

УДК 336. 69:339. 7+339. 922

Притула Т. М.,*аспірант Київського національного економічного університету ім. В. Гетьмана,
м. Київ*

РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ЗДІЙСНЕННІ МОНІТОРИНГУ ЗА ФІНАНСОВИМИ ПОТОКАМИ

У статті досліджено особливості моніторингу за фінансовими потоками в бюджетній сфері Європейського Союзу. Проаналізовано правові засади, еволюцію та роль інститутів співтовариства у бюджетному процесі та здійсненні фінансового контролю.

Ключові слова: бюджет ЄС, інститути ЄС, фінансові потоки, фінансовий контроль.

В статье исследованы особенности мониторинга за финансовыми потоками в бюджетной отрасли Европейского Союза. Проанализированы правовые засады, эволюцию и роль институтов содружества в бюджетном процессе и осуществлении финансового контроля.

Ключевые слова: бюджет ЕС, институты ЕС, финансовые потоки, финансовый контроль.

Researched the peculiarities of financial flows monitoring in the budget sphere of the European Union. Analyzed legal aspects, evolution and the role of EU institutions in the budget process and conducting financial control.

Key words: EU budget, EU institutes, financial flows, financial control.

Постановка проблеми. Фінансові потоки в Європейському Союзі (ЄС) виникають, з одного боку, через видатки загального бюджету 27 країн-членів ЄС на спільні політики в різних секторах економіки таких як енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, соціальна політика, забезпечення зовнішньої та безпекової політики, фундаментальних прав та свобод громадян, а також у вигляді трансфертів та субсидій членам ЄС на сільське господарство, структурні реформи, фінансову та технічну допомогу новим членам та потенційним кандидатам на вступ.

В останні роки найбільша частка фінансових потоків з бюджету ЄС спрямовується в межах політики гуртування, а це – 45% загального бюджету ЄС, новим членам з метою скорочення дисбалансу в їх економічному розвитку, забезпечення економічного зростання, зайнятості та конкурентоспроможності. Сільське господарство – друга основна, за величиною

та значенням, категорія спрямування фінансових потоків, що становить понад 40% загальних витрат бюджету ЄС.

З іншого боку, фінансові потоки виникають завдяки надходженням від митних тарифів на імпорт продукції з третіх країн, митних зборів від реалізації спільної сільськогосподарської політики, а також відрахувань надходжень ПДВ країн-членів до єдиного бюджету спільноти за гармонізованою ставкою. Проте найбільша частка фінансових потоків до бюджету ЄС поступає завдяки введеному на початку 90-х років четвертого джерела доходів, що полягає у відсотковому відрахуванні, на пропорційній основі, від об'єму ВВП кожної країни-члена. В сукупності цей вид фінансових потоків формує так звану "систему власних ресурсів ЄС".

Із зростанням бюджету ЄС щорічно зростають і його фінансові потоки. Зокрема, у 2004 році загальний бюджет співтовариства становив 111,3 млрд. євро, а у 2009 році вже досягнув 133,8 млрд. євро (табл. 1).

Таблиця 1
Загальний зведений бюджет ЄС у 2004-2009 рр.

Рік	Загальна сума, млрд. євро	%, зміна до попереднього року
2004 (ЄС-25)	111,3	–
2005	116,5	6,2
2006	121,1	4,5
2007 (ЄС-27)	126,5	5
2008	128,1	2,2
2009	133,8	2,5

Джерело: <http://ec.europa.eu/budget>

Така значна сума та тенденція її щорічного зростання, безумовно, потребувала побудови певної системи моніторингу на рівні наднаціонального об'єднання на предмет її законного, ефективного та результативного використання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню дослідження особливостей бюджетного процесу в ЄС, його значення для подальшого розвитку процесу європейської інтеграції, а також вдосконаленню бюджетного процесу в Україні на основі європейської практики у вітчизняній науковій літературі приділяється недостатня увага. В Україні практично відсутні концептуальні науково-теоретичні й практичні дослідження з цієї тематики. В окремих доробках це питання має лише фрагментарний та епізодичний характер. Проте для нашої держави актуальність комплексного вивчення цього питання не втрачається, а посилюється у зв'язку з її прагненням інтегруватися до Європейського Союзу.

Питання функціонування фінансових систем в країнах-членах ЄС,

загального бюджетного процесу та характерних аспектів організації державного фінансового контролю в цілому та в контексті реалізації спільних політик ЄС досліджувалися вітчизняними вченими А. А. Мазаракі, В. К. Симоненком, Л. О. Миргородською, І. Я. Чугуновим, О. В. Пильтяйем, Г. В. Кучером, С. О. Булгаковою, Н. Г. Савченком, П. Ю. Буряком, О. Г. Гупало, О. І. Барановським. Серед іноземних вчених варто відзначити Ю. А. Борко, О. В. Буторіна, Г. А. Решину, М. М. Лівенцева, Ніколаса Мусиса, Десмонда Дайнена, Бриджита Лафана, Майкла Шеклтона, Гелен і Вільям Волеса. Серед вчених, які вивчали нормативно-правове поле забезпечення функціонування ЄС в цілому та його бюджетної політики зокрема, варто згадати І. А. Грицяка, С. Ю. Кашкіна, М. Гердегена, П. Свободу.

Мета і завдання дослідження. Здійснити правовий аналіз процесу формування єдиної бюджетної політики ЄС, еволюції системи фінансового контролю та посилення бюджетної дисципліни за фінансовими потоками. Узагальнити повноваження, роль та значення інститутів, що здійснюють відповідну функцію в ЄС, дати їм відповідну характеристику.

Виклад основного матеріалу. Після прийняття першого бюджету Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) у 1958 році виникло питання щодо необхідності здійснення в межах співтовариств певного моніторингу за рухом бюджетних потоків, а також представлення державам-членам та їх платникам податків достовірну інформацію про те, як вони витрачаються. Проте створення єдиної системи контролю ускладнювалося через функціонування різноманітних бюджетів (операційних, адміністративних, на проведення науково-дослідних робіт), які забезпечували діяльність трьох співтовариств: Європейського об'єднання з вугілля та сталі (ЄОВС), Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом) та Європейського економічного співтовариства (ЄЕС).

Процес об'єднання автономних бюджетів цих співтовариств у єдиний бюджет Європейського економічного співтовариства розпочався згідно "Угодою про злиття", підписаної у Брюсселі в 1965 році. Крім цього, відповідно до цієї Угоди була створена єдина Європейська Комісія і єдина Європейська Рада, що сприяло процесу формування бюджетної процедури та дисципліни [1, с. 27].

Варто зауважити, що до злиття кожне із європейських співтовариств мало і свій орган фінансового контролю з нечітко виписаними функціями. Наприклад, в ЄОВС Радою призначався аудитор терміном на 3 роки з правом бути переобраним [2, ст. 78(6)], а в ЄЕС та Євратомі були створені відповідні Комітети контролю [3, ст. 206]. Рада наділялася правом призначати аудиторів терміном на 6 років, але договором не була прописана їх загальна кількість. Тобто, скільки членів Комітету вона вважала за необхідне, стільки й призначала. Саме це, з огляду на зростання бюджету, породжувало проблеми його контролю. Однак ні окремі аудитори, ні Комітети із-за їх малої чисельності, недостатнього професійного досвіду та

доволі невизначених повноважень не могли вирішувати завдання в повному обсязі та на належному рівні.

З об'єднанням цих інститутів та бюджетів, перед керівними органами постало стратегічне завдання вибудувати певну вертикаль контролю за належним управлінням фінансовими потоками єдиного бюджету, в тому числі за належним розподілом видатків та доходів, раціональністю та ефективністю їх використання. Так, згідно з Брюссельською “Угодою про злиття”, замість окремих аудиторів та Комітетів контролю в 1967 році був створений єдиний орган фінансового контролю – Аудиторська рада зі штатом 24 особи, серед яких було лише 9 аудиторів. Проте протягом всього часу своєї роботи Аудиторська рада знаходилася в постійному конфлікті з Європейською Комісією. Члени Ради зіштовхувалися з тим, що їх рекомендації і зауваження на адресу управління Комісії не знаходили належного реагування та не приносили позитивних результатів.

Початок 70-х років ознаменувався початком валютної інтеграції, викликаній розвалом Бреттон-Вудської валютної системи, першою енергетичною кризою, яка доволі знизила темпи економічної інтеграції та першою хвилею приєднання нових держав-членів до Співтовариства. Задля подолання економічних труднощів в ЄЕС була проведена низка бюджетних реформ. Перша з них, у відповідності з підписаною 22 квітня 1970 року угодою у Люксембурзі, закріпила фінансову автономію Спільноти, включила в єдиний бюджет ЄЕС витрати Євратома на науково-дослідні та конструкторські роботи (НДДКР), інвестиційні програми, сприяла розвитку нових напрямів інтеграції у сфері екології, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та техніки [4, с. 23]. Лише операційний бюджет ЄОБС залишився за цією спільнотою, забезпечуючи її функціонування аж до 2002 року (рис. 1).



Рис. 1. Об'єднання (злиття) бюджетів Європейських співтовариств (1965-1970 рр.)

Процес об'єднання бюджетів ЄЕС повністю завершився до кінця 1970 року. Співтовариства стали фінансуватися за рахунок системи власних ресурсів, яка складалася із сільськогосподарського мита, введеного в межах спільної с/г політики, загального митного тарифу і частки податку на додану вартість (ПДВ), яка існувала в країнах-членах.

Друга бюджетна реформа (Брюссельська угода від 22 липня 1975 року) була направлена на вдосконалення бюджетного процесу шляхом розширення фінансових повноважень Європейського Парламенту (до 1979 року – Асамблея Співтовариств) і створення спеціального органу бюджетного контролю – Європейського суду аудиторів (ЄСА) [1, с. 29].

Його створення було продиктоване вимогами та потребами часу внаслідок розширення бюджетної політики ЄЕС, створенням "системи власних ресурсів", зростанням видатків на економічну політику, спільну с/г політику, а також нові сфери, такі як спільну політику щодо рибальства, першу рамкову науково-дослідну програму. А це, своєю чергою, вимагало більш детального й об'єктивного моніторингу за фінансовими операціями Співтовариства, оцінювання ефективності управління їх фінансовими потоками та системами на предмет законного, ефективного та результативного їх використання, змінюючи меншу за штатом і авторитетністю Аудиторську раду, яка відала фінансами трьох співтовариств.

Європейський суд аудиторів сьогодні став центральним наднаціональним органом всією існуючої системи фінансового контролю ЄС. Проте до 1993 года ЄСА не вважався окремим інститутом ЄС. Лише у лютому 1992 року, після підписання Маастрихтської угоди про створення ЄС, який вступив в силу з 1 жовтня 1993 року, ЄСА було надано статус інституту ЄС, що засвідчило про зростання його ролі та авторитету. Однак суттєвих змін у його функціях та повноваженнях не відбулося [6].

Амстердамською угодою 1997 року, ЄСА був остаточно визнаний інститутом ЄС, а його повноваження були розповсюдженні на другу та третю опори Європейського Союзу (зовнішню політику і політику безпеки, правосуддя та внутрішні справи). Угодою передбачалося роль Суду щодо заходів у боротьбі з шахрайством та бюджетними правопорушеннями. На доповнення, Угодою було підтверджено право ЄСА вносити клопотання перед Судом ЄС щодо захисту його прав щодо інших інституцій ЄС. По суті, ЄСА, виконуючи контрольну функцію, сформував п'яту гілку влади, після законодавчої, яку виконує за розподілом повноважень Європарламент та Європейська Рада, виконавчої – Європейська Комісія та судової – Суд ЄС [5, с. 107].

ЄСА фактично розпочав свою діяльність у жовтні 1977 році зі штаб-квартирою у Люксембурзі, ставши одноосібним спеціальним інститутом зовнішнього контролю ЄС, основна функція якого полягає в здійсненні контролю за виконанням спільного бюджету ЄС. Водночас, ЄСА є єдиним інститутом Союзу, який має право перевіряти діяльність всіх інших інститутів і органів ЄС за використанням фінансових ресурсів у межах їх бюджетів та представляти свій аудиторський висновок.

Особливу роль у забезпеченні моніторингу та фінансового контролю за фінансовими потоками в ЄС відіграє і Європейський Парламент (ЄП). Кожного року Парламент, за рекомендацією Ради, дає дозвіл на закриття

виконання бюджету за минулий фінансовий рік, після вивчення представлених балансових звітів, щорічного звіту ЄСА, а також рекомендацій Комісії та інших інституцій за результатами їх перевірок.

У період з 1958 до 1970 рік, Європарламент інформували щодо виконання бюджету лише за відповідними актами, які готувалися Радою і Комісією. В 1971 році він отримав право затверджувати акти щодо забезпечення виконання бюджету спільно з Європейською Радою. З 1977 року Парламент самостійно видає акти щодо забезпечення виконання бюджету після відповідних рекомендації Ради.

Європарламент може приймати рішення щодо переносу термінів схвалення виконання бюджету у випадку, коли парламентаріїв не задовольняють ті чи інші аспекти управління бюджетом з боку Комісії. Така ситуація мала місце у грудні 1998 року, під час пленарного голосування акт щодо забезпечення виконання бюджету був відхилений. Створена спеціальна експертна група виступила проти Комісії з фактами зловживань, шахрайства та неналежного управління. В результаті, 16 березня 1999 року чинна Європейська Комісія була розпущена [7, с. 147-152].

Парламент також відіграє важливу роль у процесі формування бюджету, а саме – має право змінювати структуру “необов’язкових витрат”, не змінюючи їхніх загальних розмірів. Він також наділений іншими повноваженнями щодо здійснення моніторингу та контролю. З цією метою ним був створений Комітет з питань бюджетного контролю, який здійснює контроль за виконанням бюджету ЄС і бюджету Європейського фонду розвитку. Цей Комітет відповідає за рішення Парламенту щодо затвердження бюджету. Комітет також відповідає за формування, закриття і аудит всіх видаткових і доходних статей ЄС, інституцій ЄС та інших органів, які фінансуються з бюджету ЄС, включаючи контроль за діяльністю Європейського інвестиційного банку [8, с. 106].

Комітет контролює ефективність різних програм фінансування, спрямованих на реалізацію політики Союзу. Він також аналізує рішення щодо виявлених фактів зловживань і шахрайства та інших протиправних дій у процесі виконання бюджету ЄС, а також заходів, які вживаються з метою запобігання подібних фактів і збереження загальних фінансових інтересів Союзу.

Варто зазначити і про активну співпрацю Комітету з ЄСА. Зокрема, Комітет включений у процес підбору та призначення членів Колегії ЄСА, а також розгляду його звітів. Комітет також спільно з Судом Аудиторів розробляє проекти Фінансових правил щодо управління та виконання норм щодо загального бюджету ЄС. Враховуючи складну структуру бюджету ЄС, окремі члени Комітету спеціалізуються в конкретних сферах діяльності Союзу і готують парламентські відповіді на спеціальні звіти ЄСА відповідно до їх повноважень і компетенції.

Рада ЄС, будучи іншим законодавчим інститутом, має також повноваження щодо розгляду та затвердження бюджету ЄС в частині затверджен-

ня рішень про розміри та структуру “обов’язкових” витрат, а також відхилити пропозиції Парламенту щодо структури витрат більшістю голосів. Незважаючи на ці бюджетні повноваження, Рада ЄС не має визначених контрольних функцій.

Єврокомісія як головний виконавчий орган в ЄС бере активну участь у бюджетному процесі та контролі за його виконанням. Вона щорічно готує проект бюджету ЄС та звітує перед Радою та Парламентом про його виконання. Крім цього, в Єврокомісії створені відповідні системи внутрішнього контролю. Вона має також своїх внутрішніх аудиторів, які проводять перевірки на предмет законності та цільового використання коштів ЄС. За результатами цих перевірок, які ґрунтуються, в першу чергу, на оцінці ризиків, готуються звіти, якими можуть скористатися і зовнішні аудитори [4, с. 30-32].

З 1998 року Європарламент, Рада та Комісія укладають угоди про бюджетну дисципліну та удосконалення бюджетного процесу. Вони відіграють важливу роль у правовому регулюванні бюджетного процесу ЄС. У зазначених угодах конкретизуються розподіл компетенцій та організаційні аспекти взаємин між інститутами ЄС у бюджетному процесі.

Іншим важливим органом, який здійснює фінансовий моніторинг і контроль за фондами та фінансовими потоками в ЄС – це Європейське бюро у боротьбі з шахрайством, яке було створене відповідно до рішення Європейської Комісії у 1999 році, але абсолютно від нього незалежне [9]. Головне завдання Бюро – захист фінансових інтересів Союзу і запобігання шахрайства у використанні фондів ЄС всіма інституціями, а також координація фінансового управління всіх інституцій, створених на рівні держав-членів. Наприкінці 90-х років, проблема захисту фінансових інтересів Союзу і, разом з тим, боротьба із зловживаннями та шахрайством набули великого, в тому числі політичного значення.

Сьогодні в Бюро працює більше 400 співробітників, які до цього працювали в національних правоохоронних органах і мають досвід розслідування випадків шахрайства. Як і члени ЄСА, вони повністю незалежні та не приймають ніяких вказівок з боку основних інституцій ЄС, органів влади, юридичних та фізичних осіб. Генеральний директор Бюро призначається ЄК терміном на п’ять років, перед обговоренням та схваленням його кандидатури Парламентом та Радою ЄС [10].

Особливістю діяльністю Бюро є те, що він зобов’язаний представити кожний рік звіт про свою діяльність Комісії, Парламенту, Раді та Суду аудиторів та інформувати їх про виявлені випадки шахрайства. У своїй діяльності Бюро приділяє особливу увагу серйозним правопорушенням, здійснюючи власні слідчі дії, а також співпрацює з спеціальними органами держав-членів, які, своєю чергою, повинні інформувати Бюро про виявленні випадки зловживань та шахрайства.

Сьогодні основні учасники системи фінансового контролю: Європейський Парламент, ЄСА, Європейське бюро у боротьбі з шахрайством тісно

співпрацюють один з одним. Визнано, що така співпраця сприяє більш ефективному та прозорому контролю за фінансовими потоками та моніторингу за ефективним використанням фінансових ресурсів ЄС. Проте, на нашу думку, чітко прописаного та закріпленого правового механізму їх співпраці немає. На практиці, при виявленні фактів зловживань або шахрайства витрачання бюджетних коштів, ЄСА направляє необхідну документацію в Європейське бюро у боротьбі з шахрайством, яке, своєю чергою, відповідно до повноважень, напряду взаємодіє з правоохоронними органами. До цього часу, недостатньо чітко прописаний правовий механізм оперативного реагування органів захисту фінансових інтересів ЄС власне на наднаціональному рівні, а не в межах національного законодавства його країн-членів.

На додаток до роботи, яку здійснює ЄСА, в Європі існують незалежні національні аудиторські інститути, які здійснюють аудит європейських фондів, якими керують національні уряди. В основному, ці органи здійснюють повноваження у сфері контролю за власними ресурсами (національними внесками до загального бюджету ЄС), використанням коштів, виділених у межах реалізації спільних політик, оскільки наділені відповідним правом та механізмом моніторингу та контролю щодо їх надходжень та використання.

Узагальнюючи викладений матеріал, на нашу думку, можемо констатувати, що сьогодні, враховуючи повноваження чотирьох основних інститутів ЄС: Європейського Парламенту, Європейської Ради, Європейської Комісії та в частині судової функції – Суду ЄС, відбувається їх повноцінна співпраця з ЄСА в частині фінансового і бюджетного контролю. В сукупності така співпраця, у широкому розумінні, формує цілісну систему фінансового контролю в ЄС. Кожен із цих інститутів має своє коло контрольних повноважень за витрачанням бюджетних коштів спільноти. Водночас, ЄСА спільно з такими спеціалізованими організаціями як Європейське бюро у боротьбі з шахрайством (OLAF) разом із національними вищими органами фінансового контролю формують систему фінансового контролю ЄС у більш вузькому значенні.

Висновки. На нашу думку, вивчення досвіду організації та здійснення фінансового контролю за фінансовими потоками у бюджетній сфері ЄС є актуальним і для України з огляду, по-перше, на велику кількість контролюючих органів, які дублюють між собою функції. По-друге, відсутність законодавчого акта “Про єдину систему державного фінансового контролю”, який би класифікував систему внутрішнього та зовнішнього контролю в Україні, визначав перелік та загальні принципи функціонування їх інститутів, передбачив їхню ієрархію, підпорядкованість, особливості здійснення фінансового контролю, а також співпрацю між ними на всіх етапах бюджетного процесу.

У сучасних умовах жорсткої бюджетної економії, спричиненої світовою фінансовою кризою, надзвичайно актуальним є посилення контроль-

ної функції за ефективним та цільовим витрачанням бюджетних коштів. У цьому контексті, важливе значення повинно надаватися реформуванню системи державного фінансового контролю. На нашу думку, для започаткування цього процесу, було б доречно, в першу чергу, створити відповідний Комітет з реформування системи державного фінансового контролю під головуванням Президента України, до якого б увійшли представники Верховної Ради України, Кабінету Міністрів, Рахункової палати. Важливою передумовою для проведення такої реформи в Україні є вивчення особливостей та принципів функціонування бюджетного механізму в Європейському Союзі, нормативно-правових засад формування та функціонування його інститутів, які наділені контрольними функціями та повноваженнями.

Література:

1. Кашкин С. Ю. Введение в право Европейского союза: учебник / С. Ю. Кашкин, П. А. Калиниченко, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Эксмо, 2008. – 384 с.
2. Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951) – Офіційний електронний довідник з історії Європи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/>
3. Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957) – Офіційний електронний довідник історії Європи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/>
4. Бюджетна система України та Євросоюзу: монографія / [С. О. Булгакова, О. І. Барановський, Г. В. Кучер та ін.]; за гол. ред. А. А. Мазаракі. – К.: Київ. нац. тогр.-екон. ун-т, 2009. – 409 с.
5. Public Audit in Europe: Achievements and Outlook / EUROSAI. – Издательский дом "Финансовый контроль". – Moscow, 2005. – 348 p.
6. Treaty establishing the European Union (Maastricht, 7 February 1992) – Офіційний електронний довідник з історії Європи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/>.
7. Crespo M. G. Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions in the European Union / M. G. Crespo – Edward Elgar Publishing, 2005. – 193 p.
8. Corbett R. The European Parliament / R. Corbett, F. Jacobs, M. Shakleton. – John Harper Publishing, 2007. – 407 p.
9. Commission decision № 1999/352 of 28 April 1999. – Офіційний сайт Європейської Комісії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>
10. European Anti Fraud Office – Європейське бюро у боротьбі з шахрайством. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://ec.europa.eu/>