

УДК 342.25(061.1ЄС)

І. Конончук

Бюджетний процес Європейського Союзу

У статті проаналізовано акти первинного й вторинного права, які регулюють бюджетний процес Європейського Союзу (далі – ЄС). Охарактеризовано принципи формування бюджету ЄС. Визначено систему власних ресурсів ЄС як основного елементу дохідної частини бюджету ЄС. Зазначено, що бюджетний процес ЄС включає такі етапи: розробка проекту бюджету ЄС; розгляд проекту бюджету в Раді та Європейському парламенті; схвалення бюджету; виконання бюджету, контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Визначено місце й роль інституцій у бюджетному процесі ЄС.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, принципи бюджетного процесу, бюджетна процедура, фінансовий регламент.

Постановка наукової проблеми та її значення. Бюджет є ключовим фінансовим інструментом і втіленням політик ЄС. Бюджет ЄС відіграє важливу роль у забезпеченні розвитку Союзу, визначає його можливості й пріоритети, забезпечує фінансування діяльності європейської спільноти. Реформування бюджетного процесу пов'язане з прийняттям Лісабонського договору 2007 р. Після набрання чинності договором правові засади бюджетного права містяться в Розділі II «Фінансові положення».

Дослідження правового регулювання бюджетного процесу в ЄС є актуальним для України. Після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію Україна прагне стати повноправним членом ЄС, а це вимагає вивчення всіх аспектів функціонування правової системи цього об'єднання, зокрема його бюджетної політики, особливостей бюджетного процесу.

Аналіз досліджень із цієї проблеми. Вивченню окремих аспектів правового регулювання бюджетного процесу ЄС приділяли увагу такі дослідники, як І. Березовська, О. Вишняков, Т. Мазур, М. Микієвич, В. Муравйов, А. Поручник, О. Роксоляк, О. Федорів.

Формулювання мети та завдань дослідження. Мета цієї статті – дослідження особливостей бюджетного процесу ЄС.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Бюджет ЄС включає доходи й видатки, зокрема адміністративні витрати інституцій відповідно до положень Договору про Європейський Союз, що пов'язані з реалізацією загальної зовнішньої політики та політики безпеки, а також поточні видатки на реалізацію статей включених до бюджету ЄС.

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

У ст. 314 ДФЄС визначено порядок ухвалення бюджету ЄС. Європейський парламент і Рада, які діють згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, схвалюють щорічний бюджет Союзу. Багаторічний фінансовий рамковий план та бюджет складаються в євро (ст. 320 ДФЄС).

Принципи формування бюджету ЄС зазначені у Фінансовому регламенті. Функціонування бюджетної системи ЄС ґрунтується на принципах:

1) єдності та бюджетної точності, який передбачає, що всі доходи й видатки ЄС відображено в одному документі. Видатки, котрі перевищують санкціоновані асигнування, не дозволені;

2) щорічності, який означає, що бюджет приймається на один рік, його виконання триває з 1 січня до 31 грудня;

3) рівноваги, котрий полягає в збалансованості бюджетних доходів і видатків. ЄС та його інституції не можуть залучати кредитні кошти в межах бюджету;

4) розрахункової грошової одиниці, котрий полягає в тому, що бюджет і всі рахунки подаються в євро;

5) універсальності, який означає, що сукупний дохід має покривати всі видатки ЄС. Неприпустимо використовувати окремі джерела доходу для цільового фінансування наперед визначених витратних статей;

6) деталізації, котрий передбачає, що видатки призначені для конкретної мети й не можуть бути використані для чогось іншого;

7) раціонального управління фінансами, який ґрунтується на принципах економії, продуктивності та ефективності. Принцип економії передбачає, щоб ресурси, використані інституцією під реалізації своєї діяльності, були доступні в належний час, у певній кількості та мали відповідну якість і вигідну ціну. Принцип продуктивності означає найоптимальніше співвідношення між задіяними ресурсами й отриманими результатами. Принцип ефективності передбачає досягнення певних установлених цілей та одержання запланованих результатів;

8) прозорості, котрий спрямований на забезпечення публічності інформації про бюджетні процеси [2].

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

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

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

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

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

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

Політику бюджетних видатків у ЄС підпорядковано таким ідеям: бюджетне фінансування має сприяти вирівнюванню економічного становища держав-членів та подоланню соціальних диспропорцій; оптимально представляти як інтереси найбідніших держав, так і право розвинутих країн на частку фінансових ресурсів бюджету ЄС; у сфері використання коштів має дотримуватися бюджетна дисципліна та забезпечуватись економічна ефективність і публічність [6, с. 334].

Щорічний бюджет ЄС має відповідати багаторічному фінансовому рамковому плану. Регламент Ради (ЄС, Євроатом) від 2 грудня 2013 р. № 1311/2013 встановлює багаторічний фінансовий рамковий план ЄС на 2014-2020 р. [4]. Фінансовий рамковий план має забезпечувати впорядкований розвиток видатків ЄС у межах його власних ресурсів. Він складається на термін не менше ніж п'ять років. Фінансовий рамковий план установлює граничні суми щорічних асигнувань для різних категорій видатків. Комісія щорічно перераховує розміри асигнованих коштів, а також дозволеного відхилення від них унаслідок виникнення непередбачуваних обставин. Після отримання результатів їх проведення вони обговорюються Європейською комісією, Європейським парламентом й Радою, а після їх погодження – не підлягають перегляду до наступного року.

Багаторічний фінансовий рамковий план згідно зі ст. 312 ДФЄС ухвалюють за спеціальною законодавчою процедурою. Рада приймає регламент, котрий затверджує багаторічний фінансовий

рамковий план. Рада діє одноголосно після схвалення Європейського парламенту, який виносить своє рішення більшістю депутатів, котрі входять до його складу. Європейська рада може одноголосно ухвалити рішення, яке надає повноваження Раді діяти кваліфікованою більшістю під час ухвалення такого регламенту.

Із 1988 р. Європейський парламент, Рада та Європейська комісія укладають угоди про бюджетну дисципліну й удосконалення бюджетного процесу, предмет яких – розподіл компетенцій та організація взаємодії інституцій ЄС у бюджетному процесі. 2 грудня 2013 р. прийнято міжінституційну угоду між Європейським парламентом, Радою і Європейською комісією про бюджетну дисципліну й належне бюджетне управління. Мета підписання угоди – необхідність усунути суперечності між учасниками бюджетного процесу, які неодноразово виникали на різних його етапах. Окрім того, такі угоди оптимізують бюджетний процес і служать інструментами середньострокового фінансового планування. Суперечності між Радою і Європейським парламентом під час ухвалення бюджету були пов'язані з розмежуванням бюджетних видатків Союзу на обов'язкові й необов'язкові, а також існуванням в інституцій різного обсягу компетенції відносно обов'язкових і необов'язкових видатків.

Міжінституційна угода між Європейським парламентом, Радою і Європейською комісією від 2 грудня 2013 р. складається з трьох частин: частина перша містить опис багаторічного фінансового рамкового плану та положення щодо його виконання, застосовується протягом строку чинності фінансового плану; частина друга стосується удосконалення співпраці інституцій ЄС під час реалізації бюджетних процедур; третя – містить положення про належне бюджетне управління фондами ЄС [5].

Бюджетний процес ЄС включає такі етапи: розробка проекту бюджету ЄС; розгляд проекту бюджету в Раді та Європейському парламенті; схвалення бюджету; виконання бюджету, контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Усі інституції ЄС, за винятком Європейського центрального банку, складають кошторис своїх видатків на наступний фінансовий рік та до 1 липня мають надати його Європейській комісії. Попередній проект бюджету повинен містити оцінку доходів і видатків. Згідно зі ст. 43 Фінансового регламенту бюджет ЄС має складатись із загального звіту про доходи і видатки та окремих розділів для кожної інституції про доходи й видатки, за винятком Європейської ради й Ради, що мають один розділ [1; 2].

Європейська комісія подає Європейському парламенту й Раді пропозицію, яка містить проект бюджету, не пізніше ніж 1 вересня року, що передує року виконання бюджету. Протягом процедури розгляду Комісія може вносити зміни до проекту бюджету до моменту скликання узгоджувального комітету.

Рада ухвалює свою позицію щодо проекту бюджету та передає її Європейському парламенту не пізніше ніж 1 жовтня року, що передує року виконання бюджету. Рада інформує Європейський парламент про причини, які спонукали її ухвалити свою позицію.

Протягом сорока двох днів після такої передачі Європейський парламент може схвалити позицію Ради чи не винести жодного рішення – у такому разі бюджет вважається ухваленим або повинен на підставі рішення, ухваленого більшістю його депутатів, схвалити поправки та передати проект бюджету разом із цими поправками Раді і Європейській комісії. Із метою узгодження позицій Ради та Європейського парламенту щодо проекту бюджету може скликатись узгоджувальний комітет із представників цих інституцій (ст. 314 ДФЕС).

Узгоджувальний комітет має своїм завданням протягом двадцяти одного дня після скликання, керуючись позиціями Європейського парламенту і Ради, досягти згоди щодо спільного проекту кваліфікованою більшістю членів Ради чи їхніх представників і більшістю депутатів, які представляють Європейський парламент. Комісія бере участь у роботі узгоджувального комітету й виступає з будь-якими необхідними ініціативами з метою сприяння зближенню позицій Європейського парламенту та Ради. Із моменту досягнення згоди щодо спільного проекту в межах узгоджувального комітету Європарламент і Рада мають чотирнадцять днів для схвалення спільного проекту. Якщо протягом двадцятиодногоденного терміну узгоджувальний комітет не дійде згоди щодо спільного проекту, Комісія представляє новий проект бюджету [1].

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

Виконання бюджету інституціями та державами-членами ЄС є невід'ємною складовою частиною бюджетного процесу. Згідно зі ст. 317 ДФЕС головна інституція, на яку покладено

відповідальність за належне виконання бюджету ЄС, – це Європейська комісія. Вона щоквартально надає Європейському парламенту й Раді звіти про виконання бюджету. Щороку Комісія подає до Європейського парламенту та Ради звітність про хід виконання бюджету попереднього фінансового року та звіт щодо активів і пасивів Європейського Союзу. У своїй роботі Комісія керується принципами ефективного фінансового управління й нормами фінансового регламенту, ухваленого відповідно до ст. 322 ДФЄС. Держави-члени співпрацюють із Європейською комісією щодо забезпечення асигнувань за дотриманням принципів належного управління фінансами.

У ст. 58 Фінансового регламенту визначено такі методи виконання бюджету Європейською комісією, як пряме управління бюджетом через свої відділення або виконавчі агентства; спільне управління разом із державами-членами; непряме управління за допомогою делегування завдань із впровадження бюджету [2].

У ЄС діє триступінчаста система контролю за виконанням бюджету, що включає в себе внутрішній контроль інституцій ЄС і зовнішній контроль, здійснюваний Рахунковою палатою, а також політичний контроль, який виконується Європейським парламентом і Радою.

Відповідно до бюджетного законодавства ЄС кожен інститут зобов'язаний впроваджувати процедуру внутрішнього аудиту, що відповідає міжнародним стандартам. Такі функції виконують спеціалізовані підрозділи при кожному інституті ЄС. У Комісії, наприклад, це Служба внутрішнього аудиту та внутрішні аудитори, посади яких уведено при кожному генеральному директорі чи голові служби. Внутрішній аудитор здійснює поточний контроль за виконанням бюджету ЄС, оскільки уповноважений проводити незалежні перевірки якості фінансового управління й контролю, надавати уповноваженим розпорядникам і головному бухгалтеру рекомендації щодо покращення умов виконання фінансових операцій (політик, програм, заходів) і дотримання принципу ефективного фінансового управління. У межах внутрішньої регламентації інституту йому надається необмежений доступ до всієї інформації, потрібної для виконання ним своїх функцій, як у структурах самого інституту, так і в державах-членах і третіх країнах [7, с. 191].

Інституцією, яка виконує ревізійну перевірку звітності про виконання бюджету, є Рахункова палата. Вона перевіряє звіти про всі доходи й видатки ЄС та будь-якого органу, установ чи агенції, створеної Союзом. Рахункова палата, згідно зі ст. 162 Фінансового регламенту, готує щорічний звіт після закінчення кожного фінансового року. Цей звіт повинен містити оцінку раціональності фінансового управління всіх інституцій та органів ЄС і публікується в «Офіційному віснику ЄС» разом із відповідями інституцій на зауваження Рахункової палати [2].

Ст. 325 ДФЄС регулюються питання боротьби із шахрайством та будь якою іншою протиправною діяльністю, пов'язаною із зазіханням на фінансові інтереси ЄС. Такі протиправні дії можуть призводити до ненадходження коштів до бюджету ЄС або їх неправомірного використання. Держави-члени координують свою діяльність, спрямовану на захист фінансових інтересів Європейського Союзу проти шахрайства. Із цією метою разом із Комісією вони організують тісне й регулярне співробітництво компетентних органів. У 1999 р. створено Європейське управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству, основне завдання якого – захист фінансових інтересів ЄС. Управління щороку подає звіт до Європейського парламенту, Ради, Європейської комісії та Рахункової палати про випадки шахрайства у фінансовій сфері ЄС.

Висновки. Отже, правове регулювання бюджетного процесу ЄС здійснюється відповідно до Договору про функціонування ЄС й актів вторинного законодавства. Бюджет ЄС реалізується за рахунок власних ресурсів. Доходи й видатки бюджету мають бути збалансованими. Щорічний бюджет ЄС повинен відповідати багаторічному фінансовому рамковому плану. Фінансовий рамковий план має забезпечувати впорядкований розвиток видатків ЄС у межах його власних ресурсів. Бюджетний процес ЄС уключає такі етапи, як розробка проекту бюджету ЄС, розгляд проекту бюджету в Раді і Європейському парламенті, схвалення бюджету, виконання бюджету, контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Джерела та література

1. Зібрання актів Європейського права. – Київ : Ред. журн. «Право України», 2013. – Вип. 1 : Європейський Союз / упоряд. К. В. Смирнова ; за заг. ред. В. І. Муравйова. – 2013. – 1052 с.
2. Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32012R0966>

3. Council Decision № 2007/436/EC, Euratom: Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007D0436>.
4. Council Regulation (EU, Euratom) № 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
5. Interinstitutional Agreement of 2 December 2013 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management. Available at: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013Q1220\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013Q1220(01))
6. Росоляк О. Б. Правове регулювання бюджетних правовідносин в Європейському Союзі: окремі аспекти / О. Б. Росоляк // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 334.
7. Федорів О. І. Правові засади здійснення контролю за виконанням бюджету в рамках ЄС / О. І. Федорів // Право і суспільство. – 2014. – № 6.2 (2). – С. 191.

Конончук І. Бюджетний процес Європейського Союзу. В статті проаналізовані акти первинного і вторинного права, регулюючих бюджетний процес Європейського Союзу (далі - ЄС). Охарактеризовані принципи формування бюджету ЄС. Определена система собствених ресурсов ЕС как основного элемента доходной части бюджета ЕС. Отмечено, что бюджетный процесс ЕС включает следующие этапы: разработка проекта бюджета ЕС; рассмотрение проекта бюджета в Раде и Европейском парламенте; принятие бюджета; исполнения бюджета, контроля за соблюдением бюджетного законодательства. Определено место и роль институтов в бюджетном процессе ЕС. правовое регулирование бюджетного процесса ЕС осуществляется в соответствии с Договором о функционировании ЕС и актов вторичного законодательства. Бюджет ЕС реализуется за счет собственных ресурсов. Доходы и расходы бюджета должны быть сбалансированы. Ежегодный бюджет ЕС должен соответствовать многолетнему финансовому рамочному плану. Финансовый рамочный план должен обеспечивать упорядоченное развитие расходов ЕС в рамках его собственных ресурсов. Бюджетный процесс ЕС включает такие этапы, как разработка проекта бюджета ЕС, рассмотрение проекта бюджета в Раде и Европейском парламенте, принятие бюджета, исполнение бюджета, контроля за соблюдением бюджетного законодательства. В ЕС действует трехступенчатая система контроля за исполнением бюджета, что включает в себя внутренний контроль институтов ЕС и внешний контроль, осуществляемый Счетной палатой, а также политический контроль, который выполняется Европейским парламентом и Советом.

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, принципы бюджетного процесса, бюджетная процедура, финансовый регламент.

Kononchuk I. Budget Process of the European Union. The article analyzes the Acts of the primary and secondary law, governing the budget process of the European Union (hereinafter - the EU). The author reveals the principles of forming the EU budget, laying emphasis on the system of the EU own resources as the main element of the revenue part of the EU budget. EU budgetary process includes the following steps: drafting the EU budget; consideration of the draft budget by the Council and the European Parliament; budget approval; budget execution, monitoring compliance with budget legislation. The place and role of certain institutions in the EU budget process have been defined. The legal regulation of the EU budget process is carried out in accordance with the EU Treaty on the Functioning of the EU and acts of secondary legislation. The EU budget is realized at the expense of the Union's own resources. Budget revenues and expenditures are to be balanced. The annual EU budget should meet the long-term financial framework plan. The financial framework should ensure the orderly development of EU spending within its own resources. The EU has a three-tier system for monitoring the implementation of the budget, which includes internal control of EU institutions and external control by the Accounting Chamber, as well as political control exercised by the European Parliament and the Council.

Key words: budget, budget process, principles of budget process, budget procedure, financial regulation.