

Джавадова Алиса Сираджеддиновна

канд. юрид. наук, заведующая кафедрой

Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова филиал ГКОУ ВО «Российская та-

моженная академия»

г. Санкт-Петербург

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

***Аннотация:** в статье рассматриваются правовые основы бюджета и бюджетного процесса европейского союза, принципы и виды управления в данной сфере, анализируются вопросы основной ответственности за надлежащее исполнение наднационального бюджета.*

***Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, исполнение наднационального бюджета, исполнительный акт, финансовая деятельность.*

***Содержание статьи.** В современном понимании исполнение наднационального бюджета Европейского Союза [2], представляет собой комплексную процедуру, участниками которой являются институты, органы и учреждения ЕС, его государства-члены и третьи страны, физические и юридические лица – плательщики и получатели бюджетных средств.*

Правовые основы бюджета и бюджетного процесса заложены в Договоре о функционировании Европейского Союза [3], финансовом регламенте, принятом на его основании, и правилах применения последнего [1], а также ряде иных источников европейского права.

Основная ответственность за надлежащее исполнение наднационального бюджета лежит на Европейской комиссии. Именно она обязана каждый год отчитываться об исполнении бюджета ЕС перед Европейским парламентом и Советом ЕС.

Одновременно, с учетом того, что «бенефициарами около 80% бюджетных средств являются государства-члены ЕС, последние должны сотрудничать с Комиссией в процессе исполнения бюджета ЕС» [6, с. 49]. Они обязаны осуществлять в ходе него соответствующие контрольные и аудиторские мероприятия и

нести ответственность за надлежащее выполнение расходной и пополнение доходной частей бюджета ЕС.

Для формирования законных оснований с целью выполнения расходной части наднационального бюджета до осуществления каких-либо операций на уровне Евросоюза принимается соответствующий базовый правовой акт, который обладает обязательной юридической силой. При этом, как отмечает Д.В. Болотин, финансовый регламент фиксирует перечень исключений из данного правила в отношении ассигнований, выделяемых на следующие цели:

- пилотные проекты (не более 40 млн. евро в год);
- меры подготовительного характера в сферах деятельности, регулируемых Договором о функционировании Европейского Союза и Договором, учреждающим Европейское сообщество по атомной энергии. Соответствующие обязательственные ассигнования могут быть включены в бюджеты ЕС до трех последующих лет, а процедура по принятию базового акта должна быть завершена до конца третьего финансового года. Размер указанных расходов не может превышать 50 млн. евро в год и 100 млн. евро за весь период;
- кратковременные подготовительные меры в сфере внешних действий и общей внешней политики, и политики безопасности, в том числе, в рамках антикризисных операций, призванные обеспечить достижение поставленных целей и принятие соответствующих правовых инструментов. Эти меры утверждаются Советом ЕС по представлению Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности;
- разовые действия или даже меры с неопределенным сроком действия, осуществляемые Комиссией на основании задач, вытекающих из ее полномочий на институциональном уровне в соответствии с Договором о функционировании Европейского Союза и Договором, учреждающим Европейское сообщество по атомной энергии, отличных от ее права законодательной инициативы в отношении мер, указанных выше, во втором пункте. И, кроме того, действия в рамках специальных полномочий Комиссии, возложенных на нее данными

договорами, в рамках направлений, перечень которых закреплен в правилах применения финансового регламента;

– функционирование каждого института в рамках его административной автономии [5, с. 121].

Европейский парламент и Совет ЕС, наделяя Комиссию полномочиями по исполнению актов, принятых ими (в том числе, бюджета ЕС), обязаны предварительно создать механизм контроля со стороны государств-членов ЕС за соответствующей деятельностью данного института. Для этого они создают специализированные комитеты, в состав которых входят представители государств-членов ЕС под председательством представителя Комиссии.

«В настоящее время функционируют мониторинговые комитеты, которые контролируют расходование средств Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда, Фонда сплочения и Европейского фонда морских дел и рыболовства» [4, с. 124].

Помимо этого, за надлежащим порядком финансовой деятельности в рамках Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельской местности и Европейского фонда сельскохозяйственных гарантий следят Комитет по сельскохозяйственным фондам, Комитет по прямым платежам, Комитет по развитию сельских территорий и Комитет по общей организации сельскохозяйственных рынков.

Отмеченные выше комитеты могут действовать в рамках консультативной либо проверочной процедур. Первая из них применяется в случаях, когда нет оснований для применения другой процедуры, или, когда ее использование наиболее оправдано. В рамках ее применения комитет сообщает свое мнение Комиссии, которая принимает его к сведению при утверждении соответствующего исполнительного акта. Для выработки позиции комитета за нее должно проголосовать простое большинство его членов.

Процедура проверки применяется для принятия исполнительных актов общего характера, а также имеющих следующие предметы регулирования:

– программы, влекущие значительные бюджетные расходы;

- общие сельскохозяйственная и рыболовная политики;
- окружающая среда, безопасность и сохранность или защита здоровья и безопасности людей, животных или растений;
- общая торговая политика;
- налогообложение [6, с.53].

В отмеченных ситуациях Комиссия по общему правилу может принять соответствующий исполнительный акт, только если по его проекту получено положительное заключение комитета. При этом последний принимает свое решение уже квалифицированным большинством голосов по правилам, применяемым для голосования в Совете ЕС. Однако, даже в случае получения отрицательного заключения комитета, Комиссия может, используя своего представителя, председательствующего в нем, направить проект акта на рассмотрение апелляционного комитета или внести в него поправки и попросить рассмотреть его еще раз. Для данных процедур ей даются один и два месяца соответственно.

По общему правилу председатель комитета должен созвать заседание его членов не ранее, чем через 14 дней после того как он передаст им полученный от Комиссии проект исполнительного акта. Конкретный срок для вынесения решения по нему устанавливается им с учетом срочности ситуации и необходимости членам комитета ознакомиться с представленным документом и выразить свою позицию по нему. Если в назначенный срок Комиссия не получила мнения комитета, она имеет право утвердить проект соответствующего акта. Исключения составляют акты, касающиеся налогообложения, финансовых услуг, защиты здоровья или безопасности людей, животных или растений, или определенных многосторонних мер безопасности; и, кроме того, ситуации, когда базовый акт содержит положение, в соответствие с которым он не может быть принят в случае отсутствия по нему мнения комитета; или простое большинство членов комитета выступают против данного проекта.

Специальная процедура применяется в случае отсутствия заключения и возражения простого большинства членов комитета к актам, вводящим антидемпинговые и компенсационные меры. В отношении данных документов

Комиссия должна в срок от 14 дней до месяца со дня заседания комитета проконсультироваться с государствами-членами ЕС, сообщить ему о результатах и направить соответствующий проект в апелляционный комитет. Последний имеет в распоряжении тот же срок, что и Комиссия, для принятия решения. При отсутствии возражений апелляционного комитета любые проекты исполнительных актов Комиссии, кроме затрагивающих многосторонние меры безопасности, могут быть утверждены. Упомянутые документы нуждаются в одобрении квалифицированного большинства его членов.

«В исключительных случаях, когда необходимо предотвратить серьезный спад сельскохозяйственных рынков или устранить риски для финансовых интересов ЕС, исполнительные акты Комиссии могут быть приняты сразу, без согласия комитетов. Но, в то же время, она обязана проинформировать о них апелляционный комитет, и, если его заключение будет отрицательным, соответствующие акты будут отменены. Подобная ситуация может возникнуть, если базовый акт требует безотлагательного принятия исполнительного акта. Срок действия последнего по общему правилу не может превышать шести месяцев. При этом Комиссия обязана в четырнадцатидневный срок запросить мнение соответствующего комитета. Если последний выскажется против него в рамках применения проверочной процедуры, акт также будет отменен» [6, с. 54].

Касательно актов, вводящих антидемпинговые и компенсационные меры, Комиссия должна незамедлительно проинформировать о них государства-члены ЕС и провести необходимые консультации с ними в десятидневный срок.

Европейский парламент или Совет ЕС, принявшие посредством обычной законодательной процедуры базовый акт, сохраняют контроль за его исполнением со стороны Комиссии. Они в любое время могут указать ей на превышение в проекте исполнительного акта ее исполнительных полномочий, предоставленных базовым актом. В этом случае данный проект подлежит пересмотру, о чем Комиссия обязана доложить институтам законодательной власти ЕС.

Комиссия и другие институты ЕС могут делегировать свои полномочия по исполнению соответствующих частей бюджета, руководствуясь при этом

нормами финансового регламента, внутренними правилами в пределах, установленных делегированным актом. Уполномоченные финансовые агенты и лица не должны совершать действий, которые могут привести к конфликту их интересов и интересов Евросоюза.

Комиссия исполняет бюджет Европейского Союза, используя прямое управление, совместное управление с государствами-членами ЕС, косвенное управление. В первом случае Комиссия исполняет бюджет самостоятельно с помощью своих департаментов или исполнительных агентств, создаваемых ею и имеющих статус юридических лиц. Во втором соответствующие полномочия делегируются государствам-членам ЕС. В третьем задачи по исполнению бюджета возлагаются на третьи страны или органы, указанные ими; международные организации и их органы; Европейский инвестиционный банк и Европейский инвестиционный фонд; учреждения, созданные на основании Договора о функционировании Европейского Союза и Договора, учреждающего Европейское сообщество по атомной энергии, или базового акта, обладающие статусом юридического лица и финансируемые за счет наднационального бюджета; органы государственного, а также частного сектора, чья деятельность связана с оказанием общественных услуг, обладающие достаточными финансовыми гарантиями; лиц, указанных в базовом правовом акте, уполномоченных на совершение определенных действий в рамках общей внешней политики и политики безопасности.

Как отмечает М.К. Беляев, «все субъекты, участвующие в исполнении бюджета ЕС, должны соблюдать принципы добросовестного управления финансами, прозрачности и недискриминации» [4, с. 127]. Они также обязаны предпринимать весь комплекс мер для защиты финансовых интересов Евросоюза. Для этого ими применяются системы эффективного внутреннего контроля, бухгалтерского учета, обеспечивающие полное, точное и своевременное предоставление соответствующей информации, независимого внешнего аудита в соответствии с международными стандартами, опубликование списков получателей средств и защита персональных данных.

На наш взгляд, проанализированные наработки Европейского Союза представляется целесообразным использовать в сфере исполнения бюджета Евразийского экономического союза в процессе его дальнейшего развития.

Список литературы

1. 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 // Official Journal – L 362. – 31/12/2012. – P. 1–111.

2. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal – C 326. – 26/10/2012. – P. 47–199.

3. 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 // Official Journal – L 298. – 26/10/2012. – P. 1–96.

4. Беляев М.К. Бюджетный процесс в Европейском Союзе: формула прагматизма / М.К. Беляев // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – №3. – С. 119–128.

5. Болотин Д.В. Совершенствование механизмов координации бюджетной политики в европейском Союзе / Д.В. Болотин // Вестник университета. – 2016. – №7. – С. 119–124.

6. Шарапова О.А. Бюджет и бюджетный процесс в Европейском Союзе / О.А. Шарапова // Реформы и право. – 2016. – №4. – С. 48–56.

7. Пазына Е.О. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://scjournal.ru/articles/issn_1993-5552_2015_9_29.pdf (дата обращения: 19.03.2018)