



TöGethé®
SINCE 1957

СОДЕРЖАНИЕ



**ИСТОРИЯ
И
СОВРЕМЕННОСТЬ
50 ЛЕТ
РИМСКИМ
СОГЛАШЕНИЯМ**



**Страницы
истории.
Европейское
Сообщество и
Советский Союз**

День Европы в Москве

**Единая Европа:
история в лицах**



**Тверская денга.
Европейский Союз
способствует повышению эф-
фективности муниципальных и
региональных бюджетов
России**

ЕС в цифрах

Пятьдесят лет под синим флагом

**Марк ФРАНКО, Глава
Представительства Европейской
Комиссии в РФ**



Дорогой читатель! В этом году мы празднуем юбилей — пятидесятую годовщину принятия Римских соглашений. 25 марта 1957 года в столице Италии были подписаны Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Эти соглашения сыграли ключевую роль в становлении свободного, демократического и сильного Союза двадцати семи стран, каким мы знаем его сегодня. Так что, можно смело ставить знак равенства между юбилеем Римских договоров и юбилеем Европейского Союза.

Поколению, пережившему трагедию Второй мировой войны, многое нужно было строить заново, в том числе наводить мосты между бывшими противниками. Подписание Римских договоров дало надежду на то, что военные распри на европейском континенте навсегда остались позади. Впервые в истории было создано правовое поле для работы общего рынка, который стал главным экономическим инструментом набирающей обороты интеграции. В конце шестидесятих Франция, Германия, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург до-

говорились о создании зоны свободной торговли и таможенного союза. Новыми соглашениями устранялись препятствия на пути свободного передвижения людей, услуг и капиталов. Была разработана общая политика в области сельского хозяйства. Начался процесс сближения законодательств европейских государств. Это были твердые шаги в будущее новой Европы, выражение общей воли миллионов ее граждан. За 50 лет страны ЕС немало сделали для сплочения не только в экономической, но и политической и социальной сферах. Единая валюта, открытые внутренние границы, авторитет на мировой арене — всё это итог серьезной, сложной работы нескольких поколений. В этом номере «Вестника» мы вместе взглянем на путь, пройденный Европой за прошедшие полвека, проследим за тем, как строились её отношения с СССР, а также вспомним людей, ставших знаковыми фигурами в созидании единого «европейского дома». А об одном из примеров взаимодействия ЕС и России сегодня — наш репортаж из Твери.



*Жозе Мануэл
БАРРОЗУ,
Председатель
Европейской
Комиссии*

Отмечая 50-ю годовщину Римского договора, мы оглядываемся назад и смотрим в будущее. Во-первых, давайте вспомним наши достижения за эти 50 лет — мир, свобода и процветание, превосходящие даже самые оптимистические чаяния отцов-основателей Европы. В 1957 году 15 из 27 стран-членов ЕС либо находились под гнетом диктатуры, либо не могли существовать как независимые государства. Сейчас все мы — процветающие демократии. Сегодня Европейский Союз примерно в 50 раз богаче, чем в 1957 году, а численность его населения увеличилась в 3 раза. Расширившийся Европейский Союз придает нам не только экономический, но также политический и стратегический размах, добавляя вес каждой стране-участнице, усиливая голос каждого из нас. Наше единство основано на глубоких связях: общих корнях и общих ценностях. Триумф последних 50 лет был триумфом именно этих ценностей в Европе — триумфом свободы и солидарности благодаря правовому Сообществу.

**Из речи, посвященной 50-летию подписания Римским Договором,
25 марта 2007 год.**

Европейское Сообщество и Советский Союз



Юрий БОРКО, д. э. н., профессор, главный научный сотрудник Института Европы РАН, заведующий кафедрой Жана Монне, президент Ассоциации европейских исследований РФ

Впервые о своей позиции Москва объявила еще до Римских договоров. 18 апреля 1951 года шесть государств: Франция, Федеративная Республика Германия, Бельгия, Италия, Люксембург и Нидерланды — подписали в Париже договор об учреждении Европейского сообщества (в русском переводе — объединения) угля и стали (ЕОУС). Москва ответила на это событие пятимесячным молчанием. Нет, ни договор, ни предшествовавшая ему Декларация правительства Франции, предложившего правительству ФРГ создать франко-германское объединение угля и стали, не прошли мимо внимания Москвы. Правда, саму Декларацию, обнародованную 9 мая 1950 года министром иностранных дел Франции Робером Шуманом и вошедшую в послевоенную историю Европы под его именем, в Кремле проигнорировали. Видимо, слишком фантастическим показался проект союза двух вечных врагов, Германии и Франции, с конечной целью — осуществить давнюю идею создания Соединенных Штатов Европы. Но после подписания Парижского договора ЕОУС стало фактом, и отмолчаться было уже невозможно.

Проблема заключалась в том, как оценить эту новую реальность, которая никак не укладывалась в представления советского руководства. Хранящиеся

в архиве Министерства иностранных дел СССР документы говорят о том, что подготовка официального заявления Советского правительства началась еще в апреле. Именно тогда в МИДе был составлен первый вариант служебной записки на имя И. В. Сталина по поводу «Плана Шумана». 11 сентября 1951 года представителю посольства Франции в СССР была вручена нота Советского правительства. В ней не было ни единого слова о конкретном содержании «Декларации Шумана» и Парижского договора; их анализ был подменен жесткой оценкой «истинных намерений» Запада. «План Шумана», утверждалось в ноте, ведет к ремилитаризации Западной Германии и «возрождению германского империализма, агрессивность которого известна всему миру». План, говорилось далее, ведет также к дальнейшему усилению эксплуатации трудящихся в странах Западной Европы.

Реакция Москвы на создание ЕОУС полностью соответствовала международной обстановке того времени. СССР и Запад находились в состоянии «холодной войны», а в Корею уже второй год шла «война горячая». И хотя эта война вскоре закончилась, а на состоявшемся в 1956 году XX съезде Коммунистической партии Советского Союза был провозглашен курс на мирное сосуществование государств с различным общественным устройством, «холодная война» между Востоком и Западом набирала обороты.

В свете сказанного понятна и реакция Москвы на Римские договоры, учредившие Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). На этот раз она не опоздала, а даже опередила события. 17 марта 1957 года, за неделю до их подписания, «главная» советская газета «Правда» опубликовала Заявление МИД СССР о планах создания «общего рынка» и Евратома. Оно полностью соответствовало духу изложенной выше ноты Советского правительства, посвященной «плану Шумана», а в аргументах кое в чем превзошла ее. ЕЭС и Евратом были названы двумя новыми филиалами НАТО, призванными «служить интересам тех кругов в западных странах, которые хотят вооружить германских реваншистов ядерным оружием, обострить отношения между странами Европы, еще больше затруднить восстановление национального единства германского народа, ... стремятся лишить Францию и другие западно-европейские страны национального суверенитета».

Абсурдность этих оценок очевидна, но они отражали реальную обеспокоенность Москвы, вызванную объединительным процессом в Западной Европе и укреплением ее социально-политических устоев. Подлинный смысл упомянутого Заявления состоял в том, что оно надолго определило советскую политику демонстративного игнорирования триединого Европейского Сообщества. Помимо «холодной войны» как главной причины такого курса, немало важную роль сыграли еще два фактора.

Во-первых, стойкое неверие в жизнеспособность Сообщества. За полмесяца до подписания Римских договоров в советском еженедельнике «Новое время» появилась статья «О перспективах общего рынка», в которой утверждалось, что «главное в Римских договорах — это их неосуществимость». Статья принадлежала советскому ученому-историку, но под ней охотно подписались бы подавляющее число лиц, так или иначе причастных к разработке и осуществлению советской внешней политики.

Во-вторых, у Москвы не было

«...Президент Федеративной Республики Германия, Его Величество Король Бельгийцев, Президент Французской Республики, Президент Итальянской Республики, Ее Королевское Высочество Великая Герцогиня Люксембургская, Ее Величество Королева Нидерландов,

ПОЛНЫЕ РЕШИМОСТИ заложить основы для все более тесного союза европейских народов,

РЕШИВ обеспечить экономический и социальный прогресс своих стран путем общих действий, направленных на устранение разделяющих Европу барьеров,

ПОДТВЕРДИВ, что основной целью их усилий является непрерывное улучшение условий жизни и труда своих народов,

...ПОЛНЫЕ РЕШИМОСТИ укрепить путем такого объединения ресурсов мир и свободу и призывать другие народы Европы, разделяющие их идеал, присоединиться к их усилиям,

РЕШИЛИ создать Европейское Экономическое Сообщество».

Из Преамбулы к Договору о ЕЭС, 1957 год

никаких прагматических мотивов для признания Сообщества. Экономические связи со странами ЕС сводились к незначительной по объему торговле (2-2,5% внешней торговли «шестерки»), которая регулировалась в рамках двусторонних торговых соглашений с ними. Высшие органы ЕС не имели собственных полномочий ни в этой сфере, ни, тем более, в сфере внешней политики. Стало быть, полагали в Москве, никаких выгод от признания ЕС она получить не могла.

Советское руководство не меняло своей позиции игнорирования ЕС вплоть до начала 70-х годов. Но за 13 лет, прошедших с марта 1957 года, многое изменилось. Это был период впечатляющего прогресса экономической интеграции в ЕС и быстрого разви-

«...Декларация защиты мира на всей земле требует усилий, прямо пропорциональных той опасности, которая ему угрожает. Организованная и живая Европа может внести неоценимый вклад в цивилизацию, способствуя поддержанию мира.

...Европа не будет создана сразу или по единому плану. Она будет строиться на основе конкретных достижений, благодаря которым возникнет солидарность de facto. Объединение народов Европы требует преодоления складывавшегося веками противостояния между Францией и Германией. Поэтому любой шаг должен в первую очередь затрагивать именно эти два государства».

Из Декларации Р. Шумана, Министра иностранных дел Франции, 9 мая 1950 года

тия советской экономики, в частности, роста добычи нефти. Заметно выросли потребности Советского Союза в импорте машин и оборудования, а также пшеницы и потребительских товаров. Нуждаясь в притоке твердой валюты, во второй половине 60-х годов он резко увеличил экспорт нефти в Западную Европу. Именно тогда впервые возникла взаимная заинтересованность ЕС и СССР в развитии торговых связей.

В эти же годы в институтах советской Академии наук и в ряде других научных центров началось систематическое изучение процессов экономической интеграции в Западной Европе. В итоге, некоторые исследователи, прежде всего в Институте мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО), пришли к выводам, которые в ряде пунктов разошлись с официальной интерпретацией причин создания и целей ЕС. Они считали, что европейская интеграция является закономерным процессом, следствием интенсивной интернационализации экономики, рынков капита-

ла и труда, и этот процесс необратим. Более того, в конце 60-х годов, учитывая реальные достижения ЕС, а также предстоящий переход к общей торговой политике, находящейся в ведении его органов, эти ученые высказались за пересмотр подхода Советского Союза к ЕС и установление официальных отношений с ним. Эта точка зрения была доведена до сведения высшего руководства страны, но там посчитали, что этот вопрос не актуален.

Однако вскоре к нему пришлось вернуться. В начале 70-х годов «холодная война» сменилась недолгим периодом «разрядки». Его кульминацией стало Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшееся в 1975 году в Хельсинки. История его подготовки и проведения, а также содержание принятого на нем Заключительного акта многократно анализировались политиками и учеными во все мире. Все это остается за рамками данной статьи, но одно событие имеет прямое отношение к ее теме. Желая создать более благоприятный климат в ходе подготовки Совещания, Москва сделала решительный по тем временам шаг. В 1972 году тогдашний советский лидер Леонид Брежнев объявил, что Советский Союз готов установить официальные отношения с Европейским Сообществом при условии, что последний также будет проводить конструктивную политику по отношению к СССР. В брюссельских институтах ЕС и в столицах его государств-членов эта инициатива была встречена позитивно.

В 1973 году начались неформальные встречи между представителями ЕС и Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ). Они продолжались в течение четырех лет и завершились в 1977 году. Стороны так и не договорились об условиях взаимного признания. СЭВ, а фактически Советский Союз, настаивал на установлении официальных отношений между двумя организациями. ЕС категорически отказывался, мотивируя свою позицию тем, что СЭВ не имеет собственных полномочий в сфере внешнеэкономических связей. Единственно приемлемым вариантом в Брюсселе считали установление двусторонних отношений между Европейским Сообществом и каждым государством-членом СЭВ. По сути, стороны преследовали противоположные политические цели: Советский Союз добивался признания международного статуса СЭВ как второго интеграционного центра в Европе, тогда как ЕС и Запад в целом видели в этой организации один из инструментов, с помощью которого СССР сохраняет свой контроль над входящими в нее государствами Восточной Европы, и, естественно, не желали содействовать повышению ее престижа. Совещание в Хельсинки было не только кульминацией «разрядки», но и началом ее конца. Помимо того, что на нем был принят Заключительный акт, бесспорно, важнейший документ эпохи «холодной войны»,

фактическим итогом Совещания было закрепление территориального и политического статус-кво в Европе. В этом смысле «разрядка» одновременно и оправдала, и исчерпала себя. Последовавшая вскоре череда событий, последним из которых было вторжение советских войск в Афганистан, развеяла ее, как дым. В полную силу «холодная война» разыгралась в 1980 году, но ее признаки обозначились тремя годами раньше. Тогда же Москва вернулась к знакомой политике игнорирования Европейского Сообщества.

Казалось, время повернулось вспять, но это было обманчивое впечатление. Коммунистическая система правления в странах Восточной Европы и в ее цитадели – Советском Союзе – вступила в период внутренней эрозии. В Москве после кончины Л. Брежнева за три года сменились три генеральных секретаря правящей партии. Третьим был Михаил Горбачев, избранный на этот пост в марте 1985 года. Его приход к власти породил надежды на реформы в стране и на пересмотр ее отношений с Западом, в том числе с Европейским Сообществом. Но эта тема требует отдельного разговора.

«...Основоположники панъвропейского движения мечтали о процветании, мире и независимости континента. Они верно угадали будущее, осознав, что безопасность и благополучие неделимы. Создание 25 марта 1957 года Европейских сообществ действительно оказало огромное влияние на формирование облика современной Европы. Отталкиваясь от идей Римских договоров, государства ЕС сумели добиться весомых результатов в обеспечении прав и свобод граждан, в экономическом и социальном прогрессе.

...Сегодня, выстраивая суверенное демократическое государство, мы в полной мере разделяем те базовые ценности и принципы, которые составляют мироощущение подавляющего большинства европейцев.

...Стабильная, процветающая и единая Европа отвечает нашим интересам.

...Поэтому для нас важно, что Европейский Союз становится все более авторитетным и влиятельным центром мировой политики, вносит значимый вклад в решение вопросов региональной и глобальной безопасности».

**Владимир Путин,
Президент России,
из письма по поводу
50-летия подписания Римских
Договоров, 25 марта 2007 года**

50 лет вместе — европейцы отмечают юбилей ЕС

25 марта 2007 года, в день пятидесятой годовщины подписания Римских договоров, в Берлине прошли главные юбилейные торжества. По словам «хозяйки» праздника — канцлера

Германии Ангелы Меркель — «этот город как никакой другой символизирует собой преодоление раскола Европейского континента».

Лидеры стран ЕС провели в Берлине неформальный саммит, где была подписана совместная Декларация. В ней выражено намерение «поставить Европейский Союз на обновленную совместную основу до выборов в Европейский парламент в 2009 году, придать динамику европейским процессам, новый импульс обновлению и реформированию ЕС. Европейское единство, принесшее людям мир и благосостояние, сделало реальностью мечту предыдущих поколений, и необходимо «сохранять это счастье для будущих поколений», — указывается в Берлинской Декларации.



Лидеры ЕС на встрече в Берлине



Старый Свет в залах Третьяковки

Немногие знают, что коллекция знаменитого российского мецената Павла Третьякова начиналась с европейской живописи. В 1854 году начинающий тогда собиратель Третьяков купил девять картин старых голландских мастеров, которые впоследствии всю жизнь украшали дом этого удивительного человека. Вполне символично, что в год 150-летнего юбилея созданного им храма искусств ведущие европейские галереи решили присоединиться к поздравлениям и привезли в Москву подарок — уникальную выставку «Европа-Россия-Европа».

Произведения из своих коллекций предоставили в общей сложности 48 музеев, в том числе Лувр, Прадо, Галерея Боргезе, Дрезденская галерея, Галерея Тейт. Идея организации столь масштабного международного проекта принадлежит Третьяковской галерее. Инициативу поддержала Европейская Комиссия, которая также внесла значительный вклад в финансирование выставки. Каждая из 27 стран Европейского Союза отправила по три работы различных периодов становления своих национальных художественных школ: работы классического искусства до середины XIX века; произведения эпохи модернизма и современного актуального искусства — от 50-х годов XX века до наших дней. В экспозиции были представлены полотна Тициана, П. Пикассо, С. Бурдона, А. Матисса, К. Фридриха, Г. Базелитца, Ф. Рюда. Русское искусство было также представлено знаковыми полотнами, среди них «Троица» А. Рублева, «Утро стрелецкой казни» В. Сурикова и «Странник» Э. Булатова. Около 100 произведений из Старого Света украшали залы Третьяковской галереи с мая по июль. За это время выставку посетили свыше 60 тысяч человек. Российско-европейский художественный проект завершил юбилейную программу «Музеи мира поздравляют Третьяковскую галерею».

«День Европы» в Москве



Европейские флаги на Васильевском спуске

Четвертый международный молодежный фестиваль «День Европы», организованный Представительством Европейской Комиссии в России, Московским студенческим центром, посольствами и культурными центрами стран Европейского Союза, состоялся в середине мая в столице России. Торжественная церемония открытия прошла в центре города, на главной площадке — Васильевском спуске. В ней приняли участие главы дипломатических миссий стран ЕС.

Для москвичей этот праздник уже стал традиционным и ожидаемым событием. Около 20 тысяч человек посетили Европейскую ярмарку на Васильевском и вечерний гала-концерт в Центральном парке культуры и отдыха имени М. Горького.

Специально для фестиваля на Васильевском спуске был выстроен «европейский дом». В огромном шатре, объединившись под одной крышей, страны Европейского Союза принимали гостей — угощали национальными

сладостями, рассказывали о своих традициях, культуре, достопримечательностях и самых необычных туристических маршрутах. У студентов была возможность узнать из первых рук о лучших европейских университетах и стипендиях, которые предоставляются россиянам. Желающие могли разучить пару полезных фраз сразу на нескольких языках и тут же лично пообщаться с послами Европейского Союза или, заняв места в «Евроэксспрессе», совершить увлекательное видеопутешествие от Лиссабона до Хельсинки. Живые скульптуры, компьютерные игры, викторины, призы и подарки, многочасовой концертный марафон — это лишь часть насыщенной программы фестиваля, которая завершилась ярким фейерверком. А тем, кто не смог присоединиться, можно было «отправить» уникальную почтовую открытку.



Уже четвертый год студенты Москвы считают «День Европы» своим праздником

Единая Европа: история в лицах

Карл Великий (742 – 814)



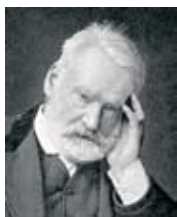
Франкский король с 768 года, с 800 года – император обширной Западной Римской империи, простиравшейся от Пиренеев до Дуная. Считается одним из вдохновителей объединения стран и народов Европы. Для управления огромной империей Карл издал 65 статей законов, которые содержали более 1000 отдельных постановлений – капитулярий, своеобразных «прародителей» современного наднационального законодательства Европейского Союза. Его имя носит одно из зданий Европейской Комиссии в Брюсселе.

Максимилиан де Бетюн, герцог Сюйи (1560 – 1641)



Ближайший соратник Генриха IV, министр Франции. Предлагал идею образования в Европе 15 равных государств под управлением Христианнейшего Совета Европы, правомочного разрешать конфликты и имеющего собственную армию. Этот утопический план создания единой христианской республики считается одним из первых предшественников идеи Единой Европы.

Виктор Гюго (1802 – 1885)



Выступая на всемирном конгрессе в Париже в 1849 году, великий французский писатель призвал к созданию “высшего, суверенного сената, который будет для Европы тем же, что парламент для Англии”. “Придет день, когда все нации нашего континента образуют Европейское братство”, – сказал он. У своего дома на острове Гернси он посадил дерево, о ко-

тором говорил, что к тому времени, когда оно вырастет, Европа объединится. Это дерево живо до сих пор.

Михаил Бакунин (1814 – 1876)



В 1867 году на конгрессе Лиги за Мир и Свободу в Женеве русский революционер, основоположник идей анархизма, Бакунин сказал: «Чтобы достичь триумфа свободы, справедливости и мира в международных отношениях в Европе, и сделать невозможной гражданскую войну между народами, образующими европейскую семью, открыт только один путь – основать Соединенные Штаты Европы». Его предложение поддержали Джузеппе Гарибальди, основатель классического либерализма Джон Стюарт Милл, и даже Французская Национальная Ассамблея, обратившаяся в 1871 году с этой инициативой к парламентам других стран. Марксисты же считали объединение Европы «союзом буржуазии против пролетариата». Однако это не помешало Льву Троцкому в 1923 году снова выдвинуть лозунг Соединенных Штатов Европы – уже, разумеется, социалистических.

Уинстон Черчилль (1874 – 1965)



Прогнозируя будущее Европы после второй мировой войны, великий государственный деятель неоднократно высказывался за создание единых европейских институтов. «Мы надеемся увидеть Европу, в которой люди любой страны будут считать себя европейцами в той же степени, что и принадлежащими своей родине, не утрачивая любви и верности месту своего рождения. Мы надеемся, что где бы они ни оказались внутри этого большого пространства, которому на Европейском континенте нет границ, они будут искренне чувствовать – здесь я дома, я гражданин и этой страны тоже», – говорил Черчилль. В 1947 году

Черчилль возглавил Временный Комитет Единой Европы, состоявший из британских политиков, ученых и религиозных лидеров. Его авторитет обеспечил политическую поддержку сторонникам единства по всей Европе и помог во многих странах превратить публичную дискуссию в реальную политику правительств. Именно Черчилль, выступая на конгрессе Европейского Движения в Гааге в 1948 году, обосновал «невозможность отделить экономику и оборону от политических структур» и заложил основы военно-политического объединения Европы и Америки.

Жан Монне (1888 – 1979)



Бизнесмен, никогда не занимавший выборных должностей, Монне многими признается архитектором современного европейского единства. «Прагматичный интернационалист», возглавлявший Генеральную комиссию по планированию в послевоенной Франции, он предложил план отраслевого сотрудничества между Западной Германией и Францией и добился создания Европейского объединения угля и стали, к которому присоединились Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург.

«Благодаря консолидации основного производства и учреждению высшего управления, решения которого будут обязательны для Франции, Германии и других присоединившихся стран, это предложение представляет собой первый конкретный шаг в направлении создания Европейской федерации, определяющего условия сохранения мира», – говорится в декларации о создании Объединения.

Образованное в мае 1950 года, оно стало образцом для подобных отраслевых соглашений и прямым предшественником Европейского Экономического Сообщества, которое было оформлено через семь лет Римским договором и создало экономические предпосылки для реального политического объединения Европы. Выйдя в 1955 году на пенсию, Монне до конца жизни боролся за идею единой Европы, возглавив организацию «Комитет борьбы за Соединенные Штаты Европы».

Тверская деньга

Европейский Союз способствует повышению эффективности муниципальных и региональных бюджетов России

«**А** ведь когда-то Тверь, наравне с Москвой, чеканила собственную монету!» — в шутку вспоминают сотрудники департамента финансов Тверской области. В каждой шутке, как говорится, есть доля шутки. И дело даже не в том, что с собственным монетным двором ты князь и можешь наделать денег, сколько хочешь. Инфляция и «медные бунты» не миновали и княжескую Тверь. Другое дело, что шутливая ностальгия по временам «тверского чекана» опирается на то, что бюджет-то был действительно местным, формировался «снизу», был намного «ближе» к жителям, и налогоплательщик гораздо лучше, чем сегодня, понимал, на что идут его копейки.

Эти воспоминания «оживил» проект, запущенный в 2006 году совместно Европейским Союзом и Министерством финансов России. Тверь стала пилотным регионом для создания новой системы управления субнациональными общественными финансами в Российской Федерации.

Управление с двумя неизвестными

Государственные и местные бюджеты порой представляют собой уравнение с двумя неизвестными. Если бизнес в первую очередь планирует доходы, то бюджет — расходы. Логика формирования бюджетов такова, что источники их финансирования — налоги, сборы, трансферты — к моменту принятия бюджета еще не наполнены. Так бюджет превращается не в план того, что администрация реально может выполнить, а в план того, что она намеревается сделать. А между этими понятиями разница как между современной кредитной картой и тверской деньгой XV века.

Кроме того, государственные бюджеты всех уровней подчиняются жесткому циклу. Хочешь — не хочешь, есть деньги — нет, бюджет нужно ежегодно «закрывать» отчетом и принимать новый. Отсюда второе неизвестное — успешно исполненный бюджет есть бюджет, ко-



Руководитель проекта Питер Боулдинг — за кардинальную реформу бюджетного процесса

пейка в копейку потраченный. Не меньше, иначе получается, ты обманул налогоплательщиков, взяв денег больше, чем реально требовалось. И не больше, иначе получается, ты плохой управляющий, перерасходовал средства.

Таким образом выходит, что из множества вариантов, как могут пойти дела в течение бюджетного периода, на достижение баланса есть всего один шанс. А если, не дай бог, глава администрации собственной волей «передвинул» фонды туда, где они нужнее, тут и до уголовного дела за «нецелевое» использование средств недалеко. Не удивительно, что финансовое планирование на уровне государства, регионов и муниципалитетов превратилось в борьбу за сведение концов с концами, в которой практические результаты, мягко говоря, вторичны.

Что же может помочь изменить ситуацию? Во-первых, расширение временных рамок бюджетного планирования. Министерство финансов России не так давно решилось на поистине революционный шаг, разрешив не годовой, а трехлетний срок бюджетирования, в рамках которого пространства для маневра местных бюджетов стало существенно больше. Но это лишь необходи-

мое условие. Без превращения бюджета из обтекаемых «строк финансирования» в систему конкретных проектов проблему эффективности бюджетных финансов не решить. Собственно, выстроить бюджет области именно таким образом, в виде понятных задач и дел с конкретными критериями их воплощения в жизнь, и призван реализуемый в Твери проект Европейского Союза.

— Основная цель Министерства Финансов — максимальная децентрализация системы управления общественными финансами, где введено важное новшество — «скользящая трехлетка», планирование бюджета на три года с ежегодной коррекцией на результат. Я надеюсь, обкатанная в Тверской области схема станет моделью для других регионов, — рассказывает Алексей Лавров, директор департамента бюджетной политики Министерства финансов Российской Федерации.

Понятие «муниципальных финансов»

Помимо Министерства финансов России в проекте участвуют британская

компания DAI/Bannock Consulting – авторитетный консультант с почти 40-летним опытом в области государственных финансов и оптимизации бюджетных процессов, российский Центр исследований бюджетных отношений, санкт-петербургский Леонтьевский центр, нидерландская компания Arcadis BMB и ряд муниципалитетов Дании. Работа по проекту охватывает наиболее значимые «блоки» построения регионального бюджета, такие как организация его исполнения, межбюджетные отношения, управление государственным долгом.

Сначала мы столкнулись с тем, что в России вообще не было понятия «муниципальных финансов» как проектно-ориентированного финансового института, прозрачно формируемого и подотчетного налогоплательщикам, – поясняет Питер Боулдинг, руководитель проекта со стороны ЕС. Налоги, которые платят россияне, уходят напрямую в федеральный бюджет и лишь затем распределяются сверху по регионам. Для сравнения, например, датская система местных бюджетов целиком построена на налоговых отчислениях людей, живущих в том или ином городе или провинции – 60% налогов датчина уходят сразу в муниципальный бюджет, и результаты их использования граждане видят именно там, где они живут.

Европейский опыт в Твери...

Тверская область – регион, типичный для России по уровню финансовой обеспеченности. Дотационный, но не «умирающий». Однако с приходом в конце 2003 года новой администрации в области начались серьезные изменения в направлении так называемого «бюджетирования, ориентированного на результат». Именно политическая воля местных властей стала определяющей в выборе Твери как стартовой площадки для проекта. С помощью европейских экспертов в области начался процесс совершенствования бюджетного законодательства и перевода сначала муниципальных, а затем и регионального бюджетов на принципы формирования на основе целевых программ. Которые, если двигаться «по вертикали власти» из области в районы и населенные пункты, на каждом уровне конкретизируются в виде «физически» существующих проектов развития.

Однако, если ради прозрачности большой бюджет придется разбить на небольшие «локальные» бюджеты, не помешает ли это решению проблем области в целом или общих для несколь-

ких территорий? Европейский опыт, с которым познакомились финансисты Тверской области, показывает – решение таких проблем даже упрощается. Например, в Великобритании, которую посетили с визитом российские участники проекта, многие муниципалитеты объединяют бюджет для общего решения какой-нибудь насущной «областной» проблемы.

К примеру, «сбросившись», несколько городков одного графства построили экологически чистый завод по переработке мусора. Одному городу такой проект было бы поднять не по силам. Эффективность и прозрачность бюд-



Тверская денга XV века с двуглавым орлом – историческое свидетельство финансовой самостоятельности Твери



Сегодня «тверские монеты» чеканит исключительно Банк России

жетного расходования в европейских муниципалитетах, их высокий статус в управлении бюджетом в государственном масштабе – опыт, который будет взят на вооружение в Твери.

– Необходимо воздать должное усилиям, которые были приложены специалистами администрации области и регионального финансового департамента, их высокому профессионализму, – отмечает Питер Боулдинг. – Теперь бюджет области на 90 процентов представлен в программном виде.

Опасения экспертов по поводу инертности местных чиновников не подтвердились. Интерес к проекту огромный, районам и муниципальным образованиям Тверской области даже пришлось выдержать конкурс областного правительства на первоочередное право участия в проекте, хотя быстрой реализации реформы мешает недостаток бюджетных средств.

– Мы знаем, как опасно навязывать бюджетные обязательства тем, кто финансово не в состоянии их выполнять, – говорит Питер Боулдинг. – На мой взгляд, администраторам всех уровней необходимо отбросить привычную модель распоряжения ресурсами и ориентироваться на получение того результата, на который рассчитывают граждане – те самые люди с улицы, что платят свои деньги за услуги, а на избирательных участках решают судьбу местной власти.

Проект позволит создать систему финансирования, которая сократит число управленческих ошибок, «утечку» средств и проявления коррупции, позволит управлять рисками и повысит качество муниципальных услуг.

В Тверской области очень надеются, что выводы экспертов по окончании проекта будут приняты во внимание при разработке и последующем рассмотрении в Государственной думе проекта федерального бюджета на следующие три года, и это отразится на федеральной поддержке местного самоуправления. В целом же региональная исполнительная власть по мере реализации проекта все больше связывает перспективы роста регионального бюджета не с федеральными трансфертами, а с эффектом, ожидаемым от оптимизации управления региональными финансами.

... и в других регионах России

В 2007 году проект двинулся за пределы Тверской области. В июле он сделал первые шаги в Ивановской, следующей из четырех областей, предварительно предложенных российским Минфином.

– Возможность построения и реализации новой схемы финансовых отношений и бюджетного планирования в рамках административной реформы позволит перейти к качественному управлению бюджетными средствами, управлению долговыми обязательствами области и избавиться от необоснованных расходов, которые в настоящее время выявляются из-за несовершенства существующей системы, – сказал по поводу открытия проекта в Иваново первый заместитель председателя областного правительства Дмитрий Михеев.

Так что «тверского чекана» деньги, возможно, не совсем ушли в историю. Другое дело, что постепенное возвращение финансовой самостоятельности возможно только в одном пакете с растущей ответственностью распорядителей местных бюджетов за реальные результаты.



«Трудный вопрос» европейского рынка труда

В последние годы безработица в ЕС медленно сокращается. Данные, опубликованные Евростатом, свидетельствуют об улучшении ситуации на европейском рынке труда. В декабре 2006 г. уровень безработицы в зоне евро снизился в целом по ЕС-25 до 7,6%. Самые низкие показатели безработицы были зафиксированы в Дании (3,2%), Нидерландах (3,6%), Эстонии (4,3%), Ирландии (4,4%) и Австрии (4,6%). Наиболее высока безработица в Польше (12,8%), Словакии (12,0%), Греции (8,7%), Испании и Франции (по 8,5%).



Произошли изменения в отношении свободы передвижения рабочей силы из стран ЦВЕ. Италия стала восьмой страной прежнего ЕС-15 (после Соединенного Королевства, Ирландии, Швеции, Финляндии, Испании, Португалии и Греции), открывшей двери на свои рынки рабочим из стран-новичков. Все препятствия на передвижение рабочей силы внутри ЕС-27 будут сняты к 1 января 2014 года.

Зона евро растет

Расширение зоны евро за счет стран 10 стран, принятых в 2004 году, вступило в практическую стадию. 1 января этого года тринадцатым членом зоны единой валюты стала Словения — эта балканская страна с двухмиллионным населением первой из новых государств-членов заменила национальную валюту на евро. В январе 2008 на единую валюту Европы перейдут Кипр и Мальта. Один евро будет приравнен к 0,585274 кипрского фунта и к 0,4293 мальтийской лиры. Как ожидается, следующей к еврозоне присоединится Словакия в 2009 году, а также Эстония, Латвия и Литва, но им пока мешает слишком высокий уровень инфляции. Новые члены Европейского Союза, желающие ввести у себя единую европейскую валюту, должны соответствовать целому ряду жестких экономических критериев, в числе которых — ограничение на уровень инфляции, размер внутреннего долга и банковской учетной ставки, а также стабильность национальной валюты.

Молодежная безработица — «трудный вопрос» развитых стран — составляет в среднем 16,3% в ЕС-25, где уже долгое время «пальму первенства» удерживают Польша и Словакия — порядка 25%. Выше всего занятость молодежи в Нидерландах (6,6%), а так же в Дании (6,7%).

Что такое счастье по-европейски?

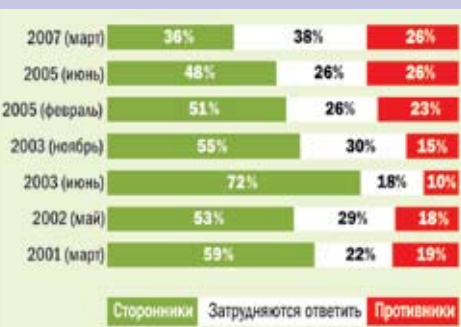
Евростат опубликовал данные результатов исследования на тему «Что такое социальная реальность Европы?», в котором приняли участие около 27 тысяч европейцев. В целом граждане Европейского Союза (ЕС-25) счастливы: 86% удовлетворены своей личной жизнью и состоянием окружающей среды, 83% — уровнем жизни, 77% — медицинским обслуживанием, более половины отме-

чают, что система социального обеспечения имеет достаточно широкий охват. 85% граждан Европейского Союза уверены в сохранении своей занятости в ближайшие месяцы, причем 71% считает, что им необходимо продолжить образование. Среди самых насущных проблем европейцев — безработица (36%), стоимость жизни (35%) и пенсионное обеспечение (30%).

Должна ли Россия стремиться к тому, чтобы стать членом ЕС?

Согласно опросу, проведенному Фондом «Общественное мнение», порядка трети участников опроса (36%) полагают, что Россия должна стремиться к тому, чтобы стать членом ЕС (в Москве — 48%). Каждый четвертый респондент (26%) считает, что Россия не должна стремиться в Европейский Союз, 38% ответить на вопрос затруднились.

О том, что Россия не является членом ЕС, знает половина граждан — 48% (среди москвичей доля осведомленных значительно выше — 77%). Ошибочное представление на этот счет — у 24% опрошенных, а 28% затруднились ответить на поставленный



вопрос.

Сторонники вхождения России в Европейский Союз полагают, что членство в ЕС могло бы привести к повышению

уровня жизни и экономического росту. По мнению 4% россиян, это могло бы означать признание высокого уровня развития страны. Для других важным аргументом служит перспектива упрощения визового режима, свободного передвижения по Европе. 2% опрошенных считают, что Россия должна играть в ЕС ведущую роль.

Те же, кто считает, что в Европу стремиться не следует, чаще всего аргументировали свою точку зрения тем, что Россия — вполне самостоятельная и самодостаточная страна (10%). Россия слишком самобытна, у нее свой исторический путь, утверждали 3% респондентов.

Издание Представительства Европейской Комиссии в Российской Федерации

На электронную версию издания можно подписаться по адресу: www.vestnik.eu-visibility.ru
Распространяется бесплатно.
Содержание издания не обязательно отражает точку зрения ЕС, мнение авторов издания может не совпадать с мнением редакции.

Представительство Европейской Комиссии в России:
Москва, 109017, Кадашевская наб., 14/1
Тел. + 7 495 721-20-00
Факс. + 7 495 721-20-20
www.delrus.ec.europa.eu
E-mail для писем: vestnik@eu-visibility.ru

Редакция приветствует обращения и предложения, но оставляет за собой право в отдельных случаях не вступать в переписку с их авторами. При цитировании ссылка на издание обязательна.

Тираж 2000 Заказ №
Подписано в печать: 04.09.07



