

ского отдела Государственного архива в Люблине сделана оценка формальной стороны, а также фактического состояния делимитации восточной границы Польши на рубеже с современной Украиной. Чтобы облегчить понимание текста для современного читателя, сделано сокращение, приравнявая Украинскую Советскую Социалистическую Республику к современной Украине. По нашему мнению, тема работы – это сложный период формирования государств Украины и Польши, какими, несомненно, были 1944–1948 гг.

Ключевые слова: граница, делимитация, комиссия, пограничные отметки, протокол, Украина, Республика Польша, Украинская Советская Социалистическая Республика, река Западный Буг, река Сян, передача территорий.

Wawryniuk Andjey. Delimitation and Demarcation of the Ukrainian-Polish Border in the Years 1944–1948.

According to the archival documents: Archive of New Documents, Archive of International Issues of the Ministry, Central Military Archives, National Digital Archives, State Archives in Lublin, State Archives in Przemyśl, State Archives in Rzeszów as well as the State Archives in Lublin in the Department of Chełm; were accessed the formal and factual sections on the delimitation of the border between Poland and modern Ukraine. To simplify the understanding of the text for the modern day reader, shortcuts were made for the mental identifying of Ukrainian Soviet Socialist Republic of modern Ukraine. In our opinion, the subject of the paper is the most difficult period of the formation of the countries of Ukraine and The Republic of Poland, which certainly were the years 1944–1948.

Key words: borders, delimitation, committee, border signs, protocol, Ukraine, Republic of Poland, Ukrainian Soviet Socialist Republic, West Bug river, San river, territorial transfers.

Artykuł nadszedł do kolegium redakcyjnego
16.09.2013 r.

УДК 339.923:336.14:061.1ЄС

Андрій Бояр

Перспективи трансформації видаткової частини бюджету Європейського Союзу

У статті здійснено структурний, критичний і прогностичний аналіз видаткової частини бюджету Європейського Союзу (ЄС). Метод структурного аналізу дав змогу виділити основні напрями бюджетних видатків ЄС та здійснити стосовно них два інші види аналізу. За допомогою методу критичного аналізу виявлено переваги й недоліки фінансування спільних політик ЄС із єдиного бюджету. У його основу лягли критерії економічного, політико-правового та змішаного характеру. Результатом прогностичного аналізу стало виділення найбільш імовірних напрямів трансформації бюджетних видатків ЄС.

Ключові слова: видатки, бюджет, Європейський Союз.

Постановка наукової проблеми та її значення. Міждержавні бюджетні відносини в ЄС мають понад шістдесятирічну історію становлення та розвитку. За цей період вони набули рис розвиненої й ефективно функціонуючої наднаціональної системи, що являє собою складне та поліструктурне за характером взаємозв'язків поєднання компонентів, базовими з яких є власне бюджет (доходи й видатки), а також управління та бюджетне право. Такі ознаки, як комплексність і унікальність (безпрецедентність) роблять бюджетну систему ЄС привабливим з точки зору науки об'єктом дослідження. У вітчизняній науці цей інтерес підсилюється ще й стратегічними прагненнями нашої держави стати повноправним членом європейської спільноти в майбутньому.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Наукові дослідження, об'єктом яких є бюджетні видатки ЄС, досить широко представлені в зарубіжній літературі й, передусім, у працях таких європейських учених, як І. Берг, Б. Арді, А. Ель-Аграа (Великобританія), Ф. Фігуейра, С. Едервін, Ж. Пелкманс (Нідерланди), С. Дульсен, Д. Шварцер (Німеччина), Дж. Феррер, Д. Грос, С. Мікоссі, Г. Кіпріані (Бельгія), Т. Данел, А. Остхол (Швеція), Р. Алвес, О. Афонсо (Португалія), М. Маттіла, Х. Кауппі (Фінляндія), М. Буті, М. Нава (Італія), Дж. Бредлі, Е. Моргенрос (Ірландія), Я. Петрась (Польща), Х. Шимовіч (Хорватія).

Загальну характеристику бюджетних видатків ЄС наведено в роботах таких вітчизняних учених, як С. Юрій, В. Федосов, М. Карлін, І. Грицяк, В. Стрельцов, О. Приходько, В. Посельський та ін.

© Бояр А., 2013

Однак критичний і прогностичний аналіз видаткової частини бюджету ЄС українськими вченими ще не здійснювалися.

Викладені вище аргументи зумовили мету дослідження – обґрунтувати доцільність та можливі шляхи реформування структури видаткової частини бюджету ЄС. Для досягнення мети поставлено такі завдання: 1) схарактеризувати діючу на сьогодні структуру бюджетних видатків ЄС; 2) установити критерії оцінки різних категорій бюджетних асигнувань ЄС; 3) здійснити їх критичний аналіз; 4) окреслити перспективи трансформації видаткової частини бюджету ЄС.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Нинішня структура бюджетних видатків ЄС. Із часу заснування перших європейських спільнот і до сьогодні система фінансування діяльності ЄС кардинально змінилася. Це стосується й структури видатків єдиного бюджету. Найбільш суттєві зміни відбулися в перші десятиріччя розвитку бюджетної системи ЄС. Зокрема, частка видатків на підтримку сільськогосподарського виробництва – традиційно великої статті в бюджеті ЄС – постійно скорочувалась із розширенням сфер інтеграції. Її витіснили регіональна, екологічна, соціальна, внутрішньоринкова політика й (пізніше) політика безпеки, співпраці у сферах внутрішніх і зовнішніх справ, юстиції тощо. Близька до сучасної структура бюджетних видатків ЄС сформувалась у кінці 1980-х рр.

Бюджет ЄС на 2012 р. затверджено в обсязі 129,1 млрд євро. Ці ресурси розподіляються за п'ятьма напрямками (категоріями фінансової перспективи на 2007–2013 рр.): 1) «Сталий розвиток», що поділяється на дві підкатегорії: «Конкурентоспроможність задля зростання й зайнятості» та «Згуртування задля зростання й зайнятості»; 2) «Охорона й управління природними ресурсами», що включає в себе спільну сільськогосподарську політику ЄС; 3) «Громадянство, свобода, безпека й правосуддя»; 4) «ЄС як світовий партнер» і 5) «Адміністрація». Їх частки в бюджеті ЄС на 2012 р. склали, відповідно, 42,9 %, 44,3 %, 1,1 %, 5,3 % і 6,4 % (рис. 1).

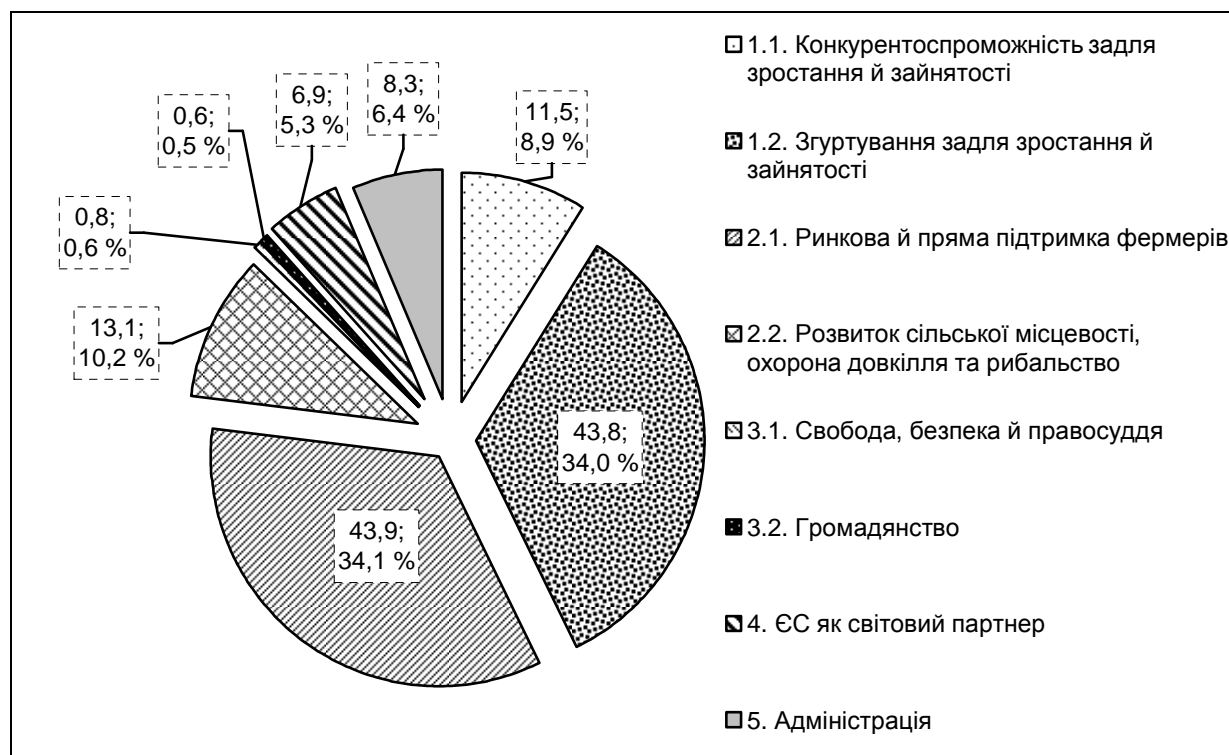


Рис. 1. Структура видатків ЄС у 2012 р. за (під)категоріями фінансової перспективи, млрд євро в поточних цінах, %¹

Головними фінансовими інструментами, що забезпечують фінансування політик у межах першого напрямку («Сталий розвиток»), є Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський

¹ Складено за: Budget 2012 in figures // European Commission [Electronic resource]. – Access of mode : http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm

соціальний фонд, Сьома рамкова програма, програми «Навчання протягом усього життя» й «Ерасмус Мундус», програма «Транс'європейські транспортні та енергетичні мережі», Рамкова програма з конкурентоспроможності й інновацій, Програми супутникової навігації «EGNOS» і «Галілео» та ін.

«Охорона й управління природними ресурсами» передбачає реалізацію заходів, що фінансуються через Європейський фонд гарантій сільського господарства (пряма й ринкова підтримка фермерів), Європейський фонд розвитку сільської місцевості, Європейський фонд рибальства, програму «Життя +» тощо.

Незважаючи на її незначну частку в бюджеті ЄС, категорія «Громадянство, свобода, безпека й правосуддя» включає цілу низку резонансних фінансових інструментів. Це, зокрема, Рамкова програма ЄС у сфері фундаментальних прав і правосуддя, Рамкова програма ЄС щодо безпеки та запобіжних свобод, програми «Культура», «Молодь у дії», «МЕДІА Мундус», «Європа для громадян», «МЕДІА 2007», програма діяльності ЄС у сферах охорони прав споживачів і охорони здоров'я, Фонд зовнішніх кордонів, Європейський фонд повернення, Європейський фонд біженців, Фонд інтеграції громадян третіх країн, Шенгенська інформаційна система, Фінансовий інструмент цивільного захисту та ін.

На зміцнення позицій ЄС у світі (п'ятий напрям бюджетних видатків) спрямовано такі фінансово-планові механізми, як Інструмент передвступної підтримки, Європейський інструмент сусідства й партнерства, Інструмент співпраці задля розвитку, Інструмент стабільності, Гуманітарна допомога, Спільна зовнішня та безпекова політика, Програма «Еней» (співпраця з третіми країнами у сфері міграції), Європейський інструмент задля демократії й прав людини, Інструмент співпраці з питань ядерної безпеки та ін.

Адміністративні видатки зводяться до оплати праці, виплати грошових винагород і пенсій працівникам органів ЄС, оплати оренди приміщень, комунальних, перекладацьких й інших послуг, закупівлі обладнання, меблів тощо.

Критерії оцінки. Усі підходи щодо оцінки діючої структури бюджетних видатків ЄС й обґрунтування перспектив її розвитку можна умовно розділити на три групи: 1) ті, що ґрунтуються на економічній теорії; 2) ті, що основані на політико-правовій доцільності та 3) змішані підходи. Відповідно, самі критерії оцінки доречно поділяти на дві категорії – економічні та політико-правові. До перших належать ті, що установлені науковими фіскально-економічними теоріями: теорією фіскального федералізму, економікою державного сектору, політичною економією багаторівневого врядування, теоріями фіскального перерозподілу та ін. Це, наприклад, критерії доданої вартості від утручання з наднаціонального рівня, субсидіарності (утручання з найбільш ефективного рівня), економічної ефективності, формування загальноєвропейського суспільного блага. До других – відповідність цілям, закладеним в установчих договорах ЄС, пропорційність (утручання ЄС лише до міри, необхідної для досягнення поставлених цілей), політична зумовленість, додатковість до (не замісність) національних інтервенцій, відповідність національним інтересам членів тощо.

Однак найбільш поширеною є практика проведення оцінок, що ґрунтуються на змішаних критеріях. Причому «змішаність» проявляється і в підборі критеріїв, так і в трактуванні їхнього змісту. До критеріїв зі змішаним змістом належать відповідність потребам (релевантність); взаємодія між різними політиками та інструментами; стійкість досягнутих результатів у часі; дієвість (рівень досягнення бажаних результатів); характер побічних ефектів (табл. 1).

Залежність між більшістю критеріїв і сферою політики розглядається як однонаправлена, тобто відповідність критерію слід розцінювати як позитивну рису (перевагу) політики. Лише існування стосовно певної політики негативних побічних ефектів і політичної зумовленості є негативними її характеристиками.

Залежність між більшістю критеріїв і сферою політики розглядається як однонаправлена, тобто відповідність критерію слід розцінювати як позитивну рису (перевагу) політики. Лише існування стосовно певної політики негативних побічних ефектів і політичної зумовленості є негативними її характеристиками.

Самою Європейською комісією при оцінці структури бюджетних видатків ЄС застосовуються критерії релевантності, взаємодії, доданої вартості, дієвості, стійкості, ефективності та характеру побічних ефектів [11, с. 10]. Науковці Центру досліджень європейської політики за основу беруть критерії дієвості, ефективності, субсидіарності, пропорційності, додатковості, європейського суспільного блага й доданої вартості [8, с. 12]. Інші колективи авторів дотримуються критеріїв, близьких до тих, якими керується Комісія [12], або пропонують свої «змішані» методики оцінки.

Підходи та критерії оцінки напрямів бюджетних видатків ЄС

Підходи до оцінки	Критерії оцінки
Економічні	<ul style="list-style-type: none"> – додана вартість; – субсидіарність (утручання з найбільш ефективного рівня); – ефективність (віддача від затрачених коштів); – формування загальноєвропейського суспільного блага
Політико-правові	<ul style="list-style-type: none"> – відповідність політичним цілям; – пропорційність утручання; – політична зумовленість; – додатковість до національних фіскальних інтервенцій; – відповідність національним інтересам держав-членів
Змішані	<ul style="list-style-type: none"> – відповідність потребам (релевантність); – взаємодія між різними політиками та інструментами; – стійкість досягнутих результатів у часі; – дієвість (рівень досягнення бажаних результатів); – характер побічних ефектів

Так, колектив голландських науковців запропонував розширений тест на субсидіарність, який дає змогу встановити відповідність тієї чи іншої політики ЄС критеріям економічної ефективності, політичної доцільності, волі до співпраці й пропорційності та, таким чином, прийняти рішення про доцільність її фінансування з бюджету ЄС і методи реалізації.

Яскравим прикладом змішаного підходу до розв'язання проблеми формування оптимальної структури бюджетних видатків ЄС є запропонований Ф. Фігуейрою підхід, названий нею мультидисциплінарним. Він ґрунтується на тестуванні різних можливих політик, що претендують на фінансування з бюджету ЄС, на предмет їх відповідності положенням чотирьох теорій і концепцій: економіки державного сектору, фіскального федералізму, відповідності політичним цілям і концепції субсидіарності.

Ще одним вагомим критерієм формування видаткової частини бюджету ЄС, на думку деяких авторів, повинна бути орієнтація на економічне зростання. Особливо актуальним цей критерій є в контексті пріоритетів нової стратегії розвитку ЄС («Європа 2020») й у світлі останньої економічної кризи. Ураховуючи принцип субсидіарності, бюджетні кошти ЄС можуть і повинні спрямовуватися на формування економіки від масштабу. Пріоритетними сферами щодо цього є інновації, людський капітал, інфраструктура [8, с. 13]. Переоціненою залишається здатність держав-членів освоювати фонди, що спрямовуються на економічне зростання, а недооціненою – політика розвитку торгівлі [6, с. 67–69].

Сильні та слабкі сторони різних категорій видатків. Керуючись названими критеріями й спираючись на емпіричний аналіз низки європейських учених, проведемо SWOT-аналіз політик, що фінансуються з бюджету ЄС.

Згідно зі структурою видатків річного бюджету ЄС сферами реалізації політик Союзу є підприємництво; наукові дослідження та інновації; зайнятість і соціальні справи; транспорт та енергетика; освіта й підготовка кадрів; політика згуртування (регіональна політика); сільське господарство; розвиток сільської місцевості; рибальство та морські справи; охорона навколишнього середовища; культура, молодь і спорт; охорона здоров'я й прав споживачів; інформаційне суспільство; свобода, безпека та правосуддя; зовнішні відносини й безпека та ін.

Політика підприємництва спрямована на зростання й посилення конкурентоспроможності економіки ЄС, що є головною аргументацією на користь її релевантності. Оцінки також засвідчують її дієвість (досягнення бажаних результатів) і здатність формувати європейську додану вартість [9, с. 40], однак однозначності щодо взаємозв'язку цієї політики з іншими, стійкості її результатів у перспективі й навіть відповідності принципам ефективності, субсидіарності та пропорційності не спостерігається (табл. 2).

Недоліками політики підтримки малих і середніх підприємств (МСП) вважається те, що вона не завжди адресована безпосередньо підприємствам, часто дублює (замінює) національну й іншу міжнародну підтримку (суперечність принципу додатковості), є складнішою, ніж національні схеми.

Таблиця 2

Відповідність діючих категорій бюджетних видатків ЄС головним критеріям оцінки¹

№ з/п	Напрямок видатків	Критерії ²										
		Релевантність	Зв'язок з іншими політиками	Стійкість	Дієвість	Економічна ефективність	Позитивні / негативні побічні ефекти	Додана вартість	Відповідність принципу субсидіарності	Європейське суспільне благо	Пропорційність	Політична зумовленість
1	Підприємництво	+	=	=	+	+	+/-	+	=	+	=	-
2	Дослідження та інновації	+	=	=	+	=	+/-	+	+	+	=	-
3	Зайнятість і соціальні справи	+	+	=	+	=	+/=	+	+	+	=	-
4	Транспорт й енергетика	+	+	=	-	=	+/+	+	+	+	=	-
5	Освіта	+	+	+	+	=	=/=	+	+	+	+	-
6	Політика згуртування	+	+	=	+	=	+/=	+	+	+	=	=
7	Підтримка фермерів (ССП)	+	+	-	-	-	=/=	=	-	-	-	+
8	Розвиток сільської місцевості	+	+	+	+	=	+/-	=	+	+	=	-
9	Рибальство й морські справи	+	+	+	=	=	-/=	+	+	+	+	-
10	Охорона навколишнього середовища	+	+	=	+	=	+/-	+	+	+	=	-
11	Культура, молодь та спорт	+	+	+	=	=	+/-	-	=	=	=	-
12	Охорона здоров'я і прав споживачів	+	+	+	+	+	+/+	+	+	+	+	-
13	Інформаційне суспільство	+	+	+	+	+	+/+	+	+	+	+	-
14	Простір свободи, безпеки й правосуддя	+	+	+	+	+	=/=	+	+	+	+	-
15	Зовнішня діяльність	+	+	=	+	=	=/=	+	+	+	-	-

Науково-дослідна та інноваційна політики ЄС характеризуються кількома досить вагомими перевагами, а саме: релевантністю, дієвістю, доданою загальноєвропейською вартістю, відповідністю принципу субсидіарності, рисами загального блага та відсутністю політичної вмотивованості щодо їх фінансування з єдиного бюджету (див. табл. 2). Координація цих політик із наднаціонального рівня виправдана положеннями теорії фіскального федералізму. Позитивною рисою науково-дослідної політики є те, що використання бюджетних коштів на її реалізацію здійснюється на цен-

¹ Складено автором на основі вищенаведеного аналізу. Умовні позначення: (+) – відповідає; (-) – не відповідає; (=) – неможливо сказати однозначно; надійність твердження: □ – ненадійне; ■ – надійне; ■ – дуже надійне.

² Суть критеріїв розкривається вище.

тралізованій основі, а надання грантів здійснюється безвідносно до національної належності бенефіціара.

Причинами невизначеності багатьох учених щодо інших критеріїв є зумовленість головних напрямів наукових досліджень у ЄС бюджетною політикою Союзу [10, с. 12], існування значних ризиків нецільового або неефективного використання коштів [9, с. 41], дублювання фінансування однакових проектів із національних і наднаціональних фондів тощо. Неоднозначна відповідність іншим критеріям не піддає, однак, сумніву доцільність фінансування науково-дослідної та інноваційної політик із бюджету ЄС.

Зайнятість, як і економічне зростання, є одним із головних пріоритетів розвитку ЄС на сучасному етапі, що робить політику ЄС у цьому напрямі, безсумнівно, релевантною, але виключно в контексті єдиного внутрішнього ринку, зовнішньоекономічних відносин і солідарності. *Соціальна політика* (гендерна рівність, соціальна інтеграція осіб із вадами розвитку тощо) також займає високі позиції серед політик ЄС.

Діючий розподіл повноважень щодо політики зайнятості й соціальних справ між ЄС і його державами-членами переважно вписується в нормативні вимоги економічної теорії. Утручання ЄС у цій сфері є дуже малим, порівняно з діяльністю держав-членів, однак дієвим (програма «Прогрес», Європейський фонд пристосування до умов глобалізації, Європейська служба зайнятості, Європейський соціальний фонд (ЄСФ) та ін.). Тому головними перевагами європейської соціальної політики й політики зайнятості вважають відповідність принципу субсидіарності, додану вартість, загальноєвропейську зацікавленість у їх результатах, відірваність від політичної мотивації (див. табл. 2).

Найбільш виправданим є фінансування з єдиного бюджету (ЄСФ) цілі конвергенції (у частині зайнятості) у «бідних» регіонах «бідних» держав-членів, оскільки останні не мають можливості самостійно їх фінансувати. Водночас національні політики зайнятості «багатих» країн стосовно своїх «бідних» регіонів не породжують негативних екстерналій, що могли б виправдовувати фінансування цілей зайнятості в цих регіонах із ЄСФ [3, с. 84].

Не існує також єдності в оцінках щодо економічної ефективності політики зайнятості й соціальної політики та пропорційності наднаціональних утручань цілям цих політик ЄС. Суттєве зростання безробіття в умовах кризи також наштовхує на думку, що наслідки політики зайнятості ЄС є нестійкими в часі.

Найбільша частина бюджетних коштів, що спрямовуються на *транспортну та енергетичну політику* ЄС, припадає на програму «Транс'європейські мережі», енергетичні проекти ЄС, програми «EGNOS», «Галілео» і «Марко Поло». Тому критика цих ініціатив зумовлює ставлення до відповідних політик ЄС у цілому.

Координація і фінансування великомасштабних програм такого типу з наднаціонального рівня цілком виправдовується положеннями теорії фіскального федералізму, що забезпечує відповідність транспортної та енергетичної політик ЄС критеріям субсидіарності, спільного блага й доданої вартості. Відповідність цілям, закладеним у Договорі про Європейський Союз, робить відповідні програми такими, що відповідають потребам ЄС (релевантними), а значення для економічного та соціального розвитку й формування єдиного ринку – тісно пов'язаними з іншими політиками ЄС (див. табл. 2). Транс'європейські мережі також фінансуються з Фонду згуртування.

До недоліків діяльності ЄС у сферах транспорту та енергетики прийнято відносити низьку економічну ефективність і результативність [12, с. 8], ризики невідповідності критерію додатковості в «багатших» країнах-членах [9, с. 43], наявність негативних побічних ефектів (екологічних) тощо.

Із позицій і науково-теоретичних, і правових критеріїв видатки ЄС на *освіту* можуть бути виправдані лише в тому випадку, коли вони спрямовані на розвиток міжнародної співпраці в цій сфері та мобільність студентів і працівників, що є необхідною умовою спільного ринку. Саме ці цілі переслідують програми Спільноти «Ерасмус Мундус» і «Навчання протягом усього життя», на які припадає найбільша частка бюджетних асигнувань ЄС на освіту. Тому політика ЄС у сфері освіти повною мірою задовольняє майже всі критерії щодо її фінансування з єдиного бюджету (див. табл. 2).

Критичними елементами політики ЄС у сфері освіти є відсутність у більшості випадків ініціативи (співфінансування) з боку урядів та освітніх закладів держав-членів щодо освітніх програм ЄС, що, зі свого боку, може бути зумовлено небажанням посилювати конкуренцію в секторі [3, с. 133].

Головним досягненням і, відповідно, позитивною рисою *політики згуртування* ЄС є суттєвий прогрес економічного розвитку окремих країн-членів, яким протягом 1990-х рр. удалося досягти суттєвих успіхів і наблизити свої макроекономічні показники до середнього по ЄС рівня (Ірландія,

Португалія). Однак не для всіх країн зрушення були такими значними, а поточна світова економічна криза показала, що економіка цих країн все одно залишається вразливою. Вважається, що підтримка зі структурних фондів ЄС сприяє збільшенню інвестицій в економіку «бідніших» країн ЄС, однак фактичний вплив такої підтримки залишається контраверсійним питанням [5]. Те ж саме стосується вирівнювання такого показника, як ВВП на душу населення [9, с. 28].

Ще одним критичним моментом є те, що при використанні інструментів (фондів) політики згуртування керуються не лише й далеко не завжди принципом ефективності. Значна частина коштів спрямовується в регіони з високим показником ВВП на душу населення, а потреба в реалізації структурних заходів у цих регіонах пояснюється низькою густотою населення, суворими умовами ведення господарства, периферійністю положення, спадом промислового виробництва тощо. Про це свідчать усезростаючі винятки щодо правил фінансування проектів зі структурних фондів.¹

Делегування виконавчих функцій щодо політики згуртування державам-членам і регіонам відповідає принципу субсидіарності, оскільки це дає змогу повніше враховувати соціально-економічні й географічні особливості регіонів. Розвиток бідніших регіонів перебуває в площині інтересів ЄС у цілому (європейське суспільне благо), оскільки сприяє формуванню єдиного ринку й солідарності. Політика згуртування сприяє реалізації інших політик і переважно має позитивні побічні ефекти (соціальний і культурний розвиток, міжрегіональна співпраця, охорона довкілля тощо). Однак дати таку ж однозначну відповідь щодо дієвості, ефективності й стійкості цієї політики важко.

Схвальні відгуки знаходить принцип співфінансування проектів регіонального розвитку з бюджету ЄС і за рахунок національних (приватних) ресурсів. Він дає змогу підвищити ефективність заходів через запобігання лобіюванню регіональних інтересів при розподілі спільних коштів на згуртування й ставленню до структурних фондів як до спільного блага [3, с. 97]. Так само позитивним вважається фінансування з єдиного бюджету міжрегіональної співпраці. Адже компенсувати відносно високі трансакційні витрати, зумовлені транскордонними відмінностями, найдоречніше саме з наднаціонального рівня.

Найбільшій критиці з усіх політик ЄС підлягає *спільна сільськогосподарська політика* (ССП). Першою причиною для цього є велика (до сьогодні ще найбільша) частка бюджетних коштів ЄС, що виділяється на підтримку цієї галузі економіки (у 2012 р. – 34,1 % (не включаючи розвиток сільської місцевості)), а це, на думку більшості вчених, не відповідає політичним пріоритетам ЄС. Замість того, щоб використовуватися для економіко-соціального розвитку, ці потужні фінансові ресурси спрямовуються на матеріальну підтримку фермерів, тобто фактично просто перерозподіляються [7, с. 164].

Друга причина критики ССП полягає в тому, що вона не відповідає головним критеріям оцінки доцільності її фінансування з бюджету ЄС: дієвості, ефективності, стійкості, додатковості, європейського суспільного блага, доданої вартості та ін. Єдиними критеріями, які створюють підстави залишати ССП у бюджеті ЄС, є релевантність, зв'язок з іншими політиками, критерій політичної зумовленості й, можливо, пропорційності. Особливу невідповідність критеріям демонструє пряма підтримка фермерів (підтримка сільськогосподарських ринків знаходить більше виправдання).

Іншими аргументами, які переконують у регресивності ССП, є те, що не існує чіткої кореляції між обсягами сільськогосподарських виплат ЄС і доходами на душу населення в державах-членах, а також між обсягами виробництва ферм та обсягами отриманих ними з бюджету ЄС коштів [9, с. 19–20].

До позитивних рис ССП прийнято відносити те, що вона забезпечує вищі доходи малозабезпеченим фермерським господарствам (соціальна справедливість), стимулює екологізацію сільськогосподарського виробництва та забезпечує економію на масштабі при здійсненні інтервенцій.

У відповідь на зростання критики й зменшення ваги в бюджеті ЄС ССП *політика розвитку сільської місцевості* набуває все більшого значення. Цілі, які вона переслідує (підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, покращення якості навколишнього середовища, сприяння економічному розвитку сільських територій), є актуальними й користуються підтримкою громадськості, що вважається її головними перевагами.

Недоліками цієї політики є те, що методи її реалізації пов'язані також (як і ССП) переважно з фермерськими господарствами, що робить її менш ефективною, ніж якби вона ґрунтувалася на інших суб'єктах економіки сільської місцевості (сфера послуг, промисловість, інфраструктура). Крім того, з'являються труднощі, пов'язані з дублюванням цілей, що фінансуються Європейським фондом

¹ Див., наприклад, Додаток II Регламенту Ради № 1083/2006 від 11 липня 2006 р. щодо загальних положень стосовно Європейського фонду регіонального розвитку, ЄСФ і Фонду згуртування.

розвитку сільської місцевості й структурними фондами, а також проблема низької здатності освоєння коштів фондів на місцях [9, с. 25].

Політика у сферах рибальства й морських справ, хоч і носить переважно регуляторний характер, однак має в деяких випадках суттєві наслідки для бюджету ЄС також. Головна її риса (позитивна) – те, що вона тісно пов'язана з іншими політиками ЄС (науково-дослідною, екологічною, транспортною та ін.), від чого вирає і за рахунок засвоєння позитивних екстерналій діяльності в інших сферах, і за рахунок економії фінансових ресурсів, що могли б спрямовуватися на досягнення цих позитивних наслідків.

Політика рибальства – типовий приклад регулювання проблеми спільного блага. Згідно з положеннями теорії фіскального федералізму й принципом субсидіарності реалізація цієї політики з центрального (наднаціонального) рівня цілком виправдана. Критичними моментами політики рибальства є складність моніторингу дотримання спільних норм і, відповідно, ефективності менеджменту, уключаючи фінансовий. Виникають також питання щодо справедливого розподілу й ефективності структурних платежів, що здійснюються з Європейського фонду рибальства [3, с. 188].

У політиці *охорони навколишнього середовища* ЄС чітко виділяється два напрями – внутрішній і зовнішній. У першому наявні декілька складників: охорона дикої природи й біорізноманіття (програма «Природа 2000»), діяльність ЄС щодо зміни клімату (Київський протокол, торгівля правами на викиди та ін.) й інші екологічні політики (боротьба із забрудненням довкілля та пожежами, утилізація відходів, охорона природних ресурсів тощо). Другий передбачає співпрацю з третіми країнами та міжнародними організаціями в екологічній сфері.

Усі напрями екологічної політики ЄС досить однозначно оцінюються як такі, що відповідають майже всім критеріям на користь їх фінансування з єдиного бюджету. Невизначеність залишається щодо критеріїв стійкості результатів цієї політики в часі й економічної ефективності затрат на неї (див. табл. 2). Незважаючи на те, що ця політика великою мірою інтегрована в інші політики ЄС (згуртування, сільськогосподарську, науково-дослідну, енергетичну тощо), існують небезпідставні сумніви щодо адекватності ресурсів, які спрямовуються на її реалізацію, реальним потребам (відповідність критерію пропорційності) [6, с. 61].

Фінансування з бюджету ЄС заходів у сфері *культури, молоді й спорту*, як і у сфері освіти, може пояснюватися сприянням міжнародній співпраці, необхідністю обміну професійним досвідом і розвитком мобільності робочої сили. У цьому руслі діють програми «Культура», «МЕДІА Мундус», «Молодь у дії» й деякі дрібніші проекти. Однак не всі заходи в межах цих програм і поза ними відповідають зазначеним критеріям, чим і пояснюється невизначеність щодо доцільності фінансування з єдиного бюджету всього пакета програм та заходів.

Політика охорони здоров'я й прав споживачів носить переважно регуляторний характер і не тягне за собою значних бюджетних ресурсів (близько 600 млн євро у 2012 р.). Її присутність у бюджеті ЄС виправдана тією чи іншою мірою всіма критеріями оцінки (див. табл. 2). У цих сферах майже не спостерігається гетерогенності преференцій, наявна економія від масштабу, відбувається краще засвоєння зовнішніх ефектів.

Сфера *інформаційного суспільства* включає інформаційну та комунікаційну політики, які передбачають реалізацію програм, що стосуються розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової й мультимедійної індустрії, безпеки мереж, зв'язків із громадськістю, засобів масової інформації, підтримки проєвропейських громадських організацій тощо. Необхідність фінансування цих політик із бюджету ЄС не викликає сумніву в більшості експертів, про що свідчить їх тверда відповідність критеріям, зазначеним у табл. 2.

Формування простору свободи, безпеки й правосуддя передбачає реалізацію спільних міграційної та візової політик, політик у сферах вільного руху осіб, прав людини, юстиції, внутрішніх справ і безпеки. Незважаючи на те, що цей перелік досить широкий та строкатий, ці політики в сьогодиншньому їх вигляді більшою мірою відповідають критеріям централізованої координації й фінансування.

Спільні політики щодо солідарності (зовнішні кордони, візи, вільне переміщення), безпеки та міграцій, зокрема дають змогу не лише досягти економії від масштабу, а й ефективно нівелювати негативні зовнішні екстерналії, що виникали б у разі реалізації цих політик із національного рівня [3, с. 214]. Питання певної (а у випадку міграцій – значної) гетерогенності преференцій у цих сферах розв'язується за рахунок принципу субсидіарності, коли планування й координація заходів, що фінансуються з бюджету ЄС, здійснюється на місцях.

Зовнішня діяльність наявна в низці видів політики ЄС. Перехід повноважень у сфері зовнішніх відносин із національного на наднаціональний рівень цілком виправданий із позицій наукової теорії, адже це дає змогу ефективніше засвоювати внутрішні міждержавні екстерналії й економити на масштабі. Саме критеріям, що із цим пов'язані, а також критеріям релевантності, дієвості й зв'язку з іншими політиками, зовнішня політика ЄС відповідає найбільш упевнено. Невизначеність спостерігається щодо стійкості результатів цієї політики в часі та її економічної ефективності. Останнє зумовлене строкатістю політик, що тут наявні (фактична відсутність економічної ефективності політики розвитку, гуманітарної допомоги й значна ефективність зовнішньоекономічних політик).

Невідповідність обсягів бюджетних ресурсів ЄС, що спрямовуються на реалізацію програм зовнішньої діяльності, реальним потребам (амбіціям ЄС) також часто акцентується в літературі як недолік цієї політики ЄС [9, с. 44–45].

До *інших політик ЄС* належать формування спільного ринку, регулювання конкуренції, митна, торговельна, економічна, монетарна, власне бюджетна тощо. Головними засобами їх реалізації є регуляторні норми (а не бюджетне фінансування) або вони фінансуються в межах адміністративних видатків. Саме тому вони випадають із поля зору нашого аналізу.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Головні критерії формування видаткової частини бюджету ЄС закладені в нормах первинного права та можуть змінюватися лише за одностайною згодою всіх держав-членів. Серед них виділяються відповідність принципам субсидіарності, пропорційності та додатковості, а також адекватність результатів затracеним коштам. Існують й інші критерії. Це, зокрема, формування європейської доданої вартості, суспільного блага, стимулювання економічного зростання, пошук політичного компромісу тощо. Часто ці критерії суперечать один одному. Особливо це стосується пошуку політичного компромісу, який відіграє вирішальне значення при формуванні видаткової частини бюджету ЄС при виникненні спірних питань. Саме цим пояснюється існування в бюджеті ЄС видатків, які суперечать іншим критеріям і положенням фіскальних наукових теорій (пряма підтримка фермерів, ринкові інтервенції та ін.).

Незважаючи на це, складається переконання, що структура бюджетних видатків ЄС досить усталена. Найбільшу відповідність критеріям демонструють такі політики, як формування простору свободи, безпеки й правосуддя, екологічна, зовнішня, охорони здоров'я та прав споживачів, інформаційно-комунікаційна. Найбільшою критики зазнає ССП. Про всі інші політики ЄС можна говорити як про такі, що непогано себе зарекомендували, але мають певні недоліки, які вимагають усунення.

Тому очікувати кардинальних змін і в обсягах фінансування, і в структурі політики можна лише щодо ССП. Однак вони відбудуться, найімовірніше, лише після закінчення строків фінансової перспективи на 2014–2020 рр. Ключовими принципами часткових структурних трансформацій інших політик ЄС стануть орієнтація на економічне зростання, деполітизація, зростання відповідності положенням наукових теорій (передусім теорії фіскального федералізму), підвищення ефективності фінансового менеджменту. На ці зміни можна сподіватися вже найближчим часом. У цьому переконують і запропоновані Комісією модифікації видаткової частини бюджету на період 2014–2020 рр.

Головними категоріями видатків протягом 2014–2020 рр. залишатимуться «Розумне та інклюзивне зростання», «Стале зростання: природні ресурси», «Безпека і громадянство», «Глобальна Європа» й «Адміністрація». Протягом нової семирічки збільшуватиметься вагомість першої категорії, більшість якої складають політики посилення конкурентоспроможності та згуртування, і зменшуватиметься вагомість другої, головним фінансовим складником якої є ССП. На початок і на кінець періоду частки першої категорії видатків у річних бюджетах ЄС попередньо плануються на рівні, відповідно, 45 % і 51 %, другої – 40 % і 34 %.

Незважаючи на те, що Комісія запропонувала зберегти загальний обсяг бюджетних видатків ЄС протягом 2014–2020 рр. приблизно на тому ж рівні (трохи більше 1 % ВНД держав-членів), можна очікувати значних труднощів схвалення такого рішення Радою ЄС. Причинами цього стануть зумовлені економічною кризою проблеми у сфері державних фінансів низки держав – членів ЄС і їх намагання розв'язати ці проблеми за рахунок скорочення національних видатків, у тому числі через зменшення внесків, які сплачуються до бюджету ЄС. Це призведе до скорочення його видаткової частини. Наслідки такого розвитку подій найбільше можуть відчуті на собі «бідніші» держави-члени, когорту яких формують здебільшого ті, що приєдналися до Союзу у 2004, 2007 і 2013 рр., адже саме вони є найбільшими одержувачами коштів із комунітарного бюджету.

Джерела та література

1. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.
2. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
3. A Study on EU Spending. Final Report / ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Institute for Economic Research (IFO). – Rotterdam, 2008. – 357 p.
4. Begg I. Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity / I. Begg // Policy Paper. – 1999. – № 1. – 22 p.
5. Bradley J. Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework / J. Bradley, E. Morgenroth, G. Untiedt // Paper for presentation at the 43rd Congress of the European Regional Science Association, 27 Aug 2003 – 31 Aug 2003, University of Jyväskylä, Finland [Electronic resource]. – Mode of access : http://www.gefra-muenster.de/downloads/doc/HERMIN_WP.pdf
6. Danell T. The EU Long-term Budget: Reform and New Priorities / T. Danell, A. Östhol. – Östersund : Swedish Institute for Growth Policy Studies, 2008. – 92 p.
7. Dullien S. Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How? / S. Dullien, D. Schwarzer // Journal of Common Market Studies (JCMS). – 2009. – Vol. 47. – Number 1. – P. 153–174.
8. Ferrer J. N. EU budget and policy reforms to promote economic growth / J. N. Ferrer // Working paper R2007:015 / ITPS, Swedish Institute For Growth Policy Studies. – Östersund, 2007. – 38 p.
9. Ferrer J. N. The EU Budget: the UK Rebate and the CAP – Phasing them both out? / J. N. Ferrer // CEPS task force report. – Brussels : Center for European Policy Studies, 2007. – 108 p.
10. Gros D. A Better Budget for the European Union: More Value for Money, More Money for Value / D. Gros, S. Micossi // CEPS Policy Brief. – Brussels, 2005. – № 66. – 25 p.
11. Internal charter for the evaluation function in DG ECFIN. – June, 2008. – 10 p. [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13113_en.pdf
12. Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending – Final Report (Evaluation for the European Commission Contract ABAC-101930) / Euréval, Rambøll Management. – January 2008. – 362 p.

Бояр Андрей. Перспективы трансформации расходной части бюджета Европейского Союза. В статье проведён структурный, критический и прогностический анализ расходной части бюджета Европейского Союза (ЕС). Метод структурного анализа позволил выделить основные направления бюджетных расходов ЕС и осуществить по ним два других вида анализа. С помощью метода критического анализа выявлены преимущества и недостатки финансирования общих политик ЕС из единого бюджета. В его основу легли критерии экономического, политико-правового и смешанного характера. Результатом прогностического анализа стало выделение наиболее вероятных направлений трансформации расходной части бюджета ЕС на перспективу.

Ключевые слова: затраты, бюджет, Европейский Союз.

Boyar Andriy. Prospects of Transformation of the European Union Budgetary Expenditures. Structural, critical and prognostic analysis of the expenditure side of the EU budget is carried out in the paper. Method of structural analysis allowed singling out main directions of the EU budgetary expenditures and to apply to them two other types of analysis. Critical analysis helped to determine advantages and shortcomings of financing of common policies from the EU budget. Criteria of economic, political and legislative and mixed nature underlay the critical analysis. Prognostic analysis resulted in outlining the most probable ways of transformation of the EU budgetary expenditures in the years to come.

Key words: expenditure, budget, European Union.

Стаття надійшла до редколегії
19.09.2013 р.

УДК 339.924(477)

Андрій Сищук

Інтеграційний вектор зовнішньоекономічної політики України та умови його реалізації

Досліджено відповідність змісту й засобів інтеграційної політики України тенденціям глобальних суспільних трансформацій. Наявний розрив у рівнях економічного й соціального розвитку між Україною та її економічними партнерами з розвинутих країн можна подолати за умов орієнтації на інноваційно-інвестиційну стра-