – ЄЄА) мав вигляд модифікованих попередніх трьох установчих договорів Співтовариств і містив угоду держав-членів про запровадження спільної європейської закордонної політики, яка заклала юридичну основу для європейської політичної кооперації. Метою ЄЄА було завершення формування Внутрішнього ринку Співтовариства, який визначався «як простір без внутрішніх кордонів, у якому гарантується свобода руху товарів і капіталу, пересування осіб» до 31 грудня 1992 року [28, с. 9-10]. У 1987 році Комісія, на чолі з Жаком Делором, підготувала та надала на розгляд Ради Європейських Співтовариств (надалі – Рада) два документи: «Забезпечення успіху Єдиного європейського акту» та «Доклад про порядок формування бюджету Європейських Співтовариств», які стали широко відомі під неофіційною назвою «Пакт Делора». На засіданнях Європейської Ради, відбувшись у грудні 1987 року у Копенгагені та у лютому 1988 року у Брюсселі, були визначені основні напрямки розвитку фінансової системи Співтовариств, які базувались на запропонованих Комісією, викладених у «Пакті Делора». По-перше, було вирішено збільшити об'єм надходження власних коштів до бюджету Співтовариств у період з 1988 по 1992 роки. По-друге, було вирішено забезпечити пріоритет тим напрямкам фінансової політики Співтовариств, метою яких було подальше згуртування держав-членів (у тому числі політика формування структурних фондів та політика видатків на сільське господарство). По-третє, було прийнято рішення про забезпечення відповідності об'єму субсидій, надаваних Співтовариствами державам-членам, рівню економічного розвитку цих держав [28, с. 562].

29 червня 1988 року у Брюсселі між Комісією та Європейським Парламентом (надалі – Парламент) була укладена Міжінституціональна угода про бюджетну дисципліну та вдосконалення бюджетного процесу. Метою даної Угоди було забезпечення інститутами Співтовариств та державами-членами стабільних підстав та ефективних засобів здійснення загальних політик Співтовариств. Згідно з Угодою 1988 року реформа фінансової системи Співтовариств повинна була розвиватися у трьох основних напрямках:

- забезпечення контролю над видатками Співтовариств з метою суворого дотримання бюджетної дисципліни;

- введення додаткового (четвертого) джерела фінансування діяльності Співтовариств на 1988 – 1992 роки: відрахування держав-членів до бюджету Співтовариства на підставі визначеної процентної ставки від величини їх валового національного продукту;

- забезпечення відповідності відрахувань держав-членів до бюджету Співтовариств реальним фінансовим можливостям цих держав [29].

Таким чином до власних коштів Співтовариств повинні були відноситись такі категорії:

- відрахування, премії, додаткові та компенсаційні платежі, а також інші платежі, які стягуються з товарообігу з третіми країнами в межах Єдиної сільськогосподарської політики;

- митні збори, Єдиний митний тариф, інші аналогічні митні платежі, які стягувались з товарообігу з третіми країнами, а також митні збори на товари номенклатури ЄОВС;

- відрахування від надходжень національних податків на додану вартість;

- процентне відрахування від величини валового національного продукту – так зване четверте чи додаткове джерело доходів;

- інші власні кошти: податок на жалування персоналу, процентний дохід від капіталу, отримані внески на здійснення програм та т. ін.[30].

Проведення членами Співтовариств сумісної аграрної політики стало наслідком створення єдиного ринку у сфері сільського господарства та торгівлі сільськогосподарською продукцією. Для цього Співтовариство розробило та почало застосовувати міри регулювання ринку окремих видів продукції для підвищення попиту та стабілізації цін на них та підтримки тим самим власно сільськогосподарського виробництва. Таке регулювання отримало своє вираження у встановленні ще двох додаткових зборів. Платниками першого збору були визначені виробники молочної та зернової продукції, яких таким чином залучали до фінансування затрат Співтовариств, які виникали у зв'язку з її перевиробництвом. Даний збір був покликаний сприяти скороченню виробництва відповідних товарів. Другий збір стягувався при транскордонних поставках сільськогосподарської продукції всередині Співтовариств[23, с. 429-430].

Залучення у 1970 році податка на додану вартість в якості доходного джерела бюджету Співтовариств було обумовлене практичними міркуваннями, а саме наявністю широкої податкової бази, відлагодженого механізму збору та перспективою швидкої гармонізації. Зі самого початку саме це джерело мало назву додаткового. Надходження частки національного податку на додану вартість до бюджету Співтовариств здійснювалось у порядку перерозподілу зібраних у державах-членах сум податку [23, с. 428].

Єдина ставка, яка застосовувалась до здійснюваних усіма державами відрахуваннями ПДВ, коливалася в різні періоди від 1 до 1,4%. Податкова база також була уніфікована та являла собою суму усіх підлягаючих

оподаткуванню оборотів по поставці товарів та наданню послуг на етапі споживання на території Співтовариств.

Відрахування, базу обчислення яких складав показник валового національного продукту, були введені до системи доходних джерел бюджету Співтовариств як доповнення до традиційних коштів та доходів від ПДВ та були вимушеною мірою, так званим політичним компромісом, необхідність якого була обумовлена тяжким фінансовим становищем Співтовариств, маршем місце у 1987 році завдяки непередбачуваному зростанню витрат на сільське господарство, яке поставило Співтовариства на межу неплатоспроможності [31, с.184]. Для додержання справедливості у розподілі тягаря фінансування ЄС в більш бідних країнах (Іспанії, Португалії, Ірландії та Греції) податкова база була обмежена 50% їх валового національного продукту. Особливе правило було передбачено по відношенню до Великої Британії, яка отримувала відшкодування частини перерахованого податку для компенсації дисбалансу її платежів до бюджету ЄС та величини коштів, які отримувались з європейського бюджету[32, с. 53].

Податок на жалованіє персоналу органів Співтовариств був встановлений на підставі ст. 13 Протокола про привілеї та імунітети Європейських співтовариств [33]. Правове регулювання даного податку міститься у постанові Ради Європейських співтовариств №260/68 від 29 лютого 1968 року (з багато чисельними послідовними змінами та доповненнями)[34]. Жалування, заробітна платня та інші види винагород, як, наприклад, пенсії, грошова допомога при звільненні та т. ін., які виплачувались чиновникам та іншим співробітникам європейських інститутів, враховуючи Комісію, Суд, Рахункову палату, Європейський Центральний Банк та ін., підпадали під обкладення відповідним податком. Основні положення про порядок його обчислення та сплати відповідали національним нормам про прибутковий податок. Тариф податку був прогресуючим; ставки зростали від 8 до 45 %. При обчисленні податку надавався неоподаткований соціальний мінімум. Не підпадали під оподаткування виплати до фондів соціального та пенсійного страхування, соціальні, сімейні грошові допомоги та грошова допомога на дітей, а також компенсації, які сплачувались у зв'язку із здійсненням службової діяльності у органах Співтовариств[23, с. 430].

До інших надходжень відносились також кошти, які вносились державами-членами в якості фінансових санкцій.

Повертаючись до на бувшого чинності у 1987 році ЄСА слід зазначити, що його прийняття сприяло консолідації досягнень Співтовариств, затвердженню та розширенню правових начал у їх діяльності. Він сприяв активізації процесу інтеграції, раціоналізації діяльності інститутів Співтовариств, заклав в значній мірі передумови для переростання співробітництва держав-членів у більш тісний Економічний та валютний союз, а рівно і політичний союз. Тим самим була намічена



програма подальшої еволюції, яка і підготувала перехід до виникнення Європейського Союзу.

Договір про створення Європейського Союзу був підписаний 7 лютого 1992 року у старовинному голландському містечку Маастрихт та після важкої процедури ратифікації все ж таки набув чинності 1 листопада 1993 року.

Метою створення Європейського Союзу (надалі – ЄС), перш за все, було створення економічного та валютного союзу, зокрема запровадження єдиної європейської валюти, проведення спільної політики в галузі закордонних справ та безпеки, встановлення єдиного громадянства ЄС, співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ [28, с. 10].

З метою побудови Економічного та валютного союзу (надалі – ЕВС) Маастрихтський договір встановлює програму та графік реалізації ЕВС та введення єдиної валютної одиниці. Договір та додатки до нього визначили умови участі держав-членів у Валютному Союзі та фінальну дату введення в обіг нової спільної валютної одиниці – євро. Кінцевою датою реалізації цієї мети повинно було стати 1 січня 1999 року. Незважаючи на труднощі, що виникли, скептичне відношення впливових політичних сил у країнах ЄС, а також з боку окремих урядів, мета, встановлена Маастрихтським договором, була досягнута. Дійсно, з 1 січня 1999 року в 11 держав-членів ЄС (з 15) набула чинності нова валютна система та нова валютна одиниця [23, с. 24-25]. В безготівковий обіг євро введено з 1 січня 1999 року, а готівкові євробанкноти та монети поступили в обіг з 1 січня 2002 року.

Вважаємо, що однієї цієї обставини достатньо для того, щоб визнати Маастрихтський договір та створення ЄС як новий масштабний крок на шляху європейської інтеграції.

Подальші події розвивались дуже стрімко – у том ж 1992 році між країнами Європейської Асоціації Вільної Торгівлі (далі – ЄАВТ) та державами-членами ЄС був укладений Договір про створення Європейського Економічного Простору (далі - ЄЕП). Цей Договір розглядався як еквівалент членства і мав інтегрувати економіки країн ЄАВТ до ЄС, не надаючи їм при цьому права участі в роботі його інститутів [28, с. 11]. У 1993 році у Копенгагені відбувається саміт глав держав-членів ЄС, на якому було проголошено, що країни Центральної та Східної Європи, з якими підписано угоди про асоціацію, можуть у майбутньому стати членами ЄС. Також були встановлені критерії, за якими буде оцінюватись готовність держави-кандидати до вступу у ЄС.

Зокрема, підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами відбулося у Люксембурзі 16 червня 1994 року та набуло своєї юридичної сили 1 березня 1998 року [35]. На саміті глав держав-членів ЄС у 1999 році в Гельсінкі Європейська Рада ухвалює спільну стратегію ЄС щодо України [36]. Майже за рік після підписання Угоди, у 1995 році, Україна набула членства у Раді Європи [37]. У 2003 році у ЄС буде започатковано «Європейську політику сусідства», головною метою якої стане поширення

загальноєвропейських цінностей поміж «тісного кола друзів» [38]. Вона полягає у наданні певних стимулів у обмін на виконання відповідних вимог і реалізується через так звані Плани дій, які приймаються окремо щодо кожної країни-сусідки. Так, зокрема, ЄС розповсюджує свою політику сусідства на: Азербайджан, Алжир, Білорусь, Вірменію, Грузію, Єгипет, Ізраїль, Йордан, Ліван, Лівію, Марокко, Молдову, Палестинську Автономію, Сирію, Туніс та Україну. Плани дій визначають конкретні спільні завдання, етапи та строки їх реалізації у межах політичних, соціально-економічних, ринкових реформ, торгівлі, юстиції та внутрішніх справ, енергетики, транспорту, культури тощо.

Скликання нової міжурядової конференції для внесення змін та доповнень у Договір про створення Європейського Союзу було прямо передбачене статтею N Маастрихтського договору. За для виконання цього припису у 1996 році була скликана міжурядова конференція, якій було доручено розробити та запропонувати до підписання текст нового установчого акту, покликаного сприяти вдосконаленню структури та функціонування Європейського Союзу, а рівно вирішити ті суперечливі проблеми, які не вдалось повністю врегулювати при підготовці Маастрихтського договору[23, с. 28-29]. Незабаром новий Договір був готовий до підписання, яке відбулося 2 жовтня 1997 року у Амстердамі, завдяки чому його ще називають Амстердамським договором. Формально Договір набув чинності 1 травня 1999 року [39].

Слід зазначити, що Маастрихтський договір містив у собі ряд статей, закріплюючих правові принципи, які застосовувались до регулювання податкових відносин та являлись базовими для регламентів, директив, а також рішень Європейського Суду по питаннях оподаткування. У Амстердамському договорі ці положення збереглись, але під новим нумеруванням статей. Так, у Договорі про Європейський Союз містились принципові положення про те, що Союз забезпечує себе фінансовими коштами, які необхідні для досягнення його цілей та проведення його політики. Ця норма проголошувала фінансову автономію ЄС, але не надавала йому правових повноважень на отримання нових коштів шляхом встановлення податків чи якимось іншим чином [40,p.111]. Рішення про систему власних коштів мали прийматися Радою за пропозицією Комісії та після слухань у Парламенті. Державам-членам необхідно було кожного разу приводити своє національне законодавство згідно до цього рішення. Вираз «власні кошти» використовувався статтею 269 (колишня стаття 201) Договору про ЄС як збірне визначення ряду джерел фінансування бюджету ЄС. Ні Договір про ЄС, ані якісь інші нормативні акти Співтовариств не мали на той час чіткого визначення даного терміну. Принципіальне положення, яке характеризувало власні кошти, полягало в тому, що їх встановлення та регулювання відносилось виключно до компетенції Співтовариств[23, с. 427].

Слід відмітити, що до початку 2000-х років ЄС здійснював своє розширення досить повільно. Так, до шести країн-засновниць

Європейських Співтовариств, а згодом і ЄС, в період з 1957 по 2002 роки (за сорок п'ять років) приєднались лише дванадцять країн: у 1973 році набули членства Велика Британія, Данія та Ірландія, у 1981 році – Греція, у 1986 - Іспанія та Португалія. І тільки завдяки тим успіхам, які робив Європейський Союз в сфері політики, економіки, розвитку прав та свобод людини, його ваги на міжнародній арені, приєднатися до нього на початку 21 століття виказали бажання велика кількість держав. Але не всі країни, бажаючи набути такого членства, хотіли бачити у ЄС. З цією метою, починаючи ще з 1992 року, тобто після укладання Маастрихтського договору та створення Європейського Економічного Простору, ЄС починає розробляти законодавчий пакет під робочою назвою «Концепція розвитку» більш відому під назвою «Agenda 2000» чи «Пакт стабільності», в якій визначає країни Центральної та Східної Європи, з якими він був готовий розпочати переговори про членство. Пакт стабільності, прийнятий у 1999 році у Берліні, включав в себе новий перспективний фінансовий прогноз на період до 2006 року та нову міжінституціональну угоду про бюджетну дисципліну та вдосконалення бюджетного процесу [41].

Останнім кроком у підготовці до майбутнього розширення ЄС став Ніщцький договір 2001 року, змінюючий Договір про ЄС, Договори, які засновували Європейські Співтовариства, та деякі стосуючіся них акти [42]. Завдяки цьому Договору у 2003 році набули членства у ЄС Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія, а у 2007 році - Болгарія та Румунія.

В результаті стрімкого розширення ЄС виникла гостра необхідність у перегляді засад конституційного устрою ЄС, реформування процедури голосування, консолідації та спрощення існуючих установчих договорів ЄС у 2001 році була проголошена так звана Лаакенська декларація на підставі якої був створений Європейський Конвент основна мета якого полягала в розробці проекту Конституційного договору ЄС. Остаточний текст Конституційного Договору після його обговорення в Європейській Раді підписали у Римі 29 жовтня 2004 року представники держав-членів Європейського Союзу.

Після невдалої ратифікації Конституційного Договору на національних референдумах у Голландії та Франції була створена спеціальна робоча група з редагування тексту Конституційного Договору ЄС. У червні 2007 року ця група представила офіційний текст нового установчого договору французькою мовою. 21 червня 2007 року у Брюсселі відбулося засідання Європейської Ради, де було ухвалено остаточне рішення щодо розробки нового договору замість Конституційного Договору ЄС. Було досягнуто згоди щодо організації Міжурядової конференції глав-держав ЄС, щодо усунення частини тієї конституційної термінології та інших суперечливих аспектів тексту Конституційного Договору ЄС, які були неприйнятні для деяких держав-членів ЄС.

23 липня 2007 року Міжурядова конференція глав держав-членів ЄС, яка відбувалась у Лісабоні почала розробку нового установчого договору ЄС. За прикладом попередніх установчих договорів ЄС він отримав неофіційну назву «Лісабонський Договір». Офіційна церемонія підписання Договору відбулася 13 грудня 2007 року і після повторного референдуму з його ратифікації у жовтні 2009 року у Ірландії, а також згоди Європейської Ради про деякі поступки відносно Польщі та Чеської Республіки, 1 грудня 2009 року набув чинності [28, с. 14-24].

*Висновки.* І так, перед нами постає, хоч і декілька стислий, але достатньо повний історично-правовий огляд становлення та розвитку фінансового права Європейських Співтовариств та Європейського Союзу. Цілі, які постають перед ЄС в процесі формування власної фінансової системи; принципи на яких вона базується; задачі, які постають перед інститутами Співтовариств та Союзу для досягнення цих цілей; непростий механізм реформування вже існуючої нормативно-правової бази та створення нової, більш пристосованої до нинішнього політичного, економічного, соціокультурного стану Європейського Союзу, тих викликів, які поставили перед усією світовою спільнотою нова фінансова криза, вогнища військових дій в деяких країнах Близького Сходу, політично-військові суперечки Північної та Південної Кореї, потреба негайного вирішення широкого кола питань стосовно збереження навколишнього середовища у світі техногенних катастроф та наслідків, до яких призведуть вибухи атомних реакторів у Японії, наближаючийся дефіцит харчових продуктів з огляду на процеси глобального потепління, зміну клімату та перенаселення земної кулі. Усі ці питання неможливо вирішити ніякими зусиллями поодиноких урядів держав. Це питання всесвітнього, глобального характеру. Вони потребують сумісних зусиль політиків і націй, які вони очолюють, вони потребують розробки спеціальних програм та серйозних, поміркованих, рішучих дій, і ще більше вони потребують фінансування.

Європейський Союз постає як деяка сверждержавна, яка має всі необхідні для держави взагалі, атрибути. Це і Президент, і Парламент, і орган виконавчої влади у вигляді Європейської Комісії, і Суд Європейського Правосуддя. Це Центральний європейський банк, валютна система та валютна грошова одиниця, це бюджет і бюджетний процес, це, так звані податки, які наповнюють цей бюджет. І наразі, це великий механізм, котрий функціонує завдяки єдиній економічній та грошово-кредитній політиці. З огляду на сьогоденні реалії Європейський Союз, незважаючи на серйозні проблеми, спричинені фінансовою кризою економічному становищу Греції, Іспанії, Ірландії, Португалії, не втрачає контролю над ситуацією, шукаючи заходи для зміцнення своєї фінансової системи. Слід зауважити, що окрім наслідків фінансової кризи, Європейський Союз протистоїть таким речам як людський фактор, який проявляється у вигляді власних амбіцій деяких лідерів та олігархів так званих «нафтових» та «газових» країн, корумпованих країн з «перехідно-

тіньовою» економікою, а також дуже серйозному протистоянню США та Росії країнам, які сповідують мусульманську ідеологію та доктрину права.

Все це не аби які виклики, потребуючі політичної виваженості та витонченості, законодавчої мудрості та передбачливості, фінансової стабільності, а головне народного терпіння та розуміння.

**Використані джерела:**

1. Аннерс Э. История европейского права: Пер. со швед. – М., 1994.
2. Аракелян М.Р., Василенко Н.Д. Курс лекций по праву Европейского Союза: Учебное пособие. – Одесса: Юридична література, 2008.
3. Баймуратов М.А. Основные способы европейской интеграции // Михайло Баймуратов: право як буття вченого. Зб. наук. праць до 55-річчя професора М.О. Баймуратова / Упорядник та відп. ред. Ю.Ю. Волошин. – К.: Логос, 2009. – С. 10-16.
4. Беляев С.А. Европейское правовое пространство: обзор западноевропейских концепций / С.А. Беляев // Правоведение. – 1990. - № 6. – С. 38-45.
5. Борхардт Клаус-Дитер. Европейская интеграция. Происхождение и развитие Европейского сообщества. – 4-е изд. – М., 1996.
6. Введение в право Европейского Союза: Учеб. пособие для вузов. – М., 2005.
7. Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза / Ю.Д. Ильин – Харьков, 1998.
8. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб.: Пер. з англ. - К.: Т-во "Знання", КОО, 2002. - 381 с.
9. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Навч. посіб. для студентів вищих навч. закладів. - К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2001. - 448 с.
10. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. Підручник для вищих навч. закладів. - К., 2002. - 460 с.
11. Право Европейского Союза: Учебник / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2006.
12. Свобода П. Вступ до європейського права: Пер. з чеської. – К., 2006.
13. Татам Алан. Право Європейського Союзу: Підручник. – К., 1998.
14. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. – М., 2000.
15. Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества: Пер. с англ. – М., 1998.
16. Graig P., De Burca G. The Evolution of EU Law. – Oxford, 1999.
17. Kent P. Law of European Union. – Pitman Publishing, 1996.
18. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. - М.: Юристъ, 2003. - 925 с.
19. Договор о Европейском объединении угля и стали, Париж, 1951 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// europa.eu.int / eur-lex](http://europa.eu.int/eur-lex)
20. Guizzi V. Manuale di diritto e politica dell “Unione Europea. Milano, 1995. P. 375-376.
21. Договор об учреждении Европейского экономического Сообщества, Рим, 1957 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// www. europa.eu.int / eur-lex](http://www.europa.eu.int/eur-lex)
22. Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии, Рим, 1957 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// www. europa.eu.int / eur-lex](http://www.europa.eu.int/eur-lex)
23. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д. ю. н., проф. Л.М. Энтина. - М.: Норма, 2004 - 720 с.
24. Tesauro G. Il bilancio delle Comunita “ Europee // DCSI. 1980. № 1.
25. ABI. Nr. L94 (1970) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// www. eu.ue. int / en / summ. html](http://www.eu.ue.int/en/summ.html)
26. ABI. Nr. L 2 (1971) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http:// www. eu.ue. int / en / summ. html](http://www.eu.ue.int/en/summ.html)

27. ABI. Nr. L 359 (1977) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www. eu.ue. int / en / summ. html](http://www.eu.int/en/summ.html)
28. Право Європейського Союзу: Навчальний посібник/ За заг. ред. Р.А. Петрова. – 3-тє видання, змінєне і доповненє. – К.: Істина, 2010. – 376 с.
29. Институциональная система Европейского Союза [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.juristy.ru>
30. Решения Совета о системе собственных средств от 24 июня 1988 г.(88/376) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www. eu.ue. int / en / summ. html](http://www.eu.int/en/summ.html)
31. Carl, Finanzverfassung und Haushalt der Europaeischen Gemeinschaften, SteuerStud, 5/1991.
32. Der Haushalt der Europaeischen Union - eine Bestandsaufnahme.
33. ABI. Nr. 45 от 14.06.1962 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www. eu.ue. int / en / summ. html](http://www.eu.int/en/summ.html)
34. Dokument 368 R0 260, ABI. Nr. L 056 от 04.03.1969 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www. eu.ue. int / en / summ. html](http://www.eu.int/en/summ.html)
35. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом: повний текст Угоди, підписаний у Люксембурзі 14 червня 1994 року. – К.: Представництво Європейської комісії в Україні, 1998. – 96 с.
36. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України, схвалєна Європейською Радою 11 грудня 1999 року // [www. zakon. rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
37. Резолюція Комітєта Міністрів Ради Європи № (95) 22 від 25.10.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www. minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua)
38. Комюніке Європейської Комісії «Широка Європа-Сусідство» (COM(2003) 104 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www. europa.eu. int / comm / index-en.html](http://www.europa.eu.int/comm/index-en.html)
39. Амстердамский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. М., 1999.
40. Birk, Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen.
41. Agenda 2000, Europaeische Kommission, Bulletin der EU, Beilage 5/97.
42. Ниццкий договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты // Ниццкий договор и Хартия основных прав Европейского Союза. М.: Норма, 2003.

*Рецензент: д.ю.н., профєсор, Заслужєний діяч науки і техніки України  
Баймуратов М.О.*