

Березовська Ірина Андріївна,

кандидат юридичних наук,

молодший науковий співробітник Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Правові засади сучасного бюджетного права Євросоюзу

Аналізуються основні засади бюджетного регулювання в Європейському Союзі з урахуванням змін, внесених Лісабонським договором. Висвітлюються питання поняття і змісту бюджету Євросоюзу, джерел бюджетного регулювання, принципів формування бюджету та особливостей бюджетного процесу в ЄС.

Ключові слова: бюджет Європейського Союзу, система власних ресурсів, Лісабонський договір.

Європейський Союз — унікальне об'єднання, що традиційно демонструє приклад надзвичайно ефективної співпраці європейських країн. В результаті такої співпраці досягнуто найвищого в світі рівня інтеграції країн-членів, що включає функціонування економічного і валютного союзу. Очевидно, що досягнення таких успіхів було б неможливим без поступово сформованої системи власних ресурсів, яка стабільно забезпечує ЄС коштами для поглиблення і розширення інтеграційних процесів.

Правове регулювання бюджетних відносин в Євросоюзі відзначається високим рівнем, що дає змогу досягати компромісу між усіма 27 державами-членами та інститутами цього об'єднання. Істотне реформування бюджетного права Євросоюзу передбачене Лісабонським договором, що набрав чинності з 1 грудня 2009 р.

Дослідження засад бюджетного права ЄС є актуальним завданням сучасної правової доктрини України, оскільки дає можливість врахувати досвід правового регулювання бюджетних відносин в ЄС при реформуванні бюджетного права України, нагальна необхідність в якому давно назріла. Останнім сигналом цьому став той факт, що 2010 р. Україна вперше за останні роки зустріла без прийнятого державного бюджету.

Питанням бюджетного права Євросоюзу в Україні достатньої уваги поки що не приділяється в юридичній науці. Окремі аспекти бюджетного регулювання в ЄС розглядаються в контексті окремих аспектів інституційного права ЄС у працях В. І. Муравйова, Р. А. Петрова, О. М. Шпакович та ін. Серед російських учених питання бюджетного права висвітлюють С. Ю. Кашкін, І. Н. Устінов., Л. М. Ентін.

Однак брак вітчизняних матеріалів був компенсований офіційними публікаціями та звітами інститутів ЄС. Велика кількість матеріалів для цієї статті була отримана в електронному вигляді з офіційного серверу ЄС

www.europra.eu.int. У цьому випадку було зроблено переклад з французької мови.

Разом з поглибленням інтеграційних процесів бюджетне право ЄС пройшло тривалий період розвитку, починаючи від функціонування бюджетів трьох співтовариств на початку 1960-х та закінчуючи перспективою прийняття в 2011 р. бюджету Євросоюзу, реформованого Лісабонським договором [1]. Протягом всього періоду система бюджетного устрою Євросоюзу детально відпрацьовувалась — політичні та економічні рішення приймалися лише після виникнення передумов для цього, можливі наслідки реформ детально аналізувалися, внаслідок чого здійснювані реформи виявлялись успішними.

З початку свого заснування Європейські співтовариства здійснювали свою діяльність переважно за рахунок внесків держав-членів. Такий механізм фінансування притаманний всім традиційним міжнародним організаціям, які є органами багатосторонньої дипломатії і не мають повноважень наднаціонального характеру, що дає змогу ухвалювати самостійні рішення незалежно від політичної волі кожної з держав-учасників [2, с. 613].

Однак поступово в Європейських співтовариствах сформувалась особлива система фінансування їх діяльності, яка ґрунтується на використанні власних коштів Співтовариств. Наразі наявність так званої «системи власних ресурсів» у формі єдиного бюджету ЄС, управління яким здійснюється наднаціональними інститутами, є істотною відмінністю Європейського Союзу від інших міжнародних організацій.

Єдиний бюджет — це основний фінансовий документ Євросоюзу, що фіксує всі статті доходів і видатків ЄС, який затверджується спільно Радою і Парламентом. Бюджетна система ЄС виконує функції, подібні завданням національних бюджетів — вирівнювання доходів і економічне регулювання. Спільний бюджет являє собою фінансовий інструмент організованого регулювання інтеграційних процесів, а отже, передбачає тільки колективні методи управління. Розподіл коштів визначається не внеском конкретної країни до єдиного бюджету, а значенням відповідних рішень для соціального і економічного зміцнення об'єднання.

Правове регулювання бюджетних відносин в Євросоюзі спирається на цілий комплекс нормативних актів первинного і вторинного права ЄС, різних за правовою природою і юридичною силою. Основну роль серед актів первинного права відіграють установчі документи ЄС у частині, що регулює порядок фінансування діяльності Євросоюзу. Після набрання чинності Лісабонським договором правові засади системи власних ресурсів та всього бюджетного права ЄС сконцентровані у розділі II «Фінансові положення» частини шостої Договору про функціонування Євросоюзу (ДФЕС) [1]. Окреме місце в розділі посідає стаття 310, що фіксує бю-

джетні й фінансові принципи ЄС. Решта шість глав розділу спрямовані на їх конкретизацію.

До джерел первинного права, що також містять норми, які регулюють бюджетні відносини, належать і фінансові положення договорів про вступ до Євросоюзу нових членів [2, с. 618].

Серед актів вторинного права, спрямованих на виконання положень установчих документів, особливу роль у бюджетному регулюванні відіграють Фінансові регламенти, останній з яких прийнято 2002 р. [3], так звані рішення Ради про власні ресурси (останнє Рішення Ради від 7 червня 2007 р.) [4], а також бюджетні угоди між інститутами ЄС (остання Міжінституційна угода від 17 травня 2006 р., що визначає фінансовий план на 2007–2013 рр.) [5].

Зазначені документи визначають правові засади забезпечення Союзу коштами, необхідними для досягнення своїх цілей та здійснення своєї політики, так званої «системи власних ресурсів ЄС». Так, глава 1 «Власні ресурси Союзу» частини шостої ДФЄС передбачає, що бюджет Союзу повністю фінансується за рахунок власних ресурсів (ст. 311 ДФЄС). Тут же передбачена процедура прийняття Радою рішень про власні ресурси. Відповідно до останнього Рішення Ради про систему власних ресурсів ЄС джерелами власних ресурсів Євросоюзу є:

1) так звані «традиційні власні ресурси», що включають, по-перше: доходи від зовнішньої торгівлі з країнами, що не входять до ЄС, у формі митних зборів, що стягуються за єдиним митним тарифом; по-друге: сільськогосподарські збори, що стягуються з товарообігу держав-членів ЄС з третіми країнами в рамках Спільної сільськогосподарської політики Союзу;

2) так званий «ресурс ПДВ» — відрахування від збору податку на додану вартість, що визначається за єдиною ставкою 1,4 % від загальної річної суми збору ПДВ у кожній державі-члені на основі одноманітної бази обкладання податком;

3) так званий «ресурс ВВП» — внески держав-членів ЄС, що стягуються шляхом застосування спеціальної відсоткової ставки до обсягу валового внутрішнього продукту кожної держави-члена ЄС.

Додаткові доходи Союзу формуються за рахунок надходжень, що не належать до наведених категорій. До їх числа належать, зокрема, надходження до бюджету від оподаткування заробітної плати співробітників органів ЄС, надходження від фінансових санкцій, що застосовуються Радою і Комісією до держав — учасниць Союзу тощо [2, с. 617]. Таким чином, саме зазначені джерела формують доходну частину бюджету Євросоюзу та використовуються для фінансування його діяльності.

Видатки бюджету Євросоюзу також регулюються установчими договором. Положеннями ст. 310 Договору про функціонування ЄС у Лісабонській редакції передбачається, що видатки бюджету санкціонуються

на весь фінансовий рік згідно зі спеціальним регламентом, що приймається відповідно до ст. 322 ДФЄС.

Серед нововведень, запроваджених Лісабонським договором, на особливу увагу заслуговують положення ст. 312 ДФЄС, що передбачають правові засади середньострокового (на період не менше 5 років) бюджетного планування ЄС. Запроваджуваний у формі регламенту багаторічний фінансовий рамковий план має забезпечувати упорядкований розвиток видатків Союзу в межах його власних ресурсів. Щорічний бюджет Союзу повинен відповідати фінансовому рамковому плану. При цьому останній встановлює граничні суми («стелі») щорічних асигнувань для різних категорій видатків.

ДФЄС передбачає неможливість ухвалення Союзом жодних актів, які можуть мати значні наслідки для бюджету, без гарантій того, що видатки, котрі випливають з цих актів, можуть бути профінансовані в межах власних ресурсів Союзу і з додержанням зазначеного багаторічного фінансового рамкового плану.

Продемонструвати основні види видатків ЄС можна на прикладі виконання бюджету ЄС за 2009 р., в якому кошти було розподілено за такими основними категоріями: 1) так звані «витрати на стале зростання», що включають весь комплекс заходів щодо досягнення соціального і економічного об'єднання і зростання зайнятості та розвитку конкуренції, в тому числі фінансування структурних фондів і фонду об'єднання (45 % бюджету); 2) витрати на проведення спільної сільськогосподарської політики (включаючи всі супутні заходи, витрати на програму виведення земель з обороту, фінансову допомогу фермерам, а також витрати на забезпечення гарантованих цін на продукти рибальства (41,9 %); 3) витрати «Євросоюзу як глобального партнера», що включають фінансування таких сфер, як політика сприяння розвитку, гуманітарна допомога, сусідство і партнерство, демократія і права людини, а також спільна зовнішня політика і політика безпеки (6,1 %); 4) адміністративні витрати всіх інститутів ЄС (5,7 %) [6].

Як і національні бюджети, бюджет Євросоюзу формується відповідно до певних принципів, що встановлюються у Фінансовому регламенті ЄС. Відповідно до Лісабонського договору розробка фінансових регламентів, що містять визначення процедур формування, і виконання бюджету, а також правила надання і перевірки звітності покладаються на Раду і Європейський парламент, які діють згідно зі звичайною законодавчою процедурою і після консультації з Рахунковою палатою (ст. 322 ДФЄС). Чинний нині Фінансовий регламент [3], що був прийнятий у 2002 р. на зміну Фінансовому регламенту 1977 р., встановлює такі принципи формування бюджету ЄС:

- 1) принцип бюджетної єдності й достовірності, що передбачає об'єднання усіх доходів і видатків Союзу в єдиному документі;
- 2) принцип універсальності, що полягає в забезпеченні сукупного покриття всіх витрат Союзу і неприпустимості використання окремих дже-

рел доходу для цільового фінансування наперед визначених витратних статей;

3) принцип щорічності, відповідно до якого бюджет приймається на один рік (виконання бюджету триває з 1 січня по 31 грудня) та повинен враховувати програми дій, передбачені на декілька років;

4) принцип збалансованості, що передбачає відповідність (рівність) сукупних витратних статей сукупним доходним статтям;

5) принцип спеціалізованості (конкретизованості) витрат, що визначає горизонтальну і вертикальну структури побудови бюджету. Бюджетна номенклатура дає змогу групувати витрати за розділами, главами, статтями та пунктами. При цьому витрати на спеціальні цілі не можуть бути використані з іншою метою;

6) принцип дотримання бюджетної дисципліни, що передбачає чіткий розподіл бюджетних функцій між інститутами ЄС;

7) принцип єдиної одиниці обчислення, згідно з яким євро є єдиною одиницею обчислення для всіх операцій, пов'язаних з бюджетом.

Процедура розробки і затвердження бюджету ЄС достатньо складна і багатоступінчата. Порядок ухвалення бюджету докладно регулюється ст. 314 ДФЄС. Процес розробки і ухвалення бюджету може складатися з п'яти етапів, що включають розробку попереднього проекту бюджету Комісією і затвердження в чотири читання: два в Раді й два у Парламенті.

Комісія розробляє попередній проект бюджету шляхом узагальнення попередніх кошторисів доходів і витрат інститутів ЄС, які надаються до 1 липня року, що передуює року виконання бюджету. Не пізніше 1 вересня року Комісія передає попередній проект бюджету на розгляд Ради.

Відповідно до рішення Суду ЄС від 3 липня 1986 р. «бюджетний процес здійснюється на основі взаємодії двох органів, що здійснюють бюджетні функції», тобто на основі тісної співпраці Ради і Парламенту [7]. З метою узгодження позицій Ради та Європарламенту щодо проекту бюджету може скликатись узгоджувальний комітет з представників цих інститутів. Загалом Лісабонський договір дещо спростив процедуру розробки й прийняття бюджету та збільшив повноваження Європарламенту в ньому.

Згідно зі ст. 317 ДФЄС Комісія виконує бюджет у співпраці з державами-членами відповідно до положень Фінансового регламенту під власну відповідальність і в межах виділених їй коштів, урахуванням принципу належного управління фінансами. Порядок виконання бюджету детально регулюється ст. 48–87 Фінансового регламенту 2002 р.

Комісія щорічно направляє Раді й Парламенту звіти про виконання бюджету в попередньому фінансовому році та подає їм фінансову декларацію про активи і пасиви Союзу. Поточний контроль за витрачанням бюджетних засобів здійснюється Рахунковою палатою. На підставі річного звіту Рахункової палати Парламент затверджує звіт Комісії про виконання бюджету.

Відтак розвиток інтеграційних процесів привів до формування в ЄС унікальної системи фінансування за рахунок так званих «власних ресурсів». Її правові засади визначаються комплексом актів первинного та вторинного права ЄС. Остання реформа у сфері бюджетного регулювання, здійснена Лісабонським договором, покликана вдосконалити регулювання фінансово-правових відносин в Євросоюзі з метою забезпечення узгодженого, автономного і самодостатнього фінансування ЄС. Починаючи з 2011 р. Євросоюз фінансуватиметься на підставі відповідних положень Лісабонського договору.

1. *Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* // Journal officiel. — N C 115. — 09.05.2008. — ? 0001 – 0388.
2. *Право Европейского Союза* / Под ред. С. Ю. Кашкина. — 3-е изд. — М.: Юрайт, 2010. — 1120 с.
3. *Règlement (CE, Euratom) du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes №1605/2002* // Journal officiel. — N L 248. — 16.09.2002.
4. *Décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 relative au système des ressources propres des Communautés européennes* // Journal officiel. — N L 163. — 23.06.2007.
5. *Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière du 17 mai 2006* // Journal officiel. — N L 139/1. — 14.06.2006.
6. Дані з офіційного серверу ЄС: *Le budget en chiffres*. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ЄС. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/documents/2009_fr.htm?submenuheader=2#table-1_0
7. *Judgment of the Court of 3 July 1986. — Council of the European Communities v European Parliament. — Budgetary procedure: power of the European Parliament to increase non-compulsory expenditure. — Case 34/86* // Офіційний сайт ЄС. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu>

Кориневич Антон Олександрович,
здобувач кафедри міжнародного права,
співробітник науково-дослідної частини
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Правові засади функціонування внутрішнього енергетичного ринку Європейського Союзу

Однією з ефективних форм регіональної економічної інтеграції є створення внутрішнього ринку. Цю статтю присвячено дослідженню внутрішнього енергетичного ринку Європейського Союзу. У статті аналізуються положення правових актів ЄС, зокрема директив, що регламентують питання функціонування внутрішнього ринку окремих джерел енергії, а саме природного газу, електроенергії, відновлюваних енергоресурсів.

Ключові слова: внутрішній енергетичний ринок ЄС, лібералізація, директиви, природний газ, електроенергія, відновлювані енергоресурси.