

ФЕДОРІВ О. І.,

аспірант кафедри європейського права
факультету міжнародних відносин
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 341.233.1:[336.148:061.1ЄС]

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ БЮДЖЕТУ В РАМКАХ ЄС

У статті розглядаються правові аспекти здійснення контролю за виконанням бюджету в рамках ЄС, проаналізовано діяльність інститутів та органів щодо виконання бюджету ЄС та здійснення контролю за його виконанням.

Ключові слова: бюджет ЄС, бюджетний процес, виконання бюджету ЄС, бюджетний контроль, контроль за виконанням бюджету.

В статье рассматриваются правовые аспекты осуществления контроля над выполнением бюджета в рамках ЕС, проанализирована деятельность институтов и органов по исполнению бюджета ЕС и осуществления контроля над его выполнением.

Ключевые слова: бюджет ЕС, бюджетный процесс, выполнение бюджета ЕС, бюджетный контроль, контроль над выполнением бюджета.

The article is devoted to the legal aspects of control of the implementation of the EU budget. The activity of the institutions and bodies in the implementation and control of the implementation of the EU budget according to the EU law is analyzed.

Key words: EU budget, budget process, implementation of EU budget, budgetary control, control of budget implementation.

Вступ. Відповідно до ст. 3 Договору про Європейський союз, ЄС забезпечує сталий розвиток Європи, основу якого становлять економічний розвиток і стабільні ціни, високо конкурентоздатна соціальна ринкова економіка, що має на меті досягнення повної зайнятості і соціального прогресу [1]. Досягненню цих цілей сприяє належне виконання бюджету ЄС як консолідованого кошторису, за рахунок якого фінансуються різні галузі. Очевидно, що належне виконання бюджету було б неможливим без здійснення відповідного контролю за інститутами, установами, органами та іншими суб'єктами, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана з наповненням бюджету, використанням та управлінням його коштами.

Постановка завдання. Незважаючи на те, що питанням бюджетного права ЄС останнім часом приділяється досить багато уваги у вітчизняній літературі, досі відсутнє комплексне дослідження особливостей здійснення бюджетного контролю в рамках ЄС. Окремі аспекти досліджувались у працях А.А. Мазаракі, А.О. Бояра, Т.М. Притули, І.В. Яковюка.

Метою статті є дослідження правових засад бюджетного контролю, виокремлення його правових основ в рамках ЄС, аналіз діяльності інститутів та органів, дотичних до здійснення контролю за виконанням бюджету ЄС.

Результати досліджень. Європейський союз як унікальне інтеграційне об'єднання поєднує в собі риси не лише міжнародної організації, а й федеративної держави. Під таким кутом слід розглядати і бюджет ЄС, який, будучи основним фінансовим документом ЄС, що фіксує всі статті доходів та видатків ЄС, виконує функції, подібні національним бюджетам,



а саме: розподільчу функцію, яка полягає в розподілі та використанні грошових коштів на задоволення потреб Союзу, та стабілізаційну, суть якої полягає в створенні матеріально-фінансової бази існування ЄС [2; 7]. Одним із важливих напрямків фінансової діяльності ЄС є контроль за дотриманням бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу на кожній його стадії.

У літературі бюджетний контроль розглядається як сукупність контрольних заходів уповноважених суб'єктів за складанням, розглядом, затвердженням, виконанням бюджету, а також розглядом і затвердженням звітів про його виконання. Тобто бюджетний контроль здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу з метою дотримання бюджетного законодавства усіма його учасниками [3, с. 11].

Проте ми не спостерігаємо наявності спеціальних заходів на стадії розробки та прийняття бюджету ЄС. Вважаємо, що на цих стадіях проводиться попередній бюджетний контроль, зміст якого полягає у виявленні та попередженні можливих негативних явищ і тенденцій у бюджетній діяльності, які можуть настати за певних обставин, що вже існують, і негативно проявитися як на наступних стадіях бюджетного процесу, так і в наступних бюджетних періодах [4, с. 25]. Попередній контроль визначає лише наявність формальних підстав для вчинення дій [5, с. 350], адже відповідно до положень ст. 314 ДФЄС загальний бюджет ЄС формується шляхом ступеневої процедури, і свій внесок у нього роблять Європейська комісія (Комісія), Європейська рада (Рада) і Європейський парламент. Однак бюджетними повноваженнями наділені Рада і Європейський парламент. Саме ці два інститути повинні дійти згоди щодо проекту бюджету та прийняти відповідні рішення про схвалення бюджету [1]. Таким чином Європейський парламент та Рада контролюють процедуру розробки та прийняття бюджету шляхом виконання своїх безпосередніх обов'язків щодо ухвалення позицій з приводу проекту бюджету та його затвердження.

Лише на стадії виконання бюджету передбачені конкретні заходи, методи та дії, спрямовані на перевірку законності, доцільності та ефективності утворення, розподілу і використання бюджетних фондів ЄС.

Правове регулювання стадій бюджетного процесу ЄС (у тому числі здійснення контролю за виконанням бюджету) відображено в ДФЄС [1], Фінансовому регламенті (ФР) [6] і Правилах використання Фінансового регламенту [7], Міжінституційній угоді про бюджетну дисципліну, співпрацю в бюджетній сфері та ефективне фінансове управління [8], а також у Регламенті Європейського парламенту [9].

Головним інститутом, який несе відповідальність за належне виконання бюджету згідно з ст. 317 ДФЄС, є Комісія. Щорічно відповідно до вимог ст. 318 ДФЄС Комісія надає Європейському парламенту і Раді звіти про виконання бюджету. Звісно, наповнення та виконання бюджету було б неможливе без тісної співпраці Комісії з державами-членами. Лісабонський договір підкреслює роль держав-членів у процесі наповнення наднаціонального бюджету нормою про те, що «Комісія виконує бюджет у співпраці з державами-членами».

Ст. 58 ФР передбачає три способи виконання бюджету Комісією. Перший спосіб – пряме управління, передбачає виконання бюджету як структурними підрозділами Комісії (генеральними директоратами, службами та управліннями), так і виконавчими агентствами (наприклад, Європейське екологічне агентство, Європейська фундація з покращення умов життя та праці та інші). Другий спосіб – спільне управління, полягає в делегуванні повноважень щодо виконання бюджету державам-членам ЄС. Комісія та держави-члени зобов'язані дотримуватися принципів ефективного фінансового управління, прозорості процедур та недискримінації, запроваджувати ефективні системи контролю і аудиту використання бюджетних коштів. Виконання бюджету через непряме управління здійснюється через делегування виконавчих повноважень органам влади третіх країн або іншим структурам, заснованим у цих країнах та міжнародним організаціям.

Головними посадовими особами щодо виконання бюджету ЄС є уповноважений розпорядник (authorising officer) та головний бухгалтер (accounting officer). Функцію першого



відповідно до ст. 65 ФР виконує кожен інститут, другий відповідно до ст. 68 призначається в рамках кожного інституту.

Вважаємо, що в рамках ЄС діє триступінчаста система контролю за виконанням бюджету, що включає в себе внутрішній контроль інститутів ЄС і зовнішній контроль, здійснюваний Рахунковою палатою, а також політичний контроль, здійснюваний Європейським парламентом і Радою.

Відповідно до бюджетного законодавства ЄС (зокрема Розділу 9, ст. ст. 98–100) 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 директорові 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 рамках внутрішньої регламентації інституту йому надається необмежений доступ до усієї інформації, потрібної для виконання ним своїх функцій, як у структурах самого інституту, так і в державах-членах і третіх країнах.

Згідно зі ст. 287ДФЄС, Рахункова палата – це головний зовнішній орган бюджетного контролю ЄС. До компетенції Рахункової палати належить перевірка звітів про всі доходи і видатки ЄС, а також звітів про доходи і видатки будь-якого органу, установи чи агентства, створеного ЄС.

Однак так було не завжди. Функціонування різноманітних бюджетів у межах трьох співтовариств призвело до діяльності різних органів бюджетного контролю з нечітко виписаними повноваженнями. Так, у межах Європейського співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС) призначався Комісар з контролю над рахунками [10], а в Європейському економічному співтоваристві (ЄЕС) та Європейському співтоваристві з атомної енергії (Євроатом) були створені відповідні Комітети [11; 12].

Після підписання в Брюсселі в 1965 р. «Договору про злиття», який об'єднав відповідні бюджети ЄЕС та Євроатому (процес об'єднання всіх бюджетів завершився в 1970 р.) та створив єдину Європейську комісію та єдину Європейську раду, перед керівними органами ЄС постало стратегічне завдання створити ефективний орган контролю за управлінням фінансовими потоками єдиного бюджету, у тому числі за належним розподілом видатків та доходів, ефективністю їх використання [13, с. 75].

Відтак, вже в 1975 р. у Люксембурзі почала функціонувати Рахункова палата. Статус «інституту» Рахунковій палаті було надано Маастрихтським договором, що було підтверджено Амстердамським, Ніццьким та Лісабонським договорами.

Слід зазначити, що як і будь-який національний контрольно-ревізійний орган, Рахункова палата у своїй діяльності незалежна від інших інститутів ЄС та національних урядів. Згідно зі ст. 285ДФЄС її члени повинні бути повністю незалежними при здійсненні своїх функцій у спільних інтересах Союзу. Хоча Рахункова палата починає діяти ще на етапі розробки і прийняття бюджету ЄС, коли вона разом з іншими інститутами в межах своїх повноважень може надавати оціночні зауваження щодо проекту бюджету і подати їх на розгляд Комісії, основне навантаження зі здійснення бюджетного контролю припадає на стадію виконання бюджету [14, с. 42].

Рахункова палата стежить за законністю і правильністю отримання доходів і здійснення видатків та за належним фінансовим управлінням, у чому полягає поточний контроль Рахункової палати за виконанням бюджету. Саме Рахункова палата є тим інститутом, який перевіряє та затверджує річні звіти Комісії з виконання бюджету, тобто здійснює також наступний контроль за виконанням бюджету ЄС. Результати такої перевірки є підставою надання Європейському парламенту і Раді гарантійного документа щодо правильності ведення рахунків та законності і правильності операцій, здійснених Комісією.



Процедура здійснення контролю Рахунковою палатою за виконанням бюджету регулюється ст. ст. 158–160 ФР, згідно з якими метою здійснення такого контролю є визначення, чи законно отримані всі надходження до бюджету та чи спрямовані видатки на відповідні напрямки. Для виконання цих завдань Рахунковій палаті повинна надаватись вся необхідна інформація, що має відношення до управління доходами та видатками від імені ЄС будь-якими органами, установами чи агентствами.

Такі перевірки базуються на бухгалтерській звітності, і за необхідності можуть проводитись за місцем розташування інших інститутів ЄС, у приміщеннях будь-якого органу, установи чи агентства, які управляють доходами чи видатками від імені ЄС, а також у державах-членах, включаючи приміщення будь-якої фізичної або юридичної особи, яка отримує платежі з бюджету. Перевірки в державах-членах за ст. 287 ДФЄС здійснюються у взаємодії з національними аудиторськими органами або – якщо останні не мають необхідних повноважень – у взаємодії з компетентними національними установами. Рахункова палата і національні аудиторські органи держав-членів співпрацюють у дусі взаємної довіри, у той же час зберігаючи свою незалежність один від одного. Ці органи та установи інформують Рахункову палату про свій намір брати участь у перевірці.

Усі інститути, органи, установи, агентства, які управляють доходами та видатками від імені ЄС, та будь-які фізичні чи юридичні особи, які отримують платежі з бюджету, надають Рахунковій палаті на її вимогу будь-які документи чи інформацію, необхідні для виконання нею своїх завдань.

Рахункова палата готує щорічний звіт після закінчення кожного фінансового року, який направляється іншим інститутам ЄС та публікується в Офіційному віснику Європейського Союзу разом з відповідями цих органів на зауваження Рахункової палати. Цей річний звіт готується на основі бюджетної звітності всіх інститутів і структур ЄС, результатів здійснених Рахунковою палатою перевірок і спостережень. Він повинен містити як оцінку ефективності фінансового управління в ЄС, так і зауваження Рахункової палати щодо виконання бюджету (ст. 162 ФР).

Незважаючи на те, що бюджетними повноваженнями наділені як Рада, так і Європейський парламент, саме Європейський парламент взяв на себе відповідальність за здійснення політичного контролю за виконання бюджету Комісією, що відповідно до ст. 319 ДФЄС полягає у звільненні Комісії від зобов'язань за бюджетом.

Звільнення від зобов'язань за бюджетом року n Комісії надається Парламентом після рекомендацій Ради, яка діє кваліфікованою більшістю, до 15 травня року $n+2$. У разі, якщо це не зроблено до цієї дати, Європейський парламент чи Рада повинні проінформувати Комісію про причини такої затримки. Комісія повинна вжити всіх заходів для того, щоб ці перешкоди були якомога швидше усунені (ст. 164 ФР).

Документами, на основі аналізу яких Європейський парламент надає Комісії звільнення від бюджетних зобов'язань, є балансова відомість, рахунки та звіт про фінансове управління Комісії, річний звіт й інші спеціальні звіти Рахункової палати, висновок Рахункової палати про достовірність рахунків інститутів ЄС, рекомендації Ради щодо звільнення від зобов'язань та інші звіти й інформація Комісії щодо виконання бюджету. У структурі Європейського парламенту повноваження щодо аналізу цієї документації та підготовки висновків щодо звільнення від зобов'язань покладені на Комітет із питань бюджетного контролю Європейського парламенту.

Рішення щодо звільнення від бюджетних зобов'язань є надзвичайно важливим документом, оскільки ним дається кінцева оцінка виконання Комісією своїх зобов'язань щодо бюджету ЄС і здійснюється закриття річного бюджетного циклу. У найгіршому випадку процедура звільнення від зобов'язань може закінчитися висловленням вотуму недовіри Комісії й достроковим припиненням її повноважень. На практиці, однак, невиконання Комісією своїх бюджетних зобов'язань жодного разу не призвело до її відставки. Ненадання Парламентом Комісії звільнення від зобов'язань мало місце двічі: у 1984 р. за бюджетом 1982 р. і в 1998 р.



за бюджетом 1996 р. У першому випадку все закінчилося наданням звільнення в березні 1985 р., а в другому – припиненням повноважень Комісії з причини закінчення терміну її повноважень [15, с. 354–355].

Ще одним важливим органом, який бере участь у здійсненні контролю за фінансовими фондами, фінансовими потоками, а відповідно – і за виконанням бюджету, є Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (Бюро), яке було створене відповідно до рішення Комісії у 1999 р., але не залежне від Комісії у своїй діяльності [16]. Правовою основою для створення та функціонування цього органу стала ст. 325 ДФЄС (ст. 280 Договору про Європейське співтовариство), відповідно до якої ЄС і держави-члени протистоять шахрайству і будь-якій іншій протиправній діяльності, що зазіхають на фінансові інтереси Союзу.

Головне завдання Бюро – захист фінансових інтересів Союзу шляхом проведення розслідувань випадків шахрайства, корупції та інших протиправних дій у фінансовій сфері, підтримки інститутів ЄС і Комісії у процесі розробки та застосування законодавства і політик по боротьбі з шахрайством. Бюро зобов'язане кожного року представляти звіт про свою діяльність та інформувати Європейський парламент, Комісію, Раду та Рахункову палату про виявлені випадки шахрайства [17].

Європейський парламент, Рада, Рахункова палата та Європейське бюро в боротьбі з шахрайством тісно співпрацюють один з одним. Визнано, що така співпраця сприяє більш ефективному та прозорому контролю за фінансовими, у тому числі і бюджетними, потоками та моніторингу використання фінансових ресурсів ЄС [13, с. 77].

Висновки. Особливістю правового регулювання здійснення бюджетного контролю в рамках ЄС є те, що бюджетний контроль як сукупність контрольних заходів уповноважених суб'єктів здійснюється фактично вже на стадії виконання бюджету, адже кінцеве затвердження бюджету ЄС є результатом трьохсторонньої співпраці між Європейським парламентом, Радою та Комісією. Оскільки загальний бюджет ЄС формується шляхом ступеневої процедури, кожен з цих інститутів контролює діяльність іншого на кожному етапі шляхом погодження або не погодження проекту бюджету.

Вважаємо, що контроль за виконанням бюджету в рамках ЄС має 3-х ступінчасту систему, з огляду на черговість здійснення контрольних заходів та ієрархію прийнятих рішень. Якщо внутрішній контроль проводиться кожним інститутом окремо шляхом залучення спеціально-створених підрозділів та посадових осіб, то зовнішній контроль здійснюється Рахунковою палатою – інститутом ЄС, основним завданням якого є перевірка рахунків Союзу, тобто доходів і видатків будь-якого органу, установи чи агентства.

Неабияку роль у здійсненні контролю за виконанням бюджету відіграє Європейський парламент, найголовнішою контрольною функцією якого є надання звільнення Комісії від зобов'язань щодо виконання бюджету, що на практиці означає затвердження Європейським парламентом усіх фінансових звітів та використання бюджетних фондів ЄС за певний фінансовий рік.

Важливе значення для забезпечення фінансової стабільності ЄС має діяльність Європейського бюро по боротьбі з шахрайством, завданням якого є захист фінансових інтересів ЄС. До компетенції бюро входить проведення розслідувань випадків шахрайства, корупції чи інших протиправних дій у фінансовій сфері ЄС.

Список використаних джерел:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C83, 30.03.2010. P. 1–388 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>.
2. Ustrój Unii Europejskiej / pod red. Jana Barcza; aut. J. Barcz i in. – Т. 1–2. – Т. 2.
3. Гетманець О.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.П. Гетманець. – Харків, 2009. – 427 с.



4. Чернадчук В.Д. До питання видів та форм бюджетного контролю / В.Д. Чернадчук // Фінансове право. – 2011. – № 3. – С. 23–26.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. 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. OJ L298, 26.10.2012. P. 1–96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF>.
7. Commission Delegated Regulation (EU) № 1268/2012 of 29 October 2012 on the rules of application of Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union. OJ L362, 31.12.2012. P. 1–111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:362:FULL&from=EN>.
8. 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. OJ C373, 20.12.2013. P.1–11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2013:373:FULL&from=EN>.
9. Rules of Procedure of the European Parliament. European Parliament Official website [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+RULES-EP>.
10. Treaty establishing the European Coal and Steel Community. Official website of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm.
11. Treaty establishing the European Economic Community. Official website of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm.
12. Treaty establishing the European Atomic Energy Community. Official website of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf>.
13. Притула Т.М. Роль інститутів Європейського Союзу у здійсненні моніторингу за фінансовими потоками / Т.М. Притула // Наукові записки. Серія : Економіка. – Острог : Вид-во нац. ун-ту «Острозька академія», 2010. – Вип. 15. – С. 72–80.
14. Яковюк І.В. Рахункова палата в інституційному механізмі ЄС: загальнотеоретична характеристика / І.В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2010. – Випуск 19. – С. 35–45.
15. European Union Public Finance. Fourth edition / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/EU_pub_fin_en.pdf.
16. Commission Decision of 28 April 1999 № 1999/352/EC, ECSC, Euratom establishing the European Anti-fraud Office (OLAF). OJ L136, 31.05.1999. P. 20–22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:022:EN:PDF>.
17. European Anti-Fraud Office. Official web-site [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm.

