

---

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ПОРЯДОК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ГОСУДАРСТВ - ЧЛЕНОВ ЕС ПО ОТДЕЛЬНЫМ БЮДЖЕТНЫМ ВОПРОСАМ\*

© 2015 Шулятьев Игорь Александрович

кандидат юридических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

109456, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4

E-mail: iash7@mail.ru

Раскрыты отдельные вопросы, связанные с рассмотрением, принятием, утверждением, исполнением и контролем за исполнением общего бюджета Европейского союза.

*Ключевые слова:* принцип “только в срок” (*just-in-time principle*), совместное управление с государствами-членами, финансовые интересы Европейского союза.

Управление денежными средствами ЕС базируется на принципе “только в срок” (*just-in-time principle*), т.е. Европейская комиссия сохраняет ресурсы, собранные от государств-членов на своих счетах в государствах-членах. Затем она передает эти средства на счета коммерческих банков только в объеме, который необходим для выполнения своих ежедневных платежей, и не хранит денежные средства на счетах, кроме тех, которые открыты казначействами и центральными банками государств-членов<sup>1</sup>.

Исходя из анализа международно-правовых документов ЕС, регулирующих компетенцию ЕС в бюджетной области, и классификации компетенции ЕС как исключительной, совпадающей с компетенцией государств-членов, осуществляемой совместно с государствами-членами и подразумеваемой<sup>2</sup>, можно сделать вывод, что международно-правовое регулирование бюджетного процесса ЕС закрепляет полномочия по бюджетным вопросам и за институтами Европейского союза, и за государствами - членами ЕС, а конфигурация бюджетных полномочий зависит, главным образом, от способа исполнения Общего бюджета ЕС.

Механизм контроля за взаимодействием органов ЕС и органов государств-членов построен по системе их взаимозависимости и взаимовлияния друг на друга: контроль осуществляется го-

сударствами-членами над органами ЕС, а органами ЕС - над государствами-членами. Такой вывод следует, например, из процедуры принятия нормативных актов, при которой акт ЕС не может быть принят, если он не прошел одобрения в национальных парламентах. При разработке общей внешней политики и политики безопасности активную роль в принятии программ играют правительства государств-членов, на которых лежит и большая ответственность по реализации данных политик от имени ЕС. Осуществление контроля со стороны ЕС происходит в процессе реализации норм права ЕС и применении санкций против “государства-нарушителя”<sup>3</sup>. Основными принципами деятельности институтов ЕС и взаимодействия институтов ЕС и государств-членов являются: принцип интеграционного взаимодействия, принцип гибкости, принцип исполнения интеграционных обязательств, принцип субсидиарности и пропорциональности, принцип сотрудничества<sup>4</sup>.

Совет, постановляя единогласно в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом, принимает решение, которым устанавливаются положения, подлежащие применению к системе собственных ресурсов Союза. В этих рамках допускается вводить новые категории собственных ресурсов или отменять какую-либо из существующих категорий. Данное решение вступает в силу только после одобрения государствами-членами в соответствии с конституционными правилами каждого из них (абз. 3 ст. 311 Договора о функционировании Европейского союза).

---

\* Статья подготовлена по результатам исследования “Международно-правовое регулирование бюджета Европейского союза и его влияние на партнерские отношения России и Европейского союза”, выполненного за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2014 г.

Союз и государства-члены в соответствии со ст. 325 Договора о функционировании Европейского союза ведут борьбу с мошенничеством и с любой другой противоправной деятельностью, посягающей на финансовые интересы Союза (п. 6 ст. 310).

В то же время появление собственного бюджета ЕС повлекло необходимость финансового контроля за его рациональным использованием. Это явилось главной причиной создания и развития Европейской счетной палаты (ЕСП), которая превратилась в настоящий момент в центральный наднациональный орган всей существующей системы финансового контроля Европейского союза. Палата есть независимый институт финансового контроля. Учитывая наднациональный характер ЕСП, правомерно утверждать, что ни одно другое интеграционное объединение в мире не имеет подобного органа финансового контроля. Существование ЕСП - дополнительный аргумент в пользу укрепления федеративных черт ЕС<sup>5</sup>, в том числе с точки зрения формирования собственной нормативно-правовой базы финансово-бюджетной политики.

Контроль Европейской счетной палатой осуществляется по месту расположения других институтов Союза, в помещениях любого органа или организации, управляющих доходами или расходами от имени Союза, а также в государствах-членах, в том числе в помещениях любого физического или юридического лица, в пользу которого перечисляются средства из бюджета. Контроль в государствах-членах производится во взаимодействии с национальными счетными палатами. ЕСП вправе проводить проверки всех звеньев цепи действий и расходования средств - от институтов Европейского союза до конечных получателей его содействия - в любой точке мира, включая территорию России<sup>6</sup>.

В соответствии с положениями регламентов, принимаемых в исполнение ст. 322 Договора о функционировании Европейского союза, Комиссия исполняет бюджет в сотрудничестве с государствами-членами под свою собственную ответственность и в пределах выделенных ассигнований, согласно принципу надлежащего финансового управления. Государства-члены сотрудничают с Комиссией, чтобы обеспечить использование ассигнований при соблюдении принципов надлежащего финансового управления. Финансовый регламент предусматривает обязанности госу-

дарств-членов по проведению контроля и аудита в ходе исполнения бюджета, а также вытекающую отсюда ответственность. Кроме того, Финансовый регламент предусматривает особую ответственность и особый порядок, при соблюдении которых каждый институт участвует в осуществлении своих собственных расходов (ст. 317 Договора о функционировании Европейского союза).

Комиссия при условии, что она проинформирует об этом компетентные органы заинтересованных государств-членов, может переводить в валюту одного из государств-членов активы, имеющиеся у нее в валюте другого государства-члена, насколько это необходимо для использования данных активов в целях, для которых они предназначены договорами. Комиссия, насколько возможно, избегает осуществления подобных переводов, если у нее имеются активы, выраженные или способные быть мобилизованными в тех валютах, в которых она нуждается.

В соответствии с Финансовым регламентом ЕС Комиссия исполняет бюджет четырьмя различными способами, имеющими различные международно-правовые режимы:

1. *Непосредственное управление.* Финансовые ресурсы тратятся непосредственно сотрудниками Комиссии (выбор подрядчиков и присуждения грантов, перевод денежных средств, мониторинга деятельности и т.д.).

2. *Косвенное управление* - внешнее управление, часто агентствами. Используется, когда Комиссия не может исполнять бюджет напрямую, например, он не будет иметь практического значения для Комиссии непосредственно удостоенных грантов на образование в связи с большим количеством получателей. В таких случаях исполнительные функции делегируются агентствам, которые имеют свое собственное юридическое лицо (т.е. отличную от ЕС правосубъектность) и которые связаны с Комиссией по соглашению. Задания, делегированные этим учреждениям, должны быть четко определены, и Комиссия должна ввести в действие жесткие правила надзора и контроля механизмов исполнения бюджета ЕС.

3. *Разделяемое управление (shared management).* Исполнение бюджета возлагается на государства - члены ЕС. Децентрализованное управление - то же самое, но для стран, не входящих в число государств - членов Европейского союза. Это происходит, только если Комиссия

удовлетворена тем, как страны соблюдают правила и принципы разумного финансового управления, а управление счетами должно быть максимально гибким для оперативного исправления нарушений исполнения бюджета ЕС.

4. *Совместное управление (Joint management)*. Реализация возложена на межправительственные и международные организации, функционирующие на основе использования в своей деятельности международных стандартов. В каждом из этих случаев Комиссия должна сохранить жесткий контроль за исполнением бюджета ЕС и вправе принимать соответствующие меры для обеспечения соблюдения принципа разумного финансового управления. Комиссия обязана возместить все излишне выплаченные средства, будь то в результате ошибки или в результате преднамеренного мошенничества.

Государства-члены в равной степени несут ответственность за защиту финансовых интересов ЕС, которая включает в себя сотрудничество с Комиссией и ее подразделением по борьбе с мошенничеством в отношении бюджета ЕС (OLAF)<sup>7</sup>.

Отдельные положения Финансового регламента предусматривают ряд отступлений в целях формирования особых форм исполнения бюджета ЕС, направленных на реализацию наиболее важных коммунитарных целей Союза:

1. Европейский фонд сельскохозяйственной гарантии (EAGF).

2. Европейский социальный фонд (ESF), Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), Фонд сплочения Европейского фонда рыбного хозяйства и Европейский сельскохозяйственный фонд для развития сельских районов (ЕАФРД).

3. Научно-исследовательские и технологические разработки и мероприятия.

4. Внешнее воздействие, финансируемое из бюджета.

5. Европейские офисы (административные структуры, созданные одним или несколькими учреждениями для выполнения конкретных сквозных задач).

6. Административные ассигнования.

На практике до 80 % от расходной части бюджета ЕС исполняется государствами-членами в рамках так называемого *разделяемого управления* в таких областях, как сельское хозяйство, рост и помощь занятости в регионах ЕС (структурных фондов).

Статья 59 Финансового регламента ЕС предусматривает порядок совместного исполнения общего бюджета ЕС и государств-членов.

Если Комиссия исполняет бюджет в рамках совместного управления, задачи реализации могут быть переданы государствам-членам. Комиссия и государства-члены должны уважать принципы разумного финансового управления, прозрачности и недискриминации. Для этого Комиссия и государства-члены должны выполнять свои соответствующие функции контроля и аудита обязательств и исходить из обязанностей, изложенных в Финансовом регламенте. Дополнительные положения установлены в конкретных разделах Финансового регламента.

При выполнении задач, связанных с исполнением бюджета, государства-члены должны принять все необходимые меры, включая законодательные, регулирующие и административные меры, чтобы защитить финансовые интересы Союза, а именно: во-первых, обеспечить, чтобы действия и расходы, финансируемые из бюджета, осуществлялись правильно и эффективно и в соответствии с действующими правилами Финансового регламента, с этой целью необходимо создать контролирующие органы, ответственные за управление и контроль за расходованием средств Союза; во-вторых, чтобы они обеспечили предупреждение, выявление и исправление нарушений и мошенничества против финансовых интересов ЕС.

В целях защиты финансовых интересов Союза государства-члены должны, уважая принцип пропорциональности, проводить проверку обоснованности сделок, связанных с финансовыми ресурсами. Государства также должны вернуть излишне уплаченные средства и возбудить судебное разбирательство, что необходимо в этой связи.

Государства-члены должны ввести эффективные, сдерживающие и соразмерные санкции на получателей, предусмотренных в конкретных разделах Финансового регламента и в конкретных положениях национального законодательства.

В рамках своей оценки риска и в соответствии с конкретными разделами Финансового регламента Комиссия должна контролировать управление и контроль за ресурсами, закрепленными за государствами-членами. Комиссия в своей аудиторской работе соблюдает принцип пропорциональности и принимает во внимание уровень оцененного риска в соответствии с конкретными разделами Финансового регламента.

В соответствии с критериями и процедурами, изложенными в конкретных разделах Финансового регламента, государства-члены должны на соответствующем уровне назначить органы, ответственные за управление и контроль средств Союза. Такие органы могут также выполнять задачи, не связанные с управлением фондами Союза, и могут поручать некоторые из своих задач другим органам. При принятии решения о назначении органов, государства-члены могут основывать свои решения на оценке эффективности работы этих органов за предыдущий период работы. Если результаты такой оценки показывают, что уполномоченные органы больше не соответствуют критериям, изложенным в конкретных разделах Финансового регламента, государства-члены должны принять необходимые меры, чтобы гарантировать, что недостатки в реализации задач этих органов будут исправлены.

Органы, назначенные государствами-членами и ответственные за контроль и аудит хода и результатов исполнения Общего бюджета ЕС, в рамках процедуры совместного исполнения бюджета ЕС обязаны: создать и обеспечить функционирование эффективной и действенной системы внутреннего контроля; использовать систему учета, которая обеспечивает точную, полную и достоверную информацию в установленные сроки; предоставлять информацию, требуемую согласно Финансовому регламенту; обеспечить последующую публикацию любой обработки персональных данных в соответствии с национальными положениями по реализации Директивы 95/46 / ЕС.

Органы, назначенные государствами-членами и ответственные за контроль и аудит хода и результатов исполнения Общего бюджета ЕС, обязаны до 15 февраля следующего финансового года предоставлять Комиссии: их счета на расходы, которые были понесены в течение соответствующего отчетного периода, как определено в конкретных разделах Финансового регламента, в исполнение своих задач и которые были представлены Комиссии на рассмотрение. Эти счета должны включать предварительное финансирование и суммы, направленные на восстановительные процедуры, которые ведутся или уже завершены. Они должны сопровождаться декларацией управления, подтверждающей, что, по мнению тех, кто отвечает за управление фондами, сведения должным образом представлены полно и точно; о том, что расходы использовались по прямо-

му назначению, как это определено в конкретных разделах Финансового регламента; системы управления вводятся в действие и дают необходимые гарантии, касающиеся законности и правильности соответствующих сделок.

Контролирующие органы обязаны ежегодно представлять доклады конечных аудиторских и проведенных проверок, в том числе анализ характера и степени ошибок и недостатков, выявленных в системах ведения счетов, а также корректирующие проведенные действия.

Система бюджетных расходов должна сопровождаться заключением независимого органа аудита, составленным в соответствии с международно-признанными стандартами аудита. Это заключение должно установить оценку того, дают ли счета верное представление о том, являются ли бюджетные расходы Комиссии законными и постоянными, а система управления счетами функционировала ли должным образом.

Срок предоставления такой информации и декларации о совместном управлении может быть продлен Комиссией до 1 марта по просьбе заинтересованного государства-члена.

В рамках процедуры совместного управления средствами ЕС Комиссия вправе:

(а) применять процедуры полного и точного рассмотрения и принятия бюджетных счетов органов государств-членов, ответственных за исполнение бюджета;

(б) исключить из расходов финансирования Союза те, ассигнования на которые были сделаны в нарушение действующего законодательства;

(с) прервать платежные сроки или приостановить выплаты в случаях, предусмотренных разделом Финансового регламента. Комиссия возобновляет течение всех или части сроков оплаты или платежей после того, как государство-член представило свои замечания и как только оно приняло необходимые меры. Годовой отчет об указанных мерах деятельности должен охватывать все обязанности по этому вопросу.

Отдельные отраслевые правила должны учитывать нужды программ Европейского территориального сотрудничества относительно, в частности, содержания декларации управления и процессов аудита. Комиссия имеет полномочия принять делегированные акты относительно подробных правил совместного управления с государствами-членами, в том числе составление реестра органов, ответственных за управление и кон-

троль средств Союза, и о мерах по содействию лучшим практикам.

Комиссия составляет реестр органов, ответственных за управление, сертификацию и аудит деятельности в рамках отраслевых правил. Для того чтобы пропагандировать передовой опыт в реализации Структурного фонда, Фонда сплочения, Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских районов, Европейского сельскохозяйственного фонда гарантирования и Фонда европейского рыболовства, Комиссия может сделать доступными их сведения для информационных целей органам, ответственным за управление и контроль деятельности, и осуществлять методическое руководство с изложением собственной стратегии управления и подход, в том числе в отношении контрольных списков и наиболее успешных примеров. Это руководство будет обновляться каждый раз, когда это окажется необходимым<sup>8</sup>.

Таким образом, исполнение Общего бюджета Европейского союза в рамках процедуры совместного управления с государствами - членами ЕС предполагает определенную систему полномочий, в рамках которой за государствами-членами остается право на формирование бюджетных счетов и расходование финансовых ресурсов общего бюджета ЕС, а также обязанности по представлению Комиссии отчета об исполнении бюджета и сотрудничество с ней по вопросам борьбы с мошенничеством, направленным против финансовых интересов Европейского союза.

В свою очередь, за Комиссией сохраняется право приостановки перечисления средств из общего бюджета государствам-членам при наличии достаточных оснований полагать, что расходы государств-членов не имеют должного обоснования и системы управления рисками ненадлежащего расходования финансовых ресурсов Европейского союза.

<sup>1</sup> Treasury management. URL: [http://ec.europa.eu/budget/explained/management/treasury/treas\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/management/treasury/treas_en.cfm).

<sup>2</sup> Капустин А.Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права ЕС. URL: <http://www.dissercat.com/content/mezhdunarodno-pravovye-problemy-prirody-i-deistviya-prava-evropeiskogo-soyuza>.

<sup>3</sup> Павельева Э.А. Взаимодействие органов Европейского союза и государств-членов. URL: <http://www.dissercat.com/content/vzaimodeistvie-organov-evropeiskogo-soyuza-i-organov-gosudarstv-chlenov>.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Толокнова Т.Б. Европейская счетная палата как основной институт системы финансового контроля в праве ЕС. URL: <http://www.dissercat.com/content/evropeiskaya-schetnaya-palata-kak-osnovnoi-institut-sistemy-finansovogo-kontrolya-v-prave-ev>.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> European Anti-Fraud Office. URL: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm).

<sup>8</sup> Art. 37 REGULATIONS COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) No 1268/2012 of 29 October 2012 on the rules of application of Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012R1268>.

*Поступила в редакцию 06.12.2014 г.*