Правове регулювання фінансових відносин Європейського союзу

1. Становлення системи власних ресурсів Євросоюзу

Євросоюз традиційно демонструє приклад надзвичайно успіш­ної економічної інтеграції. Очевидно, що досягнення таких успі­хів було б неможливим без поступово сформованої системи влас­них ресурсів, що стабільно забезпечує ЄС коштами, необхідними для поглиблення і розширення інтеграційних процесів. За раху­нок бюджету ЄС, зокрема, фінансується діяльність у таких галу­зях, як сільське господарство (на яке традиційно припадає більше третини бюджетних витрат), розвиток інфраструктури (будівни­цтво доріг, мостів і залізниць), освіта, культура, соціальна політи­ка й зайнятість населення, охорона навколишнього середовища, здоров'я і захист споживачів, наукові дослідження, створення простору свободи, безпеки й справедливості тощо. Частина бюджету організації використовується на допомогу країнам, що розвиваються, та гуманітарну допомогу третім країнам.

Наразі правове регулювання бюджетних відносин у Євросоюзі здійснюється на високому рівні, що дозволяє досягати компромі­су між усіма 28 державами-членами та інститутами цього об'єд­нання.

Разом із поглибленням інтеграційних процесів бюджетне регу­лювання в ЄС пройшло тривалий період розвитку. Висвітлення правових засад фінансування Євросоюзу потребує дослідження основних етапів становлення системи власних ресурсів, що дозво­ляє зрозуміти особливості бюджетних відносин в ЄС на сучасно­му етапі.

Протягом усього періоду розвитку ЄС система його бюджетно­го устрою детально відпрацьовувалась — політичні та економічні рішення приймались лише після виникнення передумов для цього, можливі наслідки реформ детально аналізувались, унаслі­док чого здійснювані реформи виявлялись успішними.

Підписані в 1950-х pp. договори про заснування європейських співтовариств визначили принципи дії бюджетних механізмів Співтовариств, які практично без змін проіснували до 1970 р. Вони передбачали окремий бюджет для кожного зі Співтовариств, з якого фінансувалися адміністративні і операційні витрати. Поява єдиного бюджету ЄС пов'язана з підписанням Договору про злиття в 1965 р. За цим договором до єдиного бюджету ЄЕС було включено адміністративні бюджети ЄОВС і Євратому. Процес об'єднання бюджетних інструментів було завершено до початку 1970 р.

З початку свого заснування ЄЕС та Євратом здійснювали свою діяльність переважно за рахунок внесків держав-членів. Такий механізм фінансування притаманний всім традиційним міжна­родним організаціям, що є органами багатосторонньої дипломатії і не мають повноважень наднаціонального характеру, які дозволя­ють ухвалювати самостійні рішення незалежно від політичної волі кожної з держав-учасників. Розмір внеску був пропорційний питомій вазі країни в загальному обсязі ВНП Співтовариства.

Поступово ставало очевидним, що система фінансування діяльності Співтовариств лише за рахунок внесків держав-членів не є досить ефективною. Це дало поштовх до розвитку особливої системи фінансування діяльності ЄС, яка ґрунтується на вико­ристанні власних коштів об'єднання. Прикладом для неї став успішний досвід ЄОВС, установчий договір якого встановлював два власних джерела формування бюджету: позики, що розміщу­ються на ринку, і податок на продажі (sales tax) вугілля і сталі, а також їхніх похідних у державах-членах ЄОВС (ст. 49 Паризького договору).

Рішучий крок назустріч фінансовій незалежності європей­ських співтовариств було зроблено 21 квітня 1970 р., коли Рада ухвалила Рішення № 70/243 про створення системи власних ресурсів, яке виділило ЄЕС з решти міжнародних організацій, діяльність яких залежить від відрахувань країн-членів. Відповідно до зазначеного рішення основою для незалежної системи фінан­сування діяльності Співтовариства стали сільськогосподарські і митні збори (так звані традиційні власні ресурси), а також відра­хування від ПДВ, що збирається в країнах-членах (першопочатковий розмір відрахувань становив 1 % від суми зібраного в дер­жаві ПДВ, згодом цю ставку було переглянуто, і відповідно до Рішення Ради від 7 травня 1985 р. 85/257, що набуло чинності з 1 січня 1986 р., вона становила 1,4 %).

Частиною вжитих заходів стала відмова від внесків держав-членів до бюджету ЄС. Це повинно було допомогти вирішити ряд політичних і економічних проблем у відносинах між тими держа­вами, які вважали, що порівняно з іншими учасниками їхні фінансові вигоди від участі в ЄС значно менші, ніж їхні грошові внески до бюджету Співтовариств.

Таким чином, до власних ресурсів почали належати доходи, які надходять до бюджету в результаті власної діяльності органів Співтовариства, пов'язаної з регулюванням економічних проце­сів. Стягнення спільних митних тарифів при імпорті в зону ЄЕС промислових товарів з третіх країн стало можливим унаслідок запровадження спільної митної політики та введення єдиного митного тарифу. Своєю чергою, можливість стягнення компенса­ційних зборів і мит при імпорті сільськогосподарських товарів з'явилась унаслідок запровадження єдиної сільськогосподарської політики. Щодо єдиної системи відрахувань від ПДВ, то її запровадження було обумовлено необхідністю уніфікації бази оподаткування ПДВ у всіх державах-членах Співтовариств. Основи такої уніфікації були визначені в Директиві від 17 травня 1977 р. 388/77.

У подальшому правове регулювання системи власних ресурсів зазнавало неодноразових змін, оскільки розвиток інтеграції в об'єднанні вимагав дедалі більших фінансових коштів, тоді як доходи бюджету були обмежені «стелею» відрахувань від ПДВ, а надходження від митних і компенсаційних зборів росли занадто повільно і залежали від багатьох нестійких чинників (коливання цін на світовому ринку, масштабів і структури імпорту з третіх країн тощо).

У лютому 1987 р. Комісія запропонувала на розгляд Ради свої пропозиції з реформування фінансової системи Співтовариства, які отримали назву «Пакет Делора-І», за ім'ям Жака Делора, який тоді був головою Комісії ЄС. Через рік на сесії Європейської Ради в Брюсселі було визначено основні напрями розвитку фінансової системи ЄС на основі пропозицій, викладениху «Пакеті Делора-І»: 1) вирішено збільшити обсяг надходження власних ресурсів до бюджету Співтовариств у період з 1988 до 1992 рр.; 2) вирішено забезпечити пріоритет тих напрямів фінансової політики Спів­товариств, метою яких є подальше об'єднання держав-членів (зокрема, політика формування структурних фондів і політика обмеження витрат на сільське господарство); 3) ухвалено рішення про забезпечення відповідності обсягу субсидій, що надаються Співтовариствами державам-членам, рівню економічного розвит­ку цих держав.

Крім цього, було ухвалено рішення посилити бюджетну дис­ципліну, щоб забезпечити контроль над зростанням бюджетних витрат. З цією метою 29 червня 1988 р. у Брюсселі між Комісією, Радою і Європарламентом було укладено Міжінституційну угоду про бюджетну дисципліну і вдосконалення бюджетного процесу, її метою було забезпечення інститутів Співтовариств та держав-членів ефективними засобами для реалізації спільних політик Співтовариств. Угода передбачала такі напрями реформи фінан­сової системи Співтовариств: 1) забезпечення контролю над витратами Співтовариств з метою суворого дотримання бюджет­ної дисципліни; 2) введення додаткового (четвертого) джерела фінансування діяльності Співтовариств — відрахувань держав­членів до бюджету Співтовариств на основі певної відсоткової ставки (не більше 1,335) від величини їхнього валового національного продукту (ВНП). Таке четверте джерело, по суті, є зміненою формою існуючих раніше внесків держав-членів; 3) забезпечення відповідності відрахувань держав-членів до бюджету Співтовариств реальним фінансовим можливостям цих держав.

Міжінституційна угода 1988 р. накладала на інститути Співтовариств зобов'язання з дотримання бюджетної дисциплі­ни, а також передбачала порядок перегляду обсягу щорічних витрат Співтовариств. До Угоди додавався так званий Перспек­тивний фінансовий прогноз на 1988—1992 рр., який визначав основні бюджетні пріоритети на майбутній період (4—6 років) і встановлював максимальний обсяг майбутніх витрат Співто­вариств та їх прогнозований склад.

Бюджетну реформу 1988 р. безумовно можна назвати успіш­ною, оскільки основні її цілі (контрольоване і впорядковане зрос­тання витрат, поліпшення бюджетної процедури і управління бюджетом, досягнення необхідного обсягу надходжень від влас­них ресурсів) були досягнуті.

Наступна реформа системи власних ресурсів була зумовлена потребою додаткових коштів для виконання нових завдань, визначених у ДЄС. На початку 1992 р. Комісія запропонувала новий проект середньострокової фінансової програми на 1993— 1999 рр., який отримав назву «Пакет Делора-ІІ» і був спрямова­ний на виконання цілей ДЄС. Цей проект було прийнято Радою у грудні 1992 р. в Единбурзі. Пріоритет було віддано витратам на структурні операції Євросоюзу в регіонах, які найбільше відста­ють. Відповідно до Единбурзької угоди необхідно було збільшити обсяг фінансових ресурсів, що спрямовуються на фінансування внутрішніх політик Співтовариства, розширити фінансування структурних фондів, а також вжити низку заходів для підвищення конкурентоспроможності європейської промисловості.

У подальшому система власних ресурсів зазнала суттєвих змін у зв'язку з перспективою розширення Союзу. В липні 1997 р. Комісія опублікувала документ «Програма 2000: рух до сильнішо­го і ширшого Союзу», що була схвалена на засіданні Європейської Ради в Берліні 24—25 березня 1999 р. У програмі містилися пропо­зиції з реформування спільної сільськогосподарської політики, щодо нової політики економічного і соціального об'єднання, організації програм допомоги країнам-аплікантам на вступ. 29 вересня 2000 р. Рада схвалила нове рішення про систему влас­них ресурсів ЄС, згідно з яким було збільшено обсяг коштів, що залишаються у розпорядженні держав-членів після стягнення митних зборів і компенсаційних зборів: з 2001 р. країни залиша­ють собі 25 % доходів від мит і зборів для покриття витрат з їхньо­го стягнення. Було понижено максимальну ставку відрахувань з ПДВ — у 2000 р. вона становила 1 %, у 2002—2003 рр. вона була знижена до 0,75 %, а з 2004 р. — до 0,5 %. Крім того, у 2000 р. щодо всіх країн ЄС почало діяти правило, за яким податкова база ПДВ, з якої стягуються відрахування до єдиного бюджету, не може перевищувати 50 % від ВНП країни. Максимальний обсяг влас­них ресурсів було встановлено на рівні 1,27 % від ВНП Співто­вариства.

Наступні зміни в бюджетному регулюванні ЄС пов'язані з укладанням Міжінституційної угоди від 17 травня 2006 р., що визначає фінансовий план на 2007-2013 рр., прийняттям нового Рішення Ради від 7 червня 2007 р. про власні ресурси, а також під­писанням Лісабонського договору в грудні 2007 р. Саме ці доку­менти визначають правові засади фінансування Євросоюзу на сучасному етапі.

2. Бюджет Євросоюзу та джерела бюджетного регулювання

Бюджетна система ЄС виконує функції, подібні завданням національних бюджетів, — вирівнювання доходів і економічне регулювання. Бюджет Євросоюзу є фінансовим інструментом організованого регулювання інтеграційних процесів, а отже, передбачає тільки колективні методи управління. Розподіл коштів визначається не внеском конкретної країни в єдиний бюджет, а значенням відповідних рішень для соціального і економічного зміцнення об'єднання.

Правове регулювання бюджетних відносин в Євросоюзі спира­ється на комплекс нормативних актів первинного і вторинного права ЄС, різних за правовою природою і юридичною силою. Основоположну роль серед актів первинного права відіграють установчі документи ЄС у частині, що регулює порядок фінансування діяльності Євросоюзу. Після набрання чинності Лісабонським договором правові засади системи власних ресурсів та всього бюджетного права ЄС містяться в Розділі II «Фінансові положення» ч. 6 ДФЄС. Окреме місце в розділі займає ст. 310, що фіксує бюджетні і фінансові принципи ЄС. Решта шість глав роз­ділу спрямовані на їхню конкретизацію.

До джерел первинного права, що також містять норми, які регулюють бюджетні відносини, належать і фінансові положення, наведені в договорах про вступ до Євросоюзу нових членів.

Серед актів вторинного права, спрямованих на виконання положень установчих документів, особливу роль у бюджетному регулюванні відіграють уже згадані рішення Ради про власні ресурси (останнє Рішення Ради від 7 червня 2007 р. № 2007/436), бюджетні угоди між інститутами ЄС (остання Міжінституційна угода про бюджетну дисципліну, співробітництво у сфері фінансів і належне бюджетне управління від 2 грудня 2013 р.,), багаторічний фінансовий рамковий план (регламент Ради № 1311/2013 закріпив багаторічний фінансовий рамковий план на 2014-2020 рр.), а також прийняті відповідно до вимог установчого дого­вору Фінансові регламенти, що визначають порядок формування, розподілу і витрат бюджетних коштів (останній Фінансовий регламент Парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 р. № 966/2012 замінив чинний доти Фінансовий регламент від 25 червня 2002 р. 1605/2002).

Названі документи визначають правові засади забезпечення Союзу коштами, необхідними для досягнення своїх цілей та здій­снення своєї політики. Відповідно до ст. 310 ДФЄС усі статті доходів і видатків Союзу включаються до кошторису, що робитьсяна кожний фінансовий рік і відображається у бюджеті. Фінансовий рік триває з 1 січня до 31 грудня (ст. 313 ДФЄС).

Щорічний бюджет Союзу ухвалюють Європейський парла­мент і Рада відповідно до порядку, визначеного в ст. 314 ДФЄС. Багаторічний фінансовий рамковий план і щорічний бюджет складаються в євро (ст. 320 ДФЄС).

Глава 1 «Власні ресурси Союзу» ч. 6 ДФЄС передбачає, що бюджет Союзу повністю фінансується за рахунок власних ресурсів (ст. 311 ДФЄС). Тут же передбачено процедуру прийняття Радою рішень про власні ресурси. На відміну від загальної процедури, що не вимагає ратифікації законодавчих актів ЄС державами-членами, нові рішення про систему власних ресурсів Євросоюзу набувають чинності тільки після схвалення всіма державами-членами відповідно до конституційних правил кожного з них (абз. З ст. 311 ДФЄС).

Чинне нині Рішення Ради про систему власних ресурсів від 2007 р. визначає такі джерела власних ресурсів:

Мито, доплати, додаткові чи компенсаційні внески, внески чи додаткові виплати, митні збори на основі єдиного митного тари­фу або інші збори, визначені інститутами ЄС стосовно торгівлі з третіми країнами, митні збори на товари, визначені Договором про заснування ЄОВС, чий строк дії завершено, та інші збори, що передбачені в рамках спільної організації ринку цукру.

Надходження від застосування єдиної чинної для всіх дер­жав-членів ставки (визначена наразі ставка становить 0,30 %) до обсягів ПДВ, що стягується на основі гармонізованої бази опо­даткування, визначеної відповідно до норм ЄС. Податкова база для такого розрахунку не повинна перевищувати 50 % ВНД дер­жав-членів[[1]](#footnote-1).

Надходження від застосування відсоткової ставки (визна­ченої в рамках бюджетної процедури залежно від інших надхо­джень) до обсягу ВНП кожної держави-члена ЄС.

• Додаткові доходи Союзу формуються за рахунок надхо­джень, що не належать до наведених вище категорій. Це, зокрема, надходження до бюджету від оподаткування заробітної плати співробітників органів ЄС, надходження від фінансових санкцій, що застосовуються Радою і Комісією до держав-учасниць Союзу, тощо.

Таким чином, зазначені джерела формують доходну частину бюджету Євросоюзу на сучасному етапі та використовуються для фінансування його діяльності.

Видатки бюджету Євросоюзу також регулюються установчим договором. Положеннями ст. 310 ДФЄС передбачається, що видатки бюджету санкціонуються на весь фінансовий рік згідно зі спеціальним регламентом, що приймається відповідно до ст. 322 ДФЄС.

Правові засади середньострокового (на період не менше 5 років) бюджетного планування ЄС передбачені в ст. 312 ДФЄС. Запроваджуваний у формі регламенту багаторічний фінансовий рамковий план має забезпечувати упорядкований розвиток видат­ків Союзу в межах його власних ресурсів. Щорічний бюджет Союзу повинен відповідати фінансовому рамковому плану. При цьому останній встановлює граничні суми («стелі») щорічних асигнувань для різних категорій видатків.

Договір про функціонування ЄС передбачає неможливість ухвалення Союзом жодних актів, які можуть мати значні наслідки для бюджету, без гарантій того, що видатки, які випливають з цих актів, можуть бути профінансовані в межах власних ресурсів Союзу і з додержанням зазначеного багаторічного фінансового рамкового плану.

Таким чином, фінансовий план визначає структуру і ліміти витрат ЄС на декілька років уперед і слугує основою для розробки річного бюджету. Так, наприклад фінансовий план на 2007—2013 рр. установлював такі шість категорій витрат: 1) так зване «стійке зростання», що охоплює весь комплекс заходів щодо досягнення соціального і економічного об'єднання і зростання зайнятості та розвитку конкуренції, зокрема фінансування струк­турних фондів і фонду об'єднання (близько 45 % бюджету); 2) збереження і управління природними ресурсами, зокрема

... ...

витрати на проведення спільної сільськогосподарської політики

(включаючи всі супутні заходи, витрати на програму виведення земель з обороту, фінансову допомогу фермерам, а також витрати на забезпечення гарантованих цін на продукти рибальства (42,5 %); 3) громадянство, свобода, безпека і справедливість (1,3 %); 4) Євросоюз як глобальний партнер, що охоплює фінансування таких сфер, як політика сприяння розвиткові, гуманітарна допомога, сусідство і партнерство, демократія і права людини, а також спільна зовнішня політика і політика безпеки (5,7 %); 5) адміністративні витрати всіх інститутів ЄС (5,8 %); 6) компен­сації, пов'язані зі вступом нових членів — Болгарії та Румунії (0,1 %).

Треба зауважити, що внаслідок прийняття Лісабонської редак­ції установчих договорів передбачено перехід від визначення фінансового плану в Міжінституційній угоді до прийняття спеці­ального регламенту, що повинен затверджувати багаторічний фінансовий рамковий план згідно зі ст. 312 ДФЄС. Відповідно до положень останньої Рада, яка діє згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює регламент, що затверджує багаторічний фінансовий рамковий план. Рада діє одноголосно після схвалення Європейського парламенту, який виносить своє рішення більшістю членів, що входять до його складу. Передбачається, що Європейська рада може одноголосно ухвалити рішення, яке надає повноваження Раді діяти кваліфікованою більшістю при ухваленні такого регламенту. Протягом процедури, яка веде до ухвалення фінансового рамкового плану, Європейський парламент, Рада і Комісія вживають усіх необхідних заходів для полегшення його ухвалення (п. 5. ст. 312 ДФЄС).

На виконання нових положень установчого договору 29 червня 2011 р. Комісія ЄС представила не лише пропозиції стосовно багаторічного фінансового рамкового плану на 2014-2020 pp. (СОМ (2011) 398 final), а й проект нової Міжінституційної угоди між Європарламентом, Радою і Комісією про співробітництво у бюджетній сфері та належне фінансове управління (СОМ (2011) 403 final).

У результаті складних переговорів держав-членів та Єврокомісії наприкінці 2013 р. ці документи були остаточно узгоджені та при­йняті відповідно до визначеної установчими договорами ЄС про­цедури. Наразі ці документи відображають пріоритети розвитку Євросоюзу на наступні роки.

Зокрема, чинна Міжінституційна угода від 2 грудня 2013 р. складається з трьох частин:

* частина перша містить опис багаторічного фінансового рам­кового плану та положення щодо його виконання і застосовуєть­ся протягом строку чинності фінансового плану;
* частина друга присвячена удосконаленню співпраці інститу­цій ЄС під час здійснення бюджетних процедур;
* частина третя містить положення про належне бюджетне управління фондами ЄС.

У свою чергу регламент від 20 грудня 2013 р. № 1311/2013, що відтепер встановлює багаторічний фінансовий рамковий план ЄС, містить таблицю з фінансовим планом об'єднання на період 2014-2020 рр., виражений у цінах 2011 р. Документом затвердже­но обсяг доходів на рівні 960 млрд евро, а витрат — 908 млрд евро. Це передбачає скорочення приблизно на 34 млрд евро за обома статтями порівняно з попереднім фінансовим планом, що завер­шився в 2013 р.

У контексті загальної соціально-економічної стратегії ЄС «Європа-2020» у зазначеному новому фінансовому плані присутні кілька основних статей бюджетних витрат, спрямованих на досяг­нення цілей сталого зростання, створення нових робочих місць і підвищення конкурентоспроможності Євросоюзу. В цілому обсяг його статей «Глобальна Європа», «Безпека та громадянство», а також «Адміністративні витрати Союзу», в порівнянні з поперед­нім періодом, практично не змінився. Нові бюджетні рамки збе­регли тенденцію поступової відмови від пріоритетного фінансу­вання спільної аграрної політики і політики згуртування. Незва­жаючи на те, що витрати на ціль «Сталий розвиток: природні ресурси» складуть близько 40 % усіх бюджетних витрат ЄС у 2014—2020 рр. (для порівняння у 2007—2013 рр. вони досягали

42,5 %, а в 1984 р. — 70 % сумарного обсягу бюджетних коштів Співтовариства), вони скоротяться з 420,7 млрд евро в 2007— 2013 рр. до запланованих нині 373,2 млрд. Відповідно, витрати на економічне, соціальне і територіальне згуртування знизяться, порівняно з попереднім періодом, до 325,1 млрд. Одночасно передбачається здійснити значні зміни в організації регіональної політики ЄС. Будуть введені в дію загальні правила для всіх євро­пейських бюджетних фондів, направлені на підвищення узгодже­ності їх дії та рівня їх ефективності. Передбачено спрощення про­цедур з тим, щоб зробити реалізацію програм і проектів у цій сфері діяльності ЄС більш результативною; концентрація зусиль на обмеженому спектрі цілей в рамках чинної стратегії «Євро-па-2020»; укладення нових партнерських угод для налагодження кращої координації між державами-членами і Єврокомісією. Фінансування за лінією регіональної політики буде розглядатися як спонукальний стимул для досягнення орієнтирів, установле­них стратегією ЄС «Європа-2020». До того ж передбачається вста­новлення прямої залежності рішень про надання коштів з євро­пейських фондів від виконання державами-членами зобов'язань щодо скорочення бюджетного дефіциту і розмірів державного боргу в рамках їх зобов'язань відповідно до Договору про стабіль­ність, координацію і управління в економічному і валютному союзі від 2 березня 2012 р.

Крім зазначених документів, особливе місце серед джерел бюджетного регулювання ЄС посідають передбачені ст. 322 ДФЄС Фінансові регламенти, покликані визначити процедури складан­ня і виконання бюджету, а також правила надання і перевірки звітності.

Відповідно до ст. 322 ДФЄС прийняття Фінансових регламен­тів покладається на Раду і Європейський парламент, які діють згідно зі звичайною законодавчою процедурою і після консульта­ції з Рахунковою палатою.

Прийнятий 25 жовтня 2012 р. Фінансовий Регламент № 966/2012 про фінансову політику, що застосовується до загаль-

ного бюджету Союзу, змінив попередній Фінансовий регламент № 1605/2002.

Регламент конкретизує положення низки статей установчого договору щодо регулювання фінансових відносин. Зокрема, Фінансовий регламент закріплює принципи бюджету ЄС, регу­лює порядок його складання, структуру бюджету, виконання і здійснення бюджетного контролю, застосування фінансових інструментів. На особливу увагу українських юристів заслуговують положення Фінансового регламенту, що регулюють закупівлі за рахунок бюджету ЄС, а також порядок надання останнім грантів. Загалом, варто відзначити, що за рівнем правового регулювання цей об'ємний документ слугує яскравим прикладом застосування в ЄС високої юридичної техніки.

Серед принципів формування бюджету ЄС, детально визначе­них у Фінансовому регламенті, виділяють такі:

* принцип бюджетної єдності і достовірності, що передбачає об'єднання всіх доходів і видатків Союзу в єдиному документі;
* принцип універсальності, що полягає в забезпеченні сукупного покриття всіх витрат Союзу і неприпустимості використання окремих джерел доходу для цільового фінансування наперед визначених витратних статей;
* принцип щорічності, відповідно до якого бюджет прийма­ється на один рік (виконання бюджету триває з 1 січня до 31 груд­ня) та повинен враховувати програми дій, передбачені на декілька років;
* принцип збалансованості (бюджетної рівноваги), що перед­бачає відповідність сукупних витратних статей сукупним доход-ним статтям;

— принцип специфікації (конкретизованості) витрат, що визначає горизонтальну і вертикальну структуру побудови бюдже­ту. Бюджетна номенклатура дозволяє групувати витрати за розді­лами, главами, статтями та пунктами. При цьому витрати на спеціальні цілі не можуть бути використані з іншою метою;

— принцип дотримання бюджетної дисципліни, що передбачає чіткий розподіл бюджетних функцій між інститутами ЄС;

* принцип єдиної одиниці обчислення, згідно з яким євро є єдиною одиницею обчислення для всіх операцій, пов'язаних з бюджетом;
* принцип прозорості, направлений на забезпечення публіч­ності інформації про бюджетні процеси.

Наведеним бюджетним принципам повинні відповідати усі положення, що стосуються реалізації доходів і витрат з бюджету, викладені в основних законодавчих актах ЄС.

3. Бюджетний процес та механізми бюджетного контролю

Процедура розробки і затвердження бюджету ЄС достатньо складна і багатоступінчаста. Порядок ухвалення бюджету доклад­но регулюється ст. 314 ДФЄС.

Процес розробки і ухвалення бюджету може складатися з п'яти етапів, що включають розробку попереднього проекту бюджету Комісією і затвердження в чотири читання: два в Раді і два — в Парламенті. Під час завершення процедури, передбаченої у ст. 314, Голова Європарламенту констатує факт остаточного схва­лення бюджету.

Комісія розробляє попередній проект бюджету шляхом уза­гальнення попередніх кошторисів доходів і витрат інститутів ЄС, які надаються до 1 липня року, що передує року виконанню бюджету. Не пізніше 1 вересня Комісія передає попередній проект бюджету на розгляд Ради.

Відповідно до рішення Суду ЄС у справі 34/86 Бешеша [1986] «бюджетний процес здійснюється на основі взаємодії двох орга­нів, що виконують бюджетні функції», тобто на основі тісної співпраці Ради і Парламенту.

Рада ухвалює свою позицію щодо проекту бюджету і передає її Європарламенту не пізніше 1 жовтня року, що передує року вико­нання бюджету. Рада детально інформує Європарламент про причини, які спонукали її ухвалити свою позицію.

Відповідно до положень п. 4 ст. 314 ДФЄС протягом сорока двох днів після такої передачі Європарламент може схвалити позицію Ради чи не винести жодного рішення — у таких випадках бюджет вважається ухваленим або повинен на підставі рішення, ухваленого більшістю його членів, схвалити поправки та передати проект бюджету разом із цими поправками Раді і Комісії. З метою узгодження позицій Ради та Європарламенту щодо проекту бюджету може скликатись узгоджувальний комітет із представників цих інститутів.

Узгоджувальний комітет має своїм завданням протягом двадцяти одного дня після свого скликання, керуючись позиціями Європарламенту і Ради, досягти згоди щодо спільного проекту кваліфікованою більшістю членів Ради чи їхніх представників і більшістю членів, що представляють Європарламент. Комісія бере участь у роботі узгоджувального комітету і виступає з будь-якими необхідними ініціативами з метою сприяння зближенню позицій Європарламенту і Ради. З моменту досягнення згоди щодо спільного проекту в рамках узгоджувального комітету Європарламент і Рада мають чотирнадцять днів для схвалення спільного проекту. Якщо протягом двадцятиодноденного терміну узгоджувальний комітет не дійде згоди щодо спільного проекту, Комісія представляє новий проект бюджету.

У разі, якщо на початок фінансового року бюджет не був остаточно прийнятий, відповідно до положень ст. 315 ДФЄС сума, еквівалентна не більш ніж одній дванадцятій бюджетних асигнувань на попередній фінансовий рік, може витрачатися щомісяця за будь-якою статтею чи іншим розділом бюджету згідно з положеннями фінансового регламенту.

Відповідно до ст. 317 ДФЄС Комісія виконує бюджет у співро­бітництві з державами-членами на підставі положень Фінансового регламенту під власну відповідальність і в межах виділених їй засобів, з урахуванням принципу належного управління фінансами. Порядок виконання бюджету детально регулюється статтями 48—87 Фінансового регламенту 2002 р.

Комісія щорічно направляє Раді і Парламенту звіти про вико­нання бюджету в попередньому фінансовому році та подає їм фінансову декларацію про активи і пасиви Союзу. Поточний контроль за витрачанням бюджетних засобів здійснюється Рахунковою палатою. На підставі річного звіту Рахункової палати Парламент затверджує звіт Комісії про виконання бюджету.

Окрему увагу в ДФЄС присвячено питанням боротьби з про­типравними діяннями, що можуть призводити до ненадходження коштів, які належать бюджету ЄС, або до використання бюджет­них асигнувань ЄС із порушенням установлених цілей, порядку або неуповноваженими особами.

Подібні діяння отримали в ст. 325 розділу 6 ДФЄС загальне найменування «шахрайство та будь-яка інша протиправна діяль­ність, що зазіхають на фінансові інтереси Союзу», а сам розділ 6, відповідно, названо «Боротьба з шахрайством». Зокрема, в ньому передбачається, що держави-члени координують свою діяльність, спрямовану на захист фінансових інтересів Союзу проти шахрайства. З цією метою разом з Комісією вони організують тісне і регулярне співробітництво компетентних органів.

Держави-члени вживають таких самих заходів з метою бороть­би з шахрайством, що зазіхає на фінансові інтереси Союзу, як і проти шахрайства, що зазіхає на їхні власні фінансові інтереси. Своєю чергою Європарламент і Рада, які діють згідно зі звичай­ною законодавчою процедурою, після консультації з Рахунковою палатою вживають необхідних заходів у сфері попередження шах­райства, що зазіхає на фінансові інтереси Союзу, і боротьби з ним, маючи на меті забезпечити ефективний і еквівалентний захист у державах-членах, а також в інститутах, органах, установах і агенціях Союзу.

З метою боротьби з шахрайством Комісія розробила ефектив­ну інформаційну систему на основі бази даних «IRENE», яка збирає справи про шахрайство та порушення в бюджетній сфері за поданням національних органів влади. Комісія створила також Консультативний комітет з координації упереджувальних заходів, який слугує своєрідним форумом для аналізу найважливіших випадків шахрайства і обговорення горизонтальних заходів упередження та покарання.

У 1999 р. розпочав свою діяльність спеціальний незалежний орган, членів якого призначають Парламент, Рада і Комісія, створений, щоб розслідувати справи, пов'язані з фінансовими інтересами об'єднання, — Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (далі — ОЛАФ).

Таким чином, розвиток інтеграційних процесів призвів до формування в ЄС унікальної системи фінансування за рахунок так званих «власних ресурсів». її правові засади визначаються комплексом актів первинного та вторинного права ЄС. Остання реформа у сфері бюджетного регулювання, здійснена Лісабон­ським договором, покликана вдосконалити регулювання фінан­сово-правових відносин у Євросоюзі з метою забезпечення узго­дженого, автономного і самодостатнього фінансування ЄС. Установчий договір передбачає прийняття низки документів у формі регламентів та рішень Ради ЄС на виконання передбачених у ньому норм бюджетного права. З огляду на те, що з 2011 р. Євросоюз фінансуватиметься на підставі відповідних положень Лісабонського договору, появу нових документів у сфері бюджет­ного регулювання ЄС варто очікувати найближчим часом.

Питання і завдання для самоконтролю

1. Визначте відмінності фінансової системи Євросоюзу від фінансової системи міжнародних міжурядових організацій.
2. Назвіть документи, що регулюють бюджетні відносини на рівні

ЄС.

1. Назвіть джерела власних ресурсів ЄС.
2. Проаналізуйте витратну частину бюджету ЄС.
3. Розробіть схему бюджетного процесу в ЄС.
4. Проаналізуйте порядок здійснення бюджетного контролю в ЄС.
5. За допомогою інтернет-ресурсів ознайомтесь зі звітом Єврокомісії про бюджет ЄС за попередній фінансовий рік.

1. Валовий національний дохід — фран. RNB (revenu national brat) [↑](#footnote-ref-1)