

ООО «Московское агентство ценных бумаг»

УТВЕРЖДАЮ

Генеральный директор

_____ М.В. Ефимов

« ____ » _____ 2013 г.

ОТЧЕТ

О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

(промежуточный)

по Договору Н-09/19 от 21 декабря 2012 г.
и Дополнительному соглашению №1 от 30 января 2013г.

по теме «Анализ договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов (бюджета) в международных экономических интеграционных объединениях (налоговые аспекты)»

2 ЭТАП

«Комплексный анализ развития и эволюции процессов формирования и использования собственных ресурсов Европейского союза и других международных экономических объединений и их органов, аналогичных Таможенному союзу и Единому экономическому пространству, а также Евразийской экономической комиссии по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования»

Руководитель НИР,
зав. отделом международных
рынков капитала ИМЭМО РАН,
д.э.н., профессор

_____ Я.М. Миркин

« ____ » _____ 2013 г.

Москва, 2013г.

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель НИР
д.э.н., профессор,
зав. отделом
международных рынков
капитала ИМЭМО РАН

(подпись, дата)

Миркин Я.М.
(руководство проектом,
концепция и
методическая база
проекта, введение,
заключение, глоссарий,
раздел 2.1, 2.2)

Исполнители НИР:

к.э.н., доцент, начальник
отдела

(подпись, дата)

Жукова Т.В.
(разделы 2.3.2, 2.3.5,
раздел 5.5 и 5.6)

к.э.н., доцент, аналитик
отдела научных
исследований

(подпись, дата)

Кудинова М.М.
(раздел 2.4, раздел 6)

к.э.н., аналитик отдела
бизнес-планирования

(подпись, дата)

Левченко А.В.
(раздел 1, раздел 2.3.4,
раздел 3, раздел 4.1,
4.2)

к.э.н., аналитик отдела
научных исследований

(подпись, дата)

Бахтараева К.Б.
(раздел 2.3.1, 2.3.3
2.3.6, раздел 4.3,
разделы 5.1-5.4)

РЕФЕРАТ

Отчет 353 с., рис. 76, табл. 94, источников 139.

БЮДЖЕТ, ЕВРАЗИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ, ЕДИНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО, ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ, ОБЩИЙ РЫНОК, СОБСТВЕННЫЕ РЕСУРСЫ, ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ, ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ

Объектом исследования является система собственных ресурсов (бюджет) международных интеграционных объединений.

Цель исследования – изучение и анализ процессов формирования и использования собственных ресурсов международных экономических объединений и организаций, аналогичных по своим целям и задачам Таможенного союза (далее – ТС) и Единого экономического пространства (далее – ЕЭП) в целях последующей выработки на основе результатов проведенного исследования рекомендаций и предложений по совершенствованию договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов в рамках ТС и ЕЭП.

По итогам выполнения НИР на втором этапе осуществлена подготовка и выбор направления исследований по теме НИР (в том числе количественных и качественных показателей), получены следующие *научные результаты*:

- подготовлен Отчет о комплексном анализе развития и эволюции процессов формирования и использования собственных ресурсов Европейского союза и других международных экономических объединений и их органов, аналогичных Таможенному союзу и Единому экономическому пространству, а также Евразийской экономической комиссии по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования:

- бюджетной системы международных сообществ и ее функционирования, принципов формирования и процедур принятия бюджета;
- источников и структуры формирования собственных средств, их влияния на национальные бюджеты;
- классификации бюджетных доходов, расходов и системы управления ими;
- деятельности институтов, ответственных за планирование, утверждение, управление и контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также мер по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета.

Разработанные рекомендации и предложения могут быть использованы в деятельности ТС, ЕЭП при формировании системы собственных ресурсов, а также в практике деятельности иных международных экономических интеграционных объединений.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----|
| ВВЕДЕНИЕ | 12 |
| 1 Характеристика международных экономических интеграционных объединений | 16 |
| 1.1 ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА | 16 |
| 1.2 ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ | 19 |
| 1.3 ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ СОЗДАНИЯ ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ | 20 |
| 1.4 ОЦЕНКА ИНФОРМАЦИОННОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ЧАСТИ РАСКРЫТИЯ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ О СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ... | 29 |
| 1.5 ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСНОВНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ | 31 |
| 2 Комплексный анализ бюджетной системы международных сообществ и ее функционирования, принципов формирования и процедур принятия бюджета | 46 |
| 2.1 ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА | 46 |
| 2.2 ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ | 49 |
| 2.3 АНАЛИЗ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ЕС | 64 |
| 2.3.1 <i>Нормативно-правовая основа функционирования бюджетной системы ЕС</i> .. | 64 |
| 2.3.2 <i>Эволюция процессов формирования и использования собственных ресурсов ЕС</i> 66 | |
| 2.3.2.1 ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛЕЙ БЮДЖЕТА ЕС | 66 |
| 2.3.2.2 КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ МОДЕЛЕЙ БЮДЖЕТА | 76 |
| 2.3.2.3 НАПРАВЛЕНИЯ ЭВОЛЮЦИИ ПРОЦЕССОВ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ ЕС | 90 |
| 2.3.3 <i>Организационная структура управления бюджетной системой ЕС</i> | 97 |
| 2.3.4 <i>Принципы формирования и процедур принятия бюджета ЕС</i> | 99 |
| 2.3.5 <i>Система долгосрочного финансового планирования</i> | 105 |
| 2.3.5.1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМ ДОЛГОСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ | 105 |
| 2.3.5.2 РАМОЧНЫЙ МЕХАНИЗМ МНОГОЛЕТНЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ЕС | 107 |
| 2.3.5.3 УТВЕРЖДЕННЫЕ РАМОЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ МНОГОЛЕТНЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ЕС И ПРОЦЕДУРЫ ИХ СОГЛАСОВАНИЯ | 122 |
| 2.3.6 <i>Анализ основных этапов бюджетного процесса в ЕС</i> | 130 |
| 2.4 АНАЛИЗ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ МЕРКОСУР | 134 |
| 3 Комплексный анализ источников и структуры формирования собственных средств, их влияния на национальные бюджеты | 143 |
| 3.1 ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА | 143 |
| 3.2 ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ ... | 147 |
| 3.3 ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ СОБСТВЕННЫХ СРЕДСТВ ЕС: ХАРАКТЕРИСТИКА И ПОРЯДОК РАСЧЕТА | 151 |
| 3.4 КОРРЕКТИРУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ, СГЛАЖИВАЮЩИЕ ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ФИНАНСОВЫМ УЧАСТИЕМ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН-УЧАСТНИЦ (ДЛЯ ЕС) | 158 |
| 3.5 ПОРЯДОК ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ СОБСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ В БЮДЖЕТ ЕС | 160 |
| 3.6 АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ СОБСТВЕННЫХ СРЕДСТВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ | 163 |
| 3.7 ВЛИЯНИЕ ПРИНЦИПОВ И СТРУКТУРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТОВ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ НА НАЦИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ | 167 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 4 | Комплексный анализ классификации бюджетных доходов, расходов и системы управления ими | 171 |
| 4.1 | ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА | 171 |
| 4.2 | КЛАССИФИКАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ | 171 |
| 4.2.1 | <i>Общая классификация доходов бюджета ЕС</i> | 171 |
| 4.2.2 | <i>Структура и логика классификатора доходов ЕС</i> | 173 |
| 4.2.3 | <i>Классификация доходов ЕС, не относящихся к категории собственных ресурсов</i> | 174 |
| 4.3 | КЛАССИФИКАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В ЕС | 181 |
| 4.3.1 | <i>Классификация расходов в разделах бюджетов институтов ЕС (кроме Еврокомиссии)</i> | 182 |
| 4.3.2 | <i>Классификация расходов в бюджете Еврокомиссии</i> | 185 |
| 5 | Комплексный анализ деятельности институтов, ответственных за планирование, утверждение, управление и контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также мер по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета | 193 |
| 5.1 | ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА | 193 |
| 5.2 | СТРУКТУРА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, ВОВЛЕЧЕННЫХ В БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС | 196 |
| 5.2.1 | <i>Организационная структура органов управления бюджетной системы ЕС</i> | 196 |
| 5.2.2 | <i>Организационная структура Еврокомиссии</i> | 198 |
| 5.3 | РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ МЕЖДУ ИНСТИТУТАМИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПО ПЛАНИРОВАНИЮ И УТВЕРЖДЕНИЮ БЮДЖЕТОВ | 209 |
| 5.4 | РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ МЕЖДУ ИНСТИТУТАМИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПО ИСПОЛНЕНИЮ И УПРАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТОМ | 218 |
| 5.4.1 | <i>Организация сбора собственных и прочих ресурсов бюджета</i> | 218 |
| 5.4.2 | <i>Организация исполнения бюджета</i> | 223 |
| 5.5 | РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ МЕЖДУ ИНСТИТУТАМИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТА | 241 |
| 5.5.1 | ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА | 241 |
| 5.5.2 | МЕЖДУНАРОДНО ПРИЗНАННАЯ МОДЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ (В ТОМ ЧИСЛЕ НА УРОВНЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ) | 242 |
| 5.5.3 | МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО СОСТАВЛЯЮЩИЕ НА УРОВНЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ЕС | 249 |
| 5.5.3.1 | <i>ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ, ПРИНЯТОЙ В ЕС</i> | 249 |
| 5.5.3.2 | <i>СИСТЕМА ВНЕШНЕГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ</i> | 253 |
| 5.5.3.3 | <i>СИСТЕМА ВНУТРЕННЕГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ</i> | 262 |
| 5.5.3.4 | <i>ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СИСТЕМ ВНУТРЕННЕГО И ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ</i> | 271 |
| 5.6 | АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ МЕРЫ ПО БОРЬБЕ СО ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯМИ В ОБЛАСТИ БЮДЖЕТА | 272 |
| 5.6.1 | <i>Информационная база анализа</i> | 272 |
| 5.6.2 | <i>Организационные и законодательные основы борьбы со злоупотреблениями в области бюджета</i> | 275 |
| 5.6.3 | <i>Система расследования правонарушений службой Еврокомиссии по борьбе с правонарушениями (OLAF)</i> | 282 |
| 5.6.4 | <i>Статистика правонарушений против финансовых интересов ЕС и процедур финансового восстановления</i> | 290 |
| 5.6.5 | <i>Системы раскрытия информации о выявленных злоупотреблениях в области бюджета ЕС и примеры распространенных правонарушений</i> | 294 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 6 | Анализ действующей системы управления финансовыми ресурсами Таможенного союза и Единого экономического пространства | 302 |
| 6.1 | ИНФОРМАЦИОННАЯ БАЗА АНАЛИЗА | 302 |
| 6.2 | АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА И ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА | 305 |
| 6.2.1 | <i>Евразийское экономическое сообщество</i> | 309 |
| 6.2.2 | <i>Таможенный союз</i> | 323 |
| 6.2.3 | <i>Евразийская экономическая комиссия</i> | 331 |
| 6.2.4 | <i>Выводы относительно сложившейся системы управления финансовыми ресурсами Таможенного союза и Единого экономического пространства</i> | 336 |
| | ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 338 |
| | Глоссарий, аббревиатуры и сокращения | 340 |
| | СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ | 343 |

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|--|--|
| European Union (EU) | Европейский союз (ЕС) |
| Activity Statement (AS) | Ведомость по направлению деятельности |
| CAPS | Политика и стандарты Палаты аудиторов (CAPS) |
| Council of the European Union (EU Council) | Совет Европейского союза (Совет ЕС) |
| Directorate-General (DG) | Департамент Еврокомиссии |
| Directorate-General for Budget (BUDG) | Департамент по бюджету |
| Euro (EUR) | Евро |
| European Commission (EC) | Европейская комиссия (Еврокомиссия) |
| European Council | Европейский совет (Совет) |
| European Currency Unit (ECU) | ЭКЮ |
| European Globalisation Adjustment Fund (EGAF) | Европейский фонд по адаптации в условиях глобализации |
| European Parliament | Европейский парламент (Европарламент) |
| European Union Solidarity Fund (EUSF) | Фонд солидарности ЕС |
| Financial and Compliance Audit Manual (FCAM) | Руководство по финансовому аудиту и аудиту соответствия (FCAM) |
| Gross National Income (GNI) | Валовый национальный доход (ВНД) |
| International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) | Международные стандарты аудита для высших органов финансового контроля |
| International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) | Международная организация высших органов финансового контроля |
| Irregularity management system (IMS) | Система управления правонарушениями |
| Multiannual Financial Framework (MAF) | Многолетняя финансовая программа |
| Multiannual Financial. Framework (MFF) | Рамочный механизм многолетнего финансирования |
| Negotiating box | «Окно переговоров» |
| The European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) | Европейская организация высших органов аудита (ЕВРОСАИ) |
| The European Anti-fraud Office - OLAF (от фр. Office de Lutte Anti-Fraude) | Служба по борьбе с правонарушениями (OLAF) |
| Traditional Own Resources (TOR) | Традиционные собственные ресурсы |
| Unit of account (UA) | Расчетная единица |
| ВКФО | Высший контрольный финансовый орган |
| ВНД | Валовой национальный доход |
| ЕИБ | Европейский инвестиционный банк |
| ЕИФ | Европейский инвестиционный фонд |
| ЕЦБ | Европейский Центральный Банк |
| МИС | Межинституциональное соглашение |
| НДС | Налог на добавленную стоимость |
| European Development Fund (EDF) | Европейский фонд развития |
| European Social Fund (ESF) | Европейский социальный фонд |
| European Regional Development Fund (EFRD) | Европейский фонд регионального развития |
| <i>Cohesion Fund</i> | <i>Фонд единства</i> |
| European Agriculture Fund for Rural Development (EAFRD) | Европейский фонд развития сельского хозяйства и сельской местности |
| European Agriculture Guarantee Fund (EAGF) | Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий |
| European Agriculture Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) | Европейский сельскохозяйственный фонд |
| European Fisheries Fund (EFF) | Фонд развития рыболовства |
| European Union Solidarity Fund (EUSF) | Европейский фонд солидарности |

| | |
|--|--|
| European Globalisation Adjustment Fund (EGF) | Европейский фонд адаптации в условиях глобализации |
|--|--|

Сокращения договоров, нормативных актов и т.п.

| <i>Договоры о создании, уставы и иные документы, определяющие цели, задачи создания, принципы организации и функционирования</i> | <i>Сокращенное название документа</i> |
|---|--|
| Agreement on the European Economic Area (OJ No L 1, 3.1.1994) as of 15.11.2011. | EEA Agreement |
| Amending Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office | Amending Regulation (EC) No 1073/1999 |
| Commission decision of 28 April 1999 “Establishing the European Anti-fraud Office | Решение о создании OLAF |
| 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 | Regulation 1268/2012 |
| Commission regulation (EC) No 1848/2006 of 14 December 2006 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organisation of an information system in this field and repealing Council Regulation (EEC) No 595/91 | Commission Regulation (EC) N 1848/2006 |
| Commission Regulation No 1681/94 of 11 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organization of an information system in this field (Amended by Commission Regulation (EC) No 2035/2005) | Commission Regulation (EC) No 1681/94 (Amended by Commission Regulation (EC) No 2035/2005) |
| Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the regions and the Court of Auditors “On the commission anti-fraud strategy”, 2011 | Стратегия Еврокомиссии по борьбе с правонарушениями, 2011 |
| Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union of 26 May 1995 | EU Convention of 26 May 1995 |
| Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests of 26 July 1995 | EU Convention of 26 July 1995 |
| Convention Establishing the European Free Trade Association. Consolidated Version, Last Amended on 20 September 2010. | EFTA Convention |
| Council Decision of 16 March 2010 on the Allocation of Financial Intermediation Services Indirectly Measured (FISIM) for the Establishment of the Gross National Income (GNI) used for the Purposes of the European Union's Budget and its Own Resources (2010/196/EU, Euratom) | Council Decision 2010/196/EU |
| Council Decision of 26 July 2010 Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service (2010/427/EU) | Council Decision 2010/427/EU |
| Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom) | Council Decision 2007/436/EC |
| Council Directive of 13 February 1989 on the Harmonization of the Compilation of Gross National Product at Market Prices (89/130/EEC, Euratom) | Council Directive 89/130/EEC |
| Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down | Council Regulation No |

| | |
|---|---|
| general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (article 72) | 1083/2006 (ст. 72) |
| Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy | Council Regulation No 1290/2005 |
| Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy | Council Regulation No 1290/2005 |
| Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources (amended by Council Regulation (EC, EURATOM) No 2028/2004 of 16 November 2004 | Council Regulation No 1150/2000 |
| Council Regulation (EC, EURATOM) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources | Council Regulation 1150/2000 |
| Council Regulation (EC, EURATOM) No 1287/2003 of 15 July 2003 on the Harmonisation of Gross National Income at Market Prices (GNI Regulation) | Council Regulation 1287/2003 |
| Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (article 37) | Council Regulation No 1605/2002 (в части прямых расходов) (статья 37) |
| Council Regulation (EEC, EURATOM) No 1553/89 of 29 May 1989 on the Definitive Uniform Arrangements for the Collection of Own Resources accruing from Value Added Tax | Council Regulation 1553/89 |
| Council Regulation (EU, EURATOM) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of EU financial interests | Council Regulation No 2988/95 |
| Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities | Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 |
| Council Regulation No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters | Council Regulation No 515/97 |
| Decision 70/243 of the Council from April 21st, 1970 on the substitution of financial contributions of Member States by the Community's own resources | Decision 70/243 of the Council |
| Decision of the Standing Committee of the EFTA States No. 1/94/SC of 10 January 1994 Adopting the Rules of Procedure of the Standing Committee of the EFTA States. | Decision of the Standing Committee |
| European Parliament, Council, Commission Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management (2006/C 139/01) | Interinstitutional Agreement 2006/C 139/01 |
| Interinstitutional agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office | Межинституциональное соглашение о внутренних расследованиях |
| Merger Treaty, 1965 | Договор о слиянии |
| North American Free Trade Agreement, December 1992. | NAFTA Agreement |
| Proposal for a Council Regulation laying down the Multiannual Financial Framework for the years 2014-2020. - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 398 final. - 2011/177 (APP) (на рассмотрении Европарламента) | MAF 2014-2020 |
| Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012 of the European | Regulation 966/2012 |

| | |
|--|---|
| Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the Financial Rules Applicable to the General Budget of the Union | |
| Regulation (EU, EURATOM) No 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) No 1605/2002 | Regulation 966/2012 |
| Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community Including the CARICOM Single Market and Economy | Treaty of Chaguaramas |
| Single European Act of 1987 (SEA) | Единый Европейский Акт |
| <u>The Treaty of Basseterre & OECS Economic Union</u> | <u>Treaty of Basseterre</u> |
| Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community | Лиссабонский договор (Treaty of Lisbon) |
| Treaty of Nice, 2001 | Ниццкий договор |
| Treaty of Rome, 1957 | Римский договор |
| Treaty on the European Union (Maastricht Treaty), 7 February 2008, as of 12 November 2012 | TEU (Договор о ЕС) |
| Treaty on the Functioning of the European Union, 25 March 1957, as of 12 November 2012 | TFEU (Договор о функционировании ЕС) |
| Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году | Лимская декларация |

ВВЕДЕНИЕ

Формирование системы собственных ресурсов в международных экономических интеграционных объединениях осуществляется на базе международных нормативных правовых актов, а также национальных законодательств государств, входящих в состав таких объединений.

В связи с образованием Таможенного союза (далее - ТС) между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерации и Единого экономического пространства (далее - ЕЭП) между указанными странами, а также придания Евразийской экономической комиссии (далее - ЕЭК) статуса наднационального органа управления возникает настоятельная необходимость формирования системы собственных ресурсов в рамках ТС и ЕЭП, а также ЕЭК на положительном и негативном опыте деятельности уже действующих международных экономических союзов и организаций, аналогичных ТС и ЕЭП, а также ЕЭК по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования.

Наибольший интерес в связи с этим представляет изучение финансовых и налоговых аспектов процесса формирования и использования бюджета Европейского Союза (далее - ЕС), Европейской комиссии (далее - ЕК) и других международных экономических объединений и организаций.

Исторически ЕС является первым интеграционным объединением стран с рыночной экономикой, имеющих различный уровень и темпы экономического развития, в рамках которого создан общий бюджет для реализации совместных задач развития.

Доходная часть бюджета ЕС формируется за счет как собственных финансовых источников (отчисления от налога на добавленную стоимость в размере около 1,4%, таможенные пошлины, налоги на импорт сельскохозяйственной продукции из третьих стран и прочие средства), так и

отчислений от ВВП всех входящих в ЕС государств, размер которых зависит от их доли в валовом продукте ЕС.

Главной расходной статьей бюджета ЕС является структурная политика, нацеленная на рост конкурентоспособности национальных экономик, усиление страновой интеграции за счет сокращения разрыва между богатыми и бедными странами. В 2011 году на эти цели выделено около 46% бюджета ЕС. Около 40% бюджета предназначено для управления природными ресурсами, включая поддержку сельхозпроизводителей в странах-членах ЕС.

Бюджет ЕС является одним из инструментов вовлечения европейских государств в развитие интеграционных процессов. С одной стороны, это инструмент финансирования экономического развития относительно менее развитых стран-членов ЕС, а с другой стороны, он является средством вовлечения экономически развитых государств-членов ЕС на более высокий этап интеграционного развития путем предоставления им целенаправленных поступлений из общего бюджета. В результате общий бюджет ЕС ориентирован на финансирование тех направлений, которые являются приоритетными с точки зрения общей стратегии ЕС.

В связи с этим *актуальность данного исследования* заключается в изучении имеющегося позитивного опыта существующих международных интеграционных экономических объединений при разработке политики, принципов, процедур формирования, контроля, нормативной правовой базы и использования собственных ресурсов ТС и ЕЭП.

Цель исследования – изучение и анализ процессов формирования и использования собственных ресурсов международных экономических объединений и организаций, аналогичных по своим целям и задачам Таможенного союза (далее – ТС) и Единого экономического пространства (далее – ЕЭП) в целях последующей выработки на основе результатов проведенного исследования рекомендаций и предложений по

совершенствованию договорно-правовой базы и практики формирования системы собственных ресурсов в рамках ТС и ЕЭП.

Задачи работы – проведение комплексного анализа развития и эволюции процессов формирования и использования собственных ресурсов ЕС и других международных экономических объединений и их органов, аналогичных ТС и ЕЭП, а также ЕЭК по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования, по следующими направлениям:

- бюджетная система международных сообществ и ее функционирования, принципов формирования и процедур принятия бюджета;
- источники и структура формирования собственных средств, их влияния на национальные бюджеты;
- классификация бюджетных доходов, расходов и системы управления ими;
- деятельность институтов, ответственных за планирование, утверждение, управление и контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также мер по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета.

Выполнение работы основано на *методологии* системного анализа, дающей возможность раскрыть структуру и причинно-следственные связи между системами формирования и управления финансовыми ресурсами международных экономических интеграционных объединений, их воздействием на страны-участницы таких объединений, а также на условия для их экономической интеграции и развития.

В рамках выполнения исследования использованы такие методы, как сравнительный межстрановой анализ, метод аналогий и экспертных оценок, методы математической статистики, факторный анализ и другие методы.

Результат работы заключается в подготовке аналитического отчета, включающего результаты комплексного анализа развития и эволюции процессов формирования и использования собственных ресурсов

Европейского союза и других международных экономических объединений и их органов, аналогичных Таможенному союзу и Единому экономическому пространству по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования:

- бюджетной системы международных сообществ и ее функционирования, принципов формирования и процедур принятия бюджета;
- источников и структуры формирования собственных средств, их влияния на национальные бюджеты;
- классификации бюджетных доходов, расходов и системы управления ими;
- деятельности институтов, ответственных за планирование, утверждение, управление и контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также мер по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета.

Информационная база анализа. Исследование основывается на международных нормативных правовых актах и договорах, нормативных правовых актов России, Казахстана, Белоруссии и стран-членов других международных экономических интеграционных объединений, статистических данных государств-членов ТС и ЕЭП, ЕС, ЕврАзЭС и т.д. В работе также использовались результаты исследований зарубежных и российских экономистов в области формирования и использования собственных ресурсов международных экономических интеграционных объединений и их органов.

Практическая значимость результатов НИР. Разработанные рекомендации и предложения могут быть использованы в деятельности ТС, ЕЭП при формировании системы собственных ресурсов, а также в практике деятельности иных международных экономических интеграционных объединений.

1 Характеристика международных экономических интеграционных объединений

1.1 Информационная база анализа

Основные информационные источники при анализе бюджетных систем международных сообществ представлены в таблицах ниже (Таблица 1, Таблица 2).

Таблица 1 – Официальные информационные источники международных экономических интеграционных объединений

| <i>Наименование</i> | <i>Официальный сайт</i> | <i>Договоры о создании, уставы и иные документы, определяющие цели, задачи создания, принципы организации и функционирования</i> | <i>Сокращение названия документа</i> |
|-----------------------|---|--|--------------------------------------|
| НАФТА | http://www.nafta-sec-alena.org | North American Free Trade Agreement, December 1992. | NAFTA Agreement |
| | | Financial Statement 2009-2010, NAFTA Secretariat, Canadian Section | |
| | | 19 USC (United States Code) § 3315 - United States Section of NAFTA Secretariat. | |
| ЕАСТ | http://www.efta.int | Convention Establishing the European Free Trade Association. Consolidated Version, Last Amended on 20 September 2010. | EFTA Convention |
| | | Decision of the Standing Committee of the EFTA States No. 1/94/SC of 10 January 1994 Adopting the Rules of Procedure of the Standing Committee of the EFTA States. | Decision of the Standing Committee |
| | | - EFTA Statement of Accounts. Financial Year 2011. - This is EFTA 2013. March 2013. | |
| | http://www.eftasurv.int/ (EFTA Surveillance Authority) | Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice. 2 May 1992, as of 18 November 2009. | The Surveillance and Court Agreement |
| | http://www.eftacourt.int/ (EFTA Court) | | |
| CEFTA | http://www.cefta2006.com | Agreement on Amendment of and Accession to the Central European Free Trade Agreement - CEFTA 2006. | |
| ASEAN Free Trade Area | http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/asean-free-trade-area-afta-council | Charter of the Association of Southeast Asian Nations, 20 November 2007. | ASEAN Charter |
| | | Comprehensive Report of the ASEAN Foundation 1997 – 2012. April 2012 | |
| МЕР-КОСУР | http://www.mercosur.int | Tratado para la Constitucion de un Mercado Comun. 26.03.1991 (Договор о создании MERCOSUR) | Tratado de Asunción |
| | http://www.tprmercosur.org (Tribunal Permanente) | Protocolo de Olivos para la Solución de | Protocolo de |

| | | | |
|---------------------|---|--|--|
| | de Revision) http://www.focem.mercosur.int (FOCEM) | Controversias en el Mercosur | Olivos |
| | http://www.parlamentodelmercosur.org/ (Parlamento del MERCOSUR) | Protocolo Adicional al Tratado de Asuncion sobre la Estructura Institucional del Mercosur. 17.12.1994 (Договор об институциональной структуре МЕРКОСУР) | Protocolo de Ouro Preto |
| | | Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 9.12.2005. | Protocolo del Parlamento |
| | | Reglamento Interno del Foro Consultivo Economico Social. Versión Final a Homologar en la Ciudad de Mendoza, 26 de Junio de 2012. | Reglamento del Foro Consultivo Economico Social. |
| | | Decisiones del Consejo del Mercado Común MERCOSUR/CMC/DEC. N 24/04: Creacion del Centro Mercosur de Promocion de Estado de Derecho | |
| CAN | http://www.comunidadandina.org | Andean Subregional Integration Agreement “Cartagena Agreement”, 29 May 1969. | Cartagena Agreement |
| | | Tratado de Creacion del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 10 March 1996. | Tratado del Tribunal |
| | | Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, 23 April 1997. | Protocol on the Andean Parliament |
| SICA | http://www.sica.int/ | Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. 29 October 1993. | Protocolo De Guatemala |
| SACU | http://www.sacu.int | 2002 SACU Agreement. | |
| CEMAC | http://www.cemac.int | Acte Additionnel N 03/00-CEMAC 046-CM-05. Instituant un Mécanisme Autonome de Financement de la Communauté (Закон о создании механизма финансирования CEMAC) | |
| UEMOA | http://www.uemoa.int | Traite Modifie De L'union Economique Et Monetaire Ouest Africaine (Договор о создании UEMOA) | |
| SAFTA | http://www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=5 | Agreement on South Asian Free Trade Area (SAFTA), 6 January 2004. | |
| EA3 | http://www.efta.int/eea.aspx | Agreement on the European Economic Area (OJ No L 1, 3.1.1994) as of 15.11.2011. | EEA Agreement |
| | | EEA Consultative Committee Rules of Procedure. Tartu, Estonia, 12 May 2011. Ref. 1084274. Revised | |
| EC | http://europa.eu | Treaty on the Functioning of the European Union, 25 March 1957, as of 12 November 2012 | TFEU |
| | | Treaty on the European Union (Maastricht Treaty), 7 February 2008, as of 12 November 2012 | TEU |
| Caribbean Community | http://www.caricom.org | Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community Including the CARICOM Single Market and Economy | Treaty of Chaguaramas |
| OECS | http://www.oecs.org | The Treaty of Basseterre & OECS | Treaty of |

| | | | |
|---|---|---|------------------------------|
| | | Economic Union | Basseterre |
| GCC | http://www.gcc-sg.org | - The Charter of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf. Abu Dhabi, 25 May 1981. - The Economic Agreement between the GCC States. GCC Secretariat General. Adopted by the GCC Supreme Council (22nd Session; 31 December 2001) Muscat, Sultanate of Oman. | |
| Central American Integration System (SICA) | http://www.sica.int | Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). | |
| East African Community | http://www.eac.int | Treaty for the Establishment of the East African Community (As amended on 14th December, 2006 and 20 th August, 2007) | Treaty of the EAC |
| Официальные сайты отдельных институтов интеграционных объединений | | | |
| Институты ЕФТА | | | |
| EFTA Surveillance Authority | http://www.eftasurv.int | | |
| EFTA Court | www.eftacourt.int | | |
| Институты ЕС | | | |
| European External Action Service | http://www.eeas.europa.eu/ | Council Decision of 26 July 2010 Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service (2010/427/EU) | Council Decision 2010/427/EU |

Таблица 2 – Иные источники по вопросам организации деятельности международных экономических интеграционных объединений

| <i>Тип информационных источников</i> | <i>Наименование информационных источников</i> |
|--------------------------------------|---|
| Аналитические публикации | <ul style="list-style-type: none"> - Giedroyc R. Common Monetary Area Considers Zimbabwe Request. World Coin News. December 17, 2012. URL: http://www.numismaster.com/ta/numis/Article.jsp?ad=article&ArticleId=26246 - Girvan M. Caribbean Community: the Elusive Quest for Economic Integration. Chapter 9 in Alleyne, Frank; Denny Lewis-Bynoe and Xiomara Arcibald (Eds.) Growth and Development Strategies in the Caribbean. Barbados: Caribbean Development Bank, 2010; pp. 199-218. - Wang, Jian-Ye. The Common Monetary Area in Southern Africa: Shocks, Adjustment, and Policy Challenges / Jian-Ye Wang, Iyabo Masha, Kazuko Shirono, Leighton Harris // IMF Working Paper. – 07/2007. – 158. – 63 p. - Economic Union Treaty. Frequently Asked Questions (FAQs). Organisation of Eastern Caribbean States. April 2008. - European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008. |

| | |
|------------------------|---|
| | - Hoekman, Bernard and Sekkat, Khalid, Arab Economic Integration: Missing Links (May 2010). CEPR Discussion Paper No. DP7807. |
| Базы данных документов | - База данных юридических документов международных интеграционных объединений (http://www.sice.oas.org – Organization of American State's Foreign Trade Information System). |

1.2 Виды международных экономических интеграционных объединений

В соответствии с наиболее широко цитируемой классификацией Баласса¹ различают следующие типы международных экономических интеграционных объединений:

- зона свободной торговли (отмена таможенных пошлин между странами);
- таможенный союз (унификация таможенных пошлин в отношении третьих стран);
- общий рынок (либерализация движения ресурсов: капиталов, рабочей силы и т.д.);
- экономический союз (координация и унификация внутриэкономической политики стран-участников, включая переход к единой валюте);
- полная экономическая интеграция.

Зона свободной торговли (free trade area) – блок стран, осуществляющих торговлю товарами между собой без использования торговых барьеров (тарифных (таможенные пошлины, сборы и т.п.) и нетарифных (субсидирование экспорта – импорта, квоты, лицензии, запреты на экспорт – импорт и т.п.). Если зона свободной торговли не является таможенным союзом, то торговая политика стран – членов зоны может различаться по отношению к странам, не являющимся ее членами. Общая торговая политика отсутствует².

¹ Balassa B. The Theory of Economic Integration. London: G. Allen & Unwin Ltd. 1961.

² OECD Glossary of Statistical Terms, Free Trade Area.

Таможенный союз (customs union) – зона свободной торговли, в которой устанавливается общий таможенный тариф и проводится общая торговая политика по отношению к странам, не являющимся ее членами³.

Общий рынок (common market) – таможенный союз, обеспечивающий также либерализацию движения рабочей силы и капитала⁴.

Экономический союз (economic union) – общий рынок, в котором гармонизированы определенные виды экономической политики, прежде всего макроэкономическая политика и регулирование деятельности⁵.

1.3 Цели и задачи создания основных международных экономических интеграционных объединений

Основные характеристики международных интеграционных объединений (вид экономической интеграции, цели и задачи создания) представлен в таблице ниже (Таблица 3).

³ Ibid, Customs Union.

⁴ Ibid, Common Market.

⁵ Ibid, Economic Union.

Таблица 3 – Примеры международных экономических интеграционных объединений

| <i>Вид экономической интеграции</i> | <i>Наименование, год создания</i> | <i>Состав</i> | <i>Цели и задачи создания</i> | <i>Наличие публично раскрываемого бюджета на офиц. сайте</i> |
|-------------------------------------|---|--|--|--|
| Зона свободной торговли | Развитые страны: – Североамериканское соглашение о зоне свободной торговли (НАФТА) (North America Free Trade Agreement, NAFTA), 1994. | Канада, Мексика, США | <ul style="list-style-type: none"> – Ликвидация торговых барьеров, упрощение межграничного движения товаров и услуг; – Создание условий для честной конкуренции в зоне свободной торговли; – Значительное увеличение возможностей для инвестиций внутри стран; – Обеспечение адекватной и эффективной защиты интеллектуальных прав. | нет |
| | – Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ) (European Free Trade Association, EFTA), 1960. | Исландия, Норвегия, Швейцария, Лихтенштейн | <ul style="list-style-type: none"> – Содействие торговле и экономическим отношениям между странами-членами на справедливых конкурентных условиях; – Свободное движение товаров; – Постепенная либерализация свободного движения трудовых ресурсов, услуг и инвестиций; – Создание справедливых условий конкуренции торговли между странами-членами; – Открытые рынки государственных закупок между странами-членами; – Защита прав интеллектуальной собственности в соответствии с наиболее высокими международными стандартами. | да (годовая финансовая отчетность и финансовый блок в составе годовых отчетов с 2004 г.) |
| | – Центрально-европейская зона свободной торговли (Central European Free Trade Agreement, CEFTA), 1992. | Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия (до середины 2013 г.), Македония, Молдавия, Черногория, Сербия | <ul style="list-style-type: none"> – Консолидация в рамках единого соглашения достигнутого на основании двухсторонних договоров уровня торговой либерализации; – Содействие инвестициям, включая прямые зарубежные инвестиции; – Расширение торговли товарами, услугами; – Устранение барьеров и искажений в торговле, упрощение транзитного движения товаров, межграничного движения товаров и услуг; – Создание честных условий для конкуренции в отношении внешней торговли и инвестиций, постепенное открытие внутренних рынков государственных закупок; – Должная защиты интеллектуальных прав. | нет |

| | | | | |
|-----------------|--|---|---|--|
| | <p>Развивающиеся страны: – Зона свободной торговли Ассоциации стран Юго-Восточной Азия (АСЕАН) (ASEAN Free Trade Area, AFTA)⁶, 1992. К 2015 г. планируется создать общий рынок – ASEAN Economic Community.</p> | <p>Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд, Вьетнам, Лаос, Мьянма, Камбоджа</p> | <p>– Рост конкурентоспособности стран АСЕАН на мировом рынке посредством ликвидации тарифных и нетарифных барьеров между странами-членами; – Привлечение зарубежных прямых инвестиций в АСЕАН.</p> | нет |
| | <p>– Южно-Азиатское соглашение о свободной торговле (SAFTA), 2004.</p> | <p>Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивские острова, Непал, Пакистан, Шри-Ланка</p> | <p>– Устранение торговых барьеров, упрощение трансграничного движения товаров между странами-членами; – Создание условий честной конкуренции в зоне свободой торговли, обеспечение равных выгод для стран-членов с учетом уровня их экономического развития.</p> | нет |
| Таможенный союз | <p>Развивающиеся страны: – Южноамериканский общий рынок (MERCOSUR), 2010⁷. цель – создание общего рынка</p> | <p>Аргентина, Бразилия, Уругвай, Венесуэла, Боливия, Парагвай (членство Парагвая временно приостановлено)</p> | <p>– Свободное движение товаров, услуг, факторов производства между странами посредством ликвидации тарифных и нетарифных барьеров; – Установление общего внешнего тарифа и введение общей торговой политики в отношении третьих стран, координация позиций по внешнеторговой политике на региональных форумах; – Координация макроэкономической и отраслевой политик (внешнеторговой, сельскохозяйственной, промышленной, фискальной, монетарной, валютной политик, политики управления капиталом, услугами, таможенной политики, политики в области транспорта и коммуникаций) в целях обеспечения равных конкурентных условий; – Гармонизация регулирования в указанных выше областях в целях упрочнения интеграционных процессов.</p> | да (Резолюции о бюджетах Таможенного союза с 1997 г.) |
| | <p>– Андское сообщество (CAN), 1996. цель – создание общего рынка</p> | <p>Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу</p> | <p>– Содействие сбалансированному и гармоничному развитию стран-членов на справедливых условиях посредством интеграции, экономической и социальной кооперации; ускорение экономического роста, занятости; упрощение участия стран в региональном интеграционном процессе, постепенное формирование Общего рынка</p> | да (проекты бюджетов Секретариата) |

⁶ В состав входит одна развитая страна – Сингапур (по классификации МВФ)

⁷ С 2010 г. МЕРКОСУР стал таможенным союзом, был создан в 1985 г.

| | | | | |
|--|--|--|--|-----|
| | | | <p>Латинской Америки;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Снижение волатильности экономик от внешних воздействий и повышение позиции стран на международной арене; – Рост субрегиональной сплоченности, снижение существующих различий в уровне развития стран-членов. <p>Механизмами достижения указанных целей являются следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Более тесная интеграция с другими экономическими блоками в регионах, развитие политических, социальных и экономических торговых отношений с сообществами за пределами Андского сообщества; – Гармонизация экономической и социальной политики, а также регулирования в этой области; – Промышленная интеграция (совместное планирование, интенсификация субрегиональной индустриализации, реализация промышленных программ и др.); – Введение общих внешних тарифов; – Реализация программ по ускорению развития АПК; – Направление ресурсов во и вне сообщества в целях финансирования инвестиций, необходимых для осуществления интеграционных процессов; – Совместные программы в области услуг и либерализации их транснациональной торговли; – Реализация экономических и социальных программ в области содействия научному и технологическому развитию, интеграции на границах, туризма, сохранения природных ресурсов и экологической политики, социальных программ развития, социальных коммуникаций. | |
| | – Центрально-американский общий рынок (SICA), 1993 г. ⁸ | Белиз, Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Панама | <p>Интеграционное объединение носит не только экономический, но и политический характер. В экономической части основными целями и задачами интеграционного объединения являются следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Достижение благосостояния, экономической и социальной справедливости в жизни народов Центральной Америки; – Создание экономического союза и укрепление Центральноамериканской финансовой системы; – Укрепление региона как экономического блока в целях его | нет |

⁸ Элементы зоны свободной торговли, таможенного союза и общего рынка, но не по всем направлениям.

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
| | | | <p>эффективной интеграции в международную экономику;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Содействие и гармонизация сбалансированному экономическому, социальному, культурному и политическому развитию стран-членов и региона в целом. | |
| | <p>– Южноафриканский таможенный союз (SACU)⁹, 1969.</p> | <p>Ботсвана, Лесото, Намибия, ЮАР, Свазиленд</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Упрощение межграничного движения товаров между странами-членами союза; – Создания эффективных, прозрачных и демократических институтов в целях обеспечения равных условий в торговле в странах-членах; – Создание условий для честной конкуренции и рост инвестиционных возможностей на территории союза; – Рост экономического развития, диверсификации, индустриализации и конкурентоспособности стран-членов; – Содействие интеграции стран-членов в глобальную экономику посредством расширения торговли и инвестиций; – Содействие справедливому распределению таможенных доходов, акцизов и иных сборов; – Содействие развитию общих политик и стратегий. | <p>да (аудированная годовая финансовая отчетность с 2009 гг.)</p> |
| | <p>– Экономический и монетарный союз Центральной Африки (СЕМАС)¹⁰, 1994. цель – создание общего рынка</p> | <p>Камерун, Конго, Чад, Центрально-африканская республика, Габон, Экваториальная Гвинея</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Создание общего рынка на основе свободного движения трудовых ресурсов, товаров, капиталов и услуг; – Стабильность управления общей валютой; – Создание благоприятных условий для экономической активности и ведения бизнеса; – Гармонизация национального регулирования. | <p>да (с 2010 г.)</p> |
| | <p>– Экономическое сообщество стран Западной Африки (УЕМОА)¹¹, 1994. цель – создание общего рынка</p> | <p>Бенин, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуар, Гвинея-Бисау, Мали, Нигер, Сенегал, Того</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Рост конкурентоспособности финансовой и экономической деятельности стран-членов; – Гармонизация экономической политики стран-членов; – Создание общего рынка движения рабочей силы, товаров, услуг, капитала; – Введение общего внешнего тарифа и ведение общей внешнеторговой политики; – Согласование национальных отраслевых политик (трудоустройство | <p>да</p> |

⁹ Валютный союз действует в рамках СМА (Common Monetary Area, включает страны три из пяти стран SACU: Лесото, Свазиленд, ЮАР)

¹⁰ Таможенный и валютный союз

¹¹ Таможенный и валютный союз

| | | | | |
|-------------|---|--|--|--|
| | | | отношения, транспорт и коммуникации, охрана окружающей среды, сельское хозяйство, энергетика, промышленность); – Гармонизация законодательства в целях содействия созданию общего рынка, в особенности в области налогообложения. | |
| Общий рынок | Развитые страны: Европейская экономическая зона (ЕЭЗ, ЕЕА), 1994 г. | Страны ЕС + Исландия, Лихтенштейн, Норвегия | Цель – содействие укреплению торговых и экономических отношений между странами-членами с равными конкурентными условиями и законодательством посредством: – свободного движения товаров, рабочей силы, услуг, капитала; – создания системы, обеспечивающей поддержание равных конкурентных условий и соблюдения правил (законов); – более тесное сотрудничество в области НИОКР, защиты окружающей среды, социальной политики. | нет |
| | Развивающиеся страны: – Восточноафриканское сообщество (ЕАС), 2010 г. ¹² | Бурунди, Кения, Руанда, Танзания, Уганда | Развитие политик и программ, направленных на расширение и углубление кооперации между странами-членами в политических, экономических, социальных и культурных областях, НИОКР, ВПК, безопасности, юридических областях посредством: – Обеспечение постоянного роста и развития стран-членов посредством содействия более сбалансированному и гармоничному развитию; – Упрочнение консолидации и кооперации в установленных областях, что будет способствовать равноправному экономическому развитию стран-членов и повышению стандартов жизни и качества жизни; – Содействие сбалансированному использованию природных ресурсов стран-членов, защита окружающей среды; – Упрочнение политических, экономических, социальных, культурных и иных связей и ассоциаций; – Повышение роли женщин в культурном, социальном, политическом, экономическом и технологическом развитии; – Содействие миру, безопасности, стабильности, добрососедским отношениям; – Расширение и упрочнение партнерств частного сектора и | да (ЕАС Budget Speeches, начиная с 2008/2009 финансового года) |

¹² С 2010 года – общий рынок.

| | | | | |
|--------------------|--|--|---|--|
| | | | гражданского общества в целях достижения устойчивого социально-экономического и политического развития. | |
| | <p>– Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (CCASG), Gulf Cooperation Council (GCC))¹³</p> <p>Создан в 1981 г., с 2008 г. – общий рынок (условно, т.к. в до сих пор существуют различные тарифы в отношении ряда товаров, а также тарифные ограничения при перемещении товаров внутри GCC¹⁴).</p> <p>Представляет собой не только экономический, но и политический союз.</p> <p>Цель – создание экономического и валютного союза</p> | ОАЭ, Бахрейн, Саудовская Аравия, Оман, Катар, Кувейт | <ul style="list-style-type: none"> – Координация, интеграция и взаимосвязь между странами-членами во всех областях в целях достижения единства; – Углубление и усиление отношений, связей и областей кооперации; – Унификация регулирования в различных областях: экономические и финансовые отношения, торговля (в т.ч. совместные экономические соглашения с торговыми партнерами, импортные и экспортные правила и процедуры), таможенные отношения (в т.ч. введение общего внешнего таможенного тарифа, общего таможенного регулирования), связь, образование и культура; – Стимулирование научного, технологического прогресса в промышленности, сельском хозяйстве, в области водных и животных ресурсов; создание совместных предприятий и стимулирование кооперации в частном секторе. <p>Создание общего рынка предполагает свободное движение рабочей силы, капитала, общее налоговое поле, пенсионное и социальное страхование, общее правовое поле в отношении собственности на недвижимость, владения акционерной собственностью, создания корпораций и др.</p> <p>Формирование экономического и валютного союза предусматривает достижение высокого уровня гармонизации экономической политики во всех сферах, в особенности бюджетной и денежно-кредитной политики, банковского регулирования; введение критериев примерных темпов экономического развития, привязанных к показателям бюджетной и финансовой стабильности (таких как уровень бюджетного дефицита, задолженности, уровень цен).</p> | нет |
| Экономический союз | Развитые страны: Европейский союз, в т.ч. Европейская комиссия (исполнительный орган) | Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, | <ul style="list-style-type: none"> – Формирование внутреннего рынка с равными конкурентными условиями; – Обеспечение свободы, безопасности и законности; – Содействие экономическому и социальному прогрессу; | да (Законы о бюджетах и финансовые отчеты об |

¹³ GCC может рассматриваться в большей степени как государственное соглашение, чем международная организация, несмотря на наличие органов управления GCC, включающих представителей стран-членов (р. 5, Bernard and Sekkat, Khalid, Arab Economic Integration: Missing Links (May 2010). CEPR Discussion Paper No. DP7807).

¹⁴ Hoekman, Bernard and Sekkat, Khalid, Arab Economic Integration: Missing Links (May 2010). CEPR Discussion Paper No. DP7807.

| | | | | |
|---------------|---|---|---|--|
| | Европейского союза) | Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция, Эстония. | – Укрепление роли Европы в мире. | исполнении бюджетов; на сайте European Court of Auditors (http://eca.europa.eu) представлены годовые отчеты с финансовой информацией с 1977 г.) |
| | Развивающиеся страны: – Карибское сообщество (Caribbean Community, CARICOM), 1989г. ¹⁵ | Антигуа и Барбуда, Багамы, Барбадос, Белиз, Доминика, Гренада, Гайана, Ямайка, Монтсеррат, Сент-Китс и Невис, Сент-Лусия, Сент-Винсент и Гренадины, Суринам, Тринидад и Тобаго | – Улучшение стандартов жизни и работы; – Полная занятость и полное использование иных факторов производства; – Ускоренное, скоординированное и устойчивое экономическое развитие и сближение экономических систем; – Расширение торговых и экономических отношений с третьими странами; – Повышение конкурентоспособности на международной арене; – Создание условий для роста производства и производительности; – Достижение более высокой значимости и эффективности стран-членов при взаимодействии с третьими странами, группами стран; – Более тесная координация зарубежной и внешнеэкономической политик; – Расширение кооперации в областях оказания государственных услуг, здравоохранения, образования, транспорта, телекоммуникаций; содействие взаимопониманию между народами и их социальному, культурному и технологическому развитию. | да (финансовая часть в составе годовых отчетов за 2008/2009 и 2010 гг.) |
| Смешанный тип | – Организация Восточно-карибских государств | Антигуа и Барбуда, Доминика, Гренада, | – Содействие кооперации между странами-членами на региональном (в рамках Карибского сообщества) и международном уровнях (в рамках | Представлена Annual Work |

¹⁵ В 1988 году было пересмотрено соглашение о создании сообщества (Treaty of Chaguaramas) и принято решение о создании общего рынка и общего экономического пространства (CARICOM Single Market and Economy, CSME)

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <p>(сочетание нескольких форм интеграции)</p> | <p>(Organisation of Eastern Caribbean States, OECS) представляет собой свободную торговую зону (CSME) и валютный союз¹⁶. Также присутствуют элементы таможенного союза (в отношении стран, входящих в CARICOM), общего рынка (свободное движение рабочей силы в отношении выпускников вузов, спортсменов, деятелей культуры и т.п.; свобода в создании бизнеса в странах-членах¹⁷)</p> | <p>Монтсеррат, Сент-Китс и Невис, Сент-Лусия, Сент-Винсент и Гренадины</p> | <p>ООН); – Обеспечение единения стран-членов, защита суверенитета, территориальной целостности и независимости стран-членов; – Содействие странам-членам в реализации их обязательств в отношении международного сообщества в рамках международного правового поля; – Гармонизация зарубежной политики стран-членов, выработка общей позиции в отношении международных вопросов, создание условий для совместного представления интересов за рубежом и оказания государственных услуг, в т.ч. в части заключения международных торговых соглашений и других внешних экономических отношений, использования финансовой и технической помощи из зарубежных источников; – Содействие экономической интеграции между странами-членами в соответствии с условиями Договора о создании Восточно-карибского общего рынка.</p> | <p>Programme на 2012-2013 гг., включающая основные финансовые показатели бюджета</p> |
|---|--|--|--|--|

¹⁶ Валютный союз характеризуется наличием единой валюты и единой денежно-кредитной политикой.

¹⁷ Через CSME.

1.4 Оценка информационной прозрачности экономических интеграционных объединений в части раскрытия финансовой отчетности о своей деятельности

Ограниченное число международных экономических интеграционных объединений осуществляют комплексное раскрытие информации об их бюджетах, освещают иные вопросы, связанные с бюджетным процессом (порядок принятия, исполнения, контроля за исполнением бюджетов и т.п.) (Таблица 4).

Таблица 4 – Группы интеграционных объединений по уровню раскрытия информации

| <i>Группа по уровню раскрытия информации</i> | <i>Интеграционные объединения</i> | <i>Характеристика уровня раскрытия информации</i> | |
|--|-----------------------------------|--|---|
| | | <i>Наличие публично раскрываемого бюджета</i> | <i>Публикация нормативных актов, определяющих порядок бюджетного процесса</i> |
| 1 группа – Наиболее информационно открытые | ЕС | да (за весь период существования: Законы о бюджетах и финансовые отчеты об исполнении бюджетов) | да (в т.ч. детальные нормативные акты по организации бюджетного процесса) |
| | ЕАСТ | да (годовая финансовая отчетность и финансовый блок в составе годовых отчетов с 2004 г.) | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов (Конвенция ЕАСТ, Соглашение между странами ЕАСТ о создании Надзорного агентства и Суда ЕАСТ) |
| | МЕРКО-СУР | да (Резолюции о бюджетах с 1997 г.) | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов (Protocolo de Ouro Preto, Protocolo del Parlamento и др.) |
| 2 группа – Недостаточный уровень информационной открытости | SACU | да (годовая финансовая отчетность за отдельные годы (2008-2009 гг.)) | Учредительные документы, подробно раскрывающие порядок формирования доходной базы таможенного союза (SACU Agreement Part 7 – Revenue Sharing). |
| | СЕМАС | да (годовая финансовая отчетность за отдельные годы (с 2010 гг.)) | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов |
| | УЕМОА | да | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов |
| | ЕАС | да (ЕАС Budget Speeches, начиная с 2008/2009 финансового года) | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов (Chapter 28 Treaty of the EAC) |
| | CARICOM | да | Учредительные документы, |

| | | | |
|--|--------------------|--|---|
| | | (финансовая часть в составе годовых отчетов за 2008/2009 и 2010 гг.) | частично касающиеся бюджетных вопросов |
| | OECS | Представлена Annual Work Programme на 2012-2013 гг., включающая основные финансовые показатели бюджета | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов |
| | Андское сообщество | да (только проект бюджета Секретариата на текущий год) | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов (Cartagena Agreement, Tratado del Tribunal, Article 10 Protocol on the Andean Parliament) |
| 3 группа – Информационно закрытые интеграционные объединения | CEFTA | нет | Раскрыты нормативные документы, определяющие объем годового бюджета, порядок и объем внесения взносов странами |
| | АСЕАН | нет | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов (Устав АСЕАН) |
| | SAFTA | нет | нет |
| | GCC | нет | нет |
| | НАФТА | нет | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов (NAFTA Agreement) |
| | SICA | нет | Учредительные документы, частично касающиеся бюджетных вопросов |

Составлено на основе данных предыдущей таблицы (Таблица 3) и официальных сайтов интеграционных объединений.

Наиболее информационно открытыми являются интеграционные объединения на территории Европы (Европейский Союз и Европейская ассоциация свободной торговли), а также МЕРКОСУР (раскрывают информацию за период, превышающий 10 лет); (7 лет для Европейской ассоциации свободной торговли).

В меньших объемах данные о бюджетах раскрываются в интеграционных объединениях Африки (SACU, CEMAC, UEMOA, EAC) и стран Карибского бассейна (CARICOM, OECS, Андское сообщество): информация представлена за несколько последних лет, часто представлены только прогнозные бюджеты (планы), а не отчеты об их исполнении.

Наиболее информационно закрыты азиатские экономические интеграционные объединения (АСЕАН, SAFTA, GCC и др.), не раскрывающие публично финансовую информацию о своей деятельности.

Таким образом, *в связи с наличием достаточной информации о порядке осуществления бюджетного процесса и раскрытия финансовой отчетности за долгосрочный период в ограниченном числе международных интеграционных объединений (ЕС, МЕРКОСУР) анализ в следующих ниже разделах отчета будет посвящен этим объединениям. Основное внимание будет уделено Европейскому союзу в связи с максимальным уровнем интеграции в рамках ЕС и наличием наиболее детальной системы раскрытия информации о регулировании бюджетного процесса.*

1.5 Принципы организации и функционирования основных международных экономических интеграционных объединений

Вид экономической интеграции международного экономического интеграционного объединения не является определяющим его организационной структуры.

Но общая тенденция такова, что по мере развития взаимодействия между странами-членами объединения происходит усложнение организационной структуры (Таблица 5).

Таблица 5 – Принципы организации и функционирования международных экономических интеграционных объединений

| <i>Вид экономической интеграции</i> | <i>Наименование</i> | <i>Организационная структура</i> | <i>Наличие бюджета (общего бюджета) интеграционного объединения</i> |
|-------------------------------------|---------------------|--|--|
| Зона свободной торговли | НАФТА | <p>НАФТА предоставляет собой соглашение (договор), который предусматривает создание двух органов, осуществляющих реализацию положений этого договора:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Комиссия свободной торговли</i> (Free Trade Commission); <p>Комиссия свободной торговли осуществляет контроль за реализацией соглашения и его дальнейшей доработкой, за работой комитетов и рабочих групп, созданных в рамках соглашения; разрешает споры, связанные с интерпретацией и применением соглашения. Комиссия утверждает и осуществляет надзор за работой Секретариата НАФТА.</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Секретариат НАФТА</i> – независимое агентство, подотчетное Комиссии НАФТА. <p>Секретариат обеспечивает поддержку деятельности Комиссии, экспертных групп (panels), комитетов и рабочих групп. Основной функцией Секретариата является разрешение торговых споров между национальными отраслями промышленности и /или правительствами.</p> <p>Секретариат состоит из 3-х отделений: канадского (г. Оттава), мексиканского (г. Мехико) и американского (г. Вашингтон), учреждаемые самостоятельно каждым из государств, глава каждого из которых (секретарь) назначается правительством соответствующей страны.</p> <p>[Article 2002, Annex 2002.2 NAFTA Agreement]</p> | <p>Единый бюджет отсутствует. Финансирование осуществляется напрямую за счет средств каждого из подписантов соглашения:</p> <p>1) Комиссия свободной торговли устанавливает <i>суммы вознаграждения и оплачиваемые расходы, членов экспертных групп, комитетов, экспертных научных советов.</i></p> <p>Финансирование указанных расходов, а также иных расходов, связанных с работой экспертных групп, комитетов и экспертных научных советов осуществляется за счет средств:</p> <ul style="list-style-type: none"> – всех 3-х отдельных стран при равномерном распределении расходов в отношении экспертных групп и комитетов в части споров, связанных с антидемпингом и выравниванием пошлин; – только стран, выступающих сторонами спора, в отношении экспертных групп и экспертных научных советов, созданных для решения иных споров. |

| | | | |
|-------|--|--|---|
| | | | 2) Финансирование национальных отделений <i>Секретариата</i> осуществляется за счет средств соответствующей страны. [Article 2002, Annex 2002.2 NAFTA Agreement] |
| ЕАСТ* | <p>Высший руководящий орган – <i>Совет</i> (Council), к полномочиям которого относятся взаимодействие с третьими странами, согласование торговых и кооперационных соглашений; надзор за применением конвенции, разрешение споров, связанных с ее применением; определение порядка финансирования расходов ЕАСТ, процедуры создания бюджета и распределение расходов между странами-членами. [Article 43-44 EFTA Convention]</p> <p>Главный исполнительный орган – <i>Секретариат ЕАСТ</i>, в обязанности которого входит содействие в управлении и мониторинге отношений между странами ЕАСТ в отношении:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Конвенции ЕАСТ, – соглашений в области свободной торговли и партнерских соглашений между странами ЕАСТ и странами, не входящими в ЕС (подготовка и согласование текстов документов, практическое внедрение соглашений посредством совместных комитетов); – соглашения о ЕЭЗ (мониторинг и подготовка нормативных актов и политики ЕС с целью внедрения соответствующих соглашений в Соглашение о ЕЭЗ). <p>Секретариат также обслуживает деятельность комитетов и рабочих групп, созданных в рамках Постоянного Комитета стран ЕАСТ (Standing Committee), Совместного комитета ЕЭЗ (Joint Committee), Парламентского комитета, Консультативного комитета. [EFTA Statement of Accounts. Financial Year 2011]</p> <p><i>Постоянный комитет</i> создан для обсуждения и выработки совместной позиции членами ЕАСТ перед встречами с ЕС в рамках ЕЭЗ. Включает 5 субкомитетов, в составе каждого из которых создано несколько рабочих групп. В состав постоянного комитета входят послы Исландии, Норвегии и Дании. Швейцария и Надзорное агентство ЕАСТ имеют статус наблюдателей.</p> <p>Главный надзорный орган – <i>Надзорное агентство</i> ЕАСТ (EFTA Surveillance</p> | <p>Да, бюджет исполнительного органа ЕАСТ – Секретариата утверждается Советом [Article 4 EFTA Convention].</p> <p>Собственные бюджеты у Надзорного агентства ЕАСТ и Суда ЕАСТ (формируются за счет средств только 3-х стран, а не 4-х, как для бюджета Секретариата) [Articles 47-48, The Surveillance and Court Agreement].</p> | |

| | | |
|-------|--|--|
| | <p>Authority (<i>ESA</i>)) осуществляет контроль за выполнением странами-членами ЕАСТ взятых на себя обязательств в рамках соглашения ЕЭЗ, за соблюдением организациями этих стран правил честной конкуренции, расследует нарушения соглашения ЕЭЗ (по собственной инициативе или на основании поступивших жалоб).</p> <p><i>Суд ЕАСТ</i> выносит решения в отношении случаев нарушения правил ЕЭЗ, рассматривает споры между двумя и более членами ЕАСТ и ЕЭЗ одновременно¹⁸, апелляции в отношении решений <i>ESA</i>, высказывает консультативные мнения в отношении интерпретации правил ЕЭЗ в странах- членах ЕАСТ и ЕЭЗ одновременно. [This is EFTA 2013. March 2013]</p> | |
| АСЕАН | <p>Высший орган – <i>Саммит АСЕАН</i>, состоящий из глав государств. Обсуждает, осуществляет политическое руководство, принимает решения в отношении вопросов деятельности АСЕАН; инструктирует министров при проведении специальных встреч, обсуждение вопросов, которые пересекаются с вопросами Советов сообщества (Community Councils). Разрешает экстренные ситуации и предпринимает соответствующие действия. Утверждает и распускает отраслевые министерские органы и другие институты АСЕАН. Назначает <i>Генерального секретаря</i> [Article 7, ASEAN Charter].</p> <p><i>Координационный совет АСЕАН</i> состоит из министров иностранных дел стран АСЕАН. Осуществляет подготовку к саммитам АСЕАН, координирует реализацию соглашений и решений саммита АСЕАН, взаимодействует с Советами сообществ в целях повышения согласованности, эффективности и взаимодействия между ними. Координирует подготовку отчетов Советов сообществ, годового отчета Генерального секретаря о работе АСЕАН, отчета Генерального секретаря о деятельности Секретариата АСЕАН и других институтов [Article 8, ASEAN Charter].</p> <p><i>Советы сообществ АСЕАН</i> (Community Councils) в составе Совет по политической безопасности, Экономический совет, Социально-культурный совет. Советы обеспечивают введение соответствующих решений Саммита АСЕАН; координируют деятельность в различных секторах компетенции Совета, а также в отношении взаимопересекаемых вопросов Советов; готовят отчеты и рекомендации к Саммиту АСЕАН в отношении вопросов, входящих в сферу их компетенции [Article 9, ASEAN Charter].</p> <p><i>Отраслевые министерские органы (Sectorial Ministerial Bodies)</i> подчиняются соответствующим Советам сообществ АСЕАН, реализуют соглашения и решения</p> | <p>Бюджет Секретариата (Operational budget) [ASEAN Charter].</p> <p>Самостоятельные бюджеты у обособленных институтов АСЕАН, например, Благотворительного фонда АСЕАН (включает 3 типа счетов: Endowment Fund, Operational Fund, Project Fund). [Comprehensive Report of the ASEAN Foundation 1997 – 2012. April 2012]</p> |

¹⁸ Т.е. за исключением Швейцарии.

| | | | |
|-----------------|----------|--|---|
| | | <p>Саммита АСЕАН, способствуют кооперации в сферах своей компетенции в целях поддержки интеграции АСЕАН и создания сообщества; подготовка отчетов и рекомендаций соответствующим Советам сообществ [Article 10, ASEAN Charter].</p> <p>Главный исполнительный орган – Секретариат во главе с Главным Секретарем (Secretary-General), который обеспечивает внедрение и контролирует внедрение соглашений, решений АСЕАН, подготавливает годовой отчет о работе АСЕАН для Саммитов АСЕАН, представляет взгляды АСЕАН при взаимодействии с третьими лицами [Article 11, ASEAN Charter].</p> <p>Комитет постоянных представителей (Committee of permanent representatives) включает представителей каждой из стран АСЕАН в статусе посла. Поддерживает работу Советов сообществ и отраслевых министерских органов, координирует деятельность национальных секретариатов АСЕАН и других отраслевых министерских органов, содействует кооперации АСЕАН с внешним партнерами [Article 12, ASEAN Charter].</p> <p>Национальные секретариаты АСЕАН выступают в качестве координационных центров, хранителей информации о деятельности АСЕАН на национальном уровне, координируют внедрение решений АСЕАН на национальном уровне, координируют и оказывают поддержку в подготовке встреч АСЕАН на национальном уровне [Article 13, ASEAN Charter].</p> <p>Другие органы АСЕАН [Article 14-17, Annex 2, ASEAN Charter]:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Орган защиты прав (Human Rights Body), - Благотворительный фонд АСЕАН (подотчетен Главному секретарю АСЕАН) - и др. | |
| Таможенный союз | МЕРКОСУР | <p>Высшими руководящими органами МЕРКОСУР являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Совет общего рынка (Consejo del Mercado Común (СМС)) в составе министров иностранных дел и министров экономики – высший орган МЕРКОСУР. Совету общего рынка подотчетны отраслевые советы министров (Reunion de Ministros), ряд рабочих групп и др. <p>Совет общего рынка проводит политику развития общего рынка, несет все юридические права от имени МЕРКОСУР, выступает подписантом по соглашениям от имени МЕРКОСУР с третьими странами, группами стран, международными организациями. Принимает решения в отношении предложений Группы общего рынка, созывает встречи министров, создает/ реорганизует/ ликвидирует иные органы МЕРКОСУР, назначает Секретаря МЕРКОСУР, принимает решения в отношении</p> | <p>Единый бюджет отсутствует. Действует система отдельных бюджетов (Секретариата МЕРКОСУР, Парламента МЕРКОСУР, Социального института МЕРКОСУР, Секретариата Постоянного арбитражного суда, Фонда структурной конвергенции МЕРКОСУР и др.) [Articulo 45 Protocolo de Ouro</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | <p>финансовых и бюджетных вопросов и т.д. Издаёт Директивы (Decisiones), обязательные к исполнению странами МЕРКОСУР [Articles 3-9, Protocolo de Ouro Preto].</p> <p>– Группа общего рынка (Grupo Mercado Común (GMC)) –исполнительный орган. В состав группы входят официальные представители от каждой страны от министерства иностранных дел, министерства экономики (или его аналогов – министерства промышленности, торговли и др.) и центрального банка.</p> <p>Группе общего рынка подчиняются отраслевые рабочие группы (Subgrupos de Trabajo), специализированные советы (Reuniones Especializadas) и специальные группы (Grupos Ad Hoc).</p> <p>GMC предлагает проекты директив для СМС, осуществляет деятельность по реализации директив СМС, подготавливает рабочие программы в целях оценки прогресса создания общего рынка. Высказывает мнение в отношении предложений и рекомендаций, представленные в иные органы МЕРКОСУР, в сфере своей компетенции. При передаче СМС соответствующих полномочий имеет право выступать подписантом соглашений от имени МЕРКОСУР. Одобряет бюджет и годовую отчетность Административного секретариата МЕРКОСУР. Принимает решения по финансовым и бюджетным вопросам на основе рекомендаций СМС. Предоставляет СМС внутренний регламент, организует встречи СМС, подготавливает соответствующие отчеты и исследования. Выбирает Директора Секретариата МЕРКОСУР, осуществляет надзор за деятельностью Секретариата МЕРКОСУР. Разрабатывает внутреннее регулирование Комиссии по торговле, Социально-экономического консультативного форума. Издаёт Резолюции (Resoluciones), обязательные к исполнению странами МЕРКОСУР. [Articles 10-15, Protocolo de Ouro Preto].</p> <p>– Комиссия по торговле (Comision de Comercio del MERCOSUR) призвана содействовать деятельности Группы общего рынка и ответственна за согласование общих внешних торговых тарифов. Издаёт директивы прямого действия и предложения [Articles 16-21 Protocolo de Ouro Preto]</p> <p>Административный орган – Секретариат МЕРКОСУР. Оказывает консультативную и техническую поддержку деятельности других органов МЕРКОСУР. Осуществляет подготовку рабочих документов, осуществляет сбор информации и предложений, проведение аналитических исследований, ежеквартальный мониторинг развития интеграционных процессов, проведение исследований, контроль за преемственностью в области издания правовых актов и</p> | <p>Preto, Artículo 20 Protocolo del Parlamento]</p> |
|--|---|---|

| | | |
|--|---|--|
| | <p>решений. [http://www.mercosur.int/show?contentid=48&channel=secretaria]</p> <p>Секретариат ответственен за организацию проведения встреч ГМС, СМС и Комиссии по торговле и других органов МЕРКОСУР, осуществляет анализ порядка внедрения норм МЕРКОСУР в национальное законодательство. Подготавливает проект бюджета и после одобрения ГМС принимает иные акты в его исполнение. Предоставляет ежегодную отчетность ГМС и отчитывается о своей деятельности [Articles 32 Protocolo de Ouro Preto].</p> <p>Также в МЕРКОСУР действуют следующие органы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Парламент МЕРКОСУР. Контролирует соблюдение правил МЕРКОСУР, готовит годовые отчеты о защите прав человека в странах союза, организует совместные встречи с другими органами МЕРКОСУР и иными организациями в целях информирования, обсуждения и оценки интеграционных процессов в союзе. Подготавливает мнения в отношении проектов стандартов МЕРКОСУР, выносит на рассмотрение Совета общего рынка проекты стандартов, проводит исследования по направлениям гармонизации национального законодательства в области стандартов. Взаимодействует с национальными парламентами и парламентами третьих стран, осуществляющих законодательную деятельность. Подготавливает отчет о бюджете Секретариата МЕРКОСУР. Отчитывается перед Советом общего рынка об исполнении собственного бюджета [Article 4, Protocolo del Parlamento] – Социально-экономический консультативный форум (Foro Consultivo Economico-Social) подготавливает рекомендации для Группы общего рынка в отношении социально-экономических вопросов [Articles 28-30, Protocolo de Ouro Preto]. <p>Рекомендации могут касаться как внутренних вопросов деятельности МЕРКОСУР, так и внешних отношений с другими странами и международными организациями. Форум осуществляет также мониторинг, анализ и оценку социального и экономического влияния реализации интеграционной политики в странах МЕРКОСУР. Подготавливает предложения по стандартам и нормативным документам в области экономической и социальной интеграции. Осуществляет научно-исследовательскую деятельность, проводит семинары и аналогичные мероприятия по тематике экономической и социальной интеграции [Artículo 2, Reglamento del Foro Consultivo Economico Social].</p> <ul style="list-style-type: none"> – Постоянный арбитражный суд (Tribunal Permanente de Revision del MERCOSUR) разрешает споры между странами (представителями стран) в отношении порядка применения законодательства МЕРКОСУР. | |
|--|---|--|

| | | | |
|--------------------------|--|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> – <i>Суд по административным трудовым спорам</i> (Tribunal Adimistrativo Laboral del MERCOSUR) рассматривает споры между Секретариатом МЕРКОСУР, штатными сотрудниками и наемными сотрудниками Секретариата и иных органов МЕРКОСУР. – <i>Центр содействия верховенству закону</i> (Centro MERCOSUR de Promocion del Estado de Derecho). Проводит исследования, организует семинары, формы, конференции с участием исследователей, должных лиц, представителей общественности, организует программы обмена, предоставляет стипендии и др. [Decisiones del Consejo del Mercado Común MERCOSUR/CMC/DEC. N 24/04: Creacion del Centro Mercosur de Promocion de Estado de Derecho]. [Estructura Institucional del MERCOSUR – http://www.mercosur.int] – <i>Фонд структурной конвергенции (FOCEM)</i> осуществляет финансирование проектов, направленных на развитие конкуренции, поддержку социальных проектов, в особенности в наименее крупных экономиках и наименее развитых регионах, поддержку функционирования институциональных структур и укрепление интеграции между странами-участницами. – <i>Социальный институт МЕРКОСУР</i> (Instituto Social do MERCOSUR (ISM)) подчиняется Совету министров по социальному развитию (Ministros y Atoridades de Desarrollo Scoial), который в свою очередь является структурой, подотчетной СМС. Цели: создания – содействие развитию социальной составляющей МЕРКОСУР, преодолению социальных асимметрий , техническое взаимодействие по направлению региональной политики, сбор информации о социальных индикаторов, обмен лучшими практиками в области социальной политики, развитие горизонтальных кооперационных механизмов, идентификация источников финансовых средств. – <i>и др.</i> | |
| Андское сообщество (CAN) | | <p>Органы и институты CAN включают [Article 6 Cartagena Agreement]:</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Президентский совет</i> (The Andean Presidential Council) – высший орган CAN. Состоит из глав государств. Определяет региональную интеграционную политику; осуществляет деятельность в интересах региона в целом в т.ч. в отношении координации деятельности институтов Андской интеграционной системы; проводит оценку интеграционных процессов; высказывает мнения в отношении отчетов, инициатив, рекомендаций других органов и институтов Андской интеграционной системы; анализирует вопросы, связанные с процессами интеграции CAN. – <i>Совет министров иностранных дел</i> (The Andean Council of Foreign Ministers) формулирует зарубежную политику CAN, координирует деятельность других органов | <p>Единый бюджет отсутствует. Действует система отдельных бюджетов (Секретариата, Суда, Парламента) [Cartagena Agreement, Tratado del Tribunal, Article 10 Protocol on the Andean Parliament]</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>CAN по зарубежной политике; формулирует, реализует и проводит оценку региональной политики совместно с Комиссией Андского сообщества, выступает подписантом соглашений с третьими странами, группами стран и международными организациями, одобряет нормативные акты Генерального секретариата (Regulations).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Комиссия Андского сообщества (The Andean Community Commission) издает решения (Decisions). Комиссия формулирует, реализует и проводит оценку региональной политики в области торговли и инвестиций, при необходимости в координации с Советом министров иностранных дел, координирует совместную позицию стран участниц на международных форумах и переговорах. Одобряет, отвергает и вносит изменения в предложения, представленные в Комиссию странами участниками, Генеральным секретариатом. Одобряет годовые бюджеты и дает оценку исполнения бюджета Генеральным секретариатом и Судом. – Генеральный секретариат (The Andean Community General Secretariat) – исполнительный орган CAN, оказывает техническую поддержку другим органам CAN. Подготавливает проекты решений (Decisions) Совета министров иностранных дел и Комиссии, инициативы и предложения для расширенных встреч Совета министров иностранных дел. Ежегодная подготовка отчета Совету министров иностранных дел и Комиссии о результатах реализации Cartagena Agreement и достижения его целей, подготовка ежегодных рабочих программ. Хранение протоколов встреч и других документов CAN, ведение протоколов и подготовка программ встреч для расширенных встреч Совета министров иностранных дел и Комиссии. – Суд (The Andean Community Court of Justice); – Парламент (The Andean Parliament) – совещательный орган. Формулирует рекомендации в отношении ежегодных проектов бюджетов органов Андской интеграционной системы и институтов, финансируемых прямыми взносами стран участниц. Предлагает действия и решения для других органов и институтов CAN. Участвует в законодательном процессе в форме подготовке проектов актов. Содействует гармонизации законодательства стран участниц. – Консультационный совет по предпринимательству (The Business Advisory Council); – Консультационный совет по трудовым вопросам (The Labor Advisory Council); – Андская корпорация развития (The Andean Development Corporation); – Латино-американский резервный фонд (The Latin American Reserve Fund); – и др. (Андский университет Симона Боливара, консультационные совет, | |
|--|--|--|--|

| | | | |
|--------------------|---------------------------------------|---|---|
| | | подчиненные комиссии и т.д.) | |
| Общий рынок | Европейская экономическая зона (ЕЭЗ)* | <p>Высший орган управления – Совет ЕЭЗ (EEA Council). Включает членов Европейской Комиссии и Совета Европейских сообществ (подробнее см. ЕС), по одному представителю из стран ЕАСТ (за исключением Швейцарии¹⁹). Ответственен за придание политического импульса внедрению Соглашения ЕАЗ, разработку основных правил для Совместного комитета ЕЭЗ, внесение изменений в Соглашение ЕАЗ [Articles 89, 90 EEA Agreement].</p> <p>Совместный комитет ЕЭЗ (Joint Committee) – главный исполнительный орган ЕАЗ. Обеспечивает реализацию Соглашения, в т.ч. обмен мнениями и информацией в целях принятия решений в отношении положений Соглашения. Имеет право создавать подкомитеты и рабочие группы. Обязан публиковать годовой отчет [Articles 92, 94 EEA Agreement].</p> <p>Совместный парламентский комитет (EEA Joint Parliamentary Committee). Включает равное число членов Европейского Парламента и Парламентов отдельных стран ЕАСТ. Предназначен для обсуждения, разъяснения вопросов Соглашения между сторонами. Парламентский комитет выносит решения в форме отчетов и резолюций. Также имеет право проводить проверку годового отчет, подготовленного Совместным комитетом [Article 95 EEA Agreement].</p> <p>Консультативный комитет ЕЭЗ (EEA Consultative Committee). Включает равное число членов Экономического и социального комитета ЕС и Консультативного комитета ЕАСТ. Выносит решения в форме отчетов и резолюций. Цель деятельности комитета – упрочнение контактов между социальными партнерами членов, кооперация на регулярной основе для повышения осведомленности и подготовки информации об экономических и социальных аспектах деятельности ЕЭЗ [Article 96 EEA Agreement].</p> | <p>Самостоятельного бюджета нет. Средства на реализацию совместных с ЕС программ в рамках соглашения о ЕАЗ страны ЕАСТ перечисляют в бюджет ЕС в форме взносов (contributions). [Article 82 EEA Agreement, Protocol 32 on Financial Modalities for Implementation of Article 82 of EEA Agreement]</p> |
| Экономический союз | ЕС* | <p>Высший орган – Совет (European Council). Определяет политические приоритеты ЕС, но не имеет права принятия законов. Возглавляется Президентом, включает также глав государств/ правительств.</p> <p>Европейский парламент избирается гражданами ЕС. Обсуждает и принимает совместно Советом ЕС законы; контролирует деятельность институтов ЕС, в частности Европейской комиссии; совместно с Советом ЕС обсуждает и принимает бюджет ЕС.</p> <p>Совет Европейского союза/ Совет ЕС (Council of the European Union/ EU Council) выносит окончательное одобрение законов ЕС, координирует экономическую</p> | <p>Составляется консолидированный бюджет.</p> <p>Ряд институтов ЕС имеют обособленные бюджеты, что обусловлено, в т.ч. высоким уровнем независимости ряда из них (например, Европейского центрального банка).</p> |

¹⁹ Швейцария отказалась от участия в ЕЭЗ, но заключила отдельный двусторонний договор с ЕС. Далее в строке, посвященной ЕЭЗ, под странами ЕАСТ понимаются страны ЕАСТ, за исключением Швейцарии.

| | | |
|--|--|---|
| | <p>политику стран ЕС; подписывает соглашения между ЕС и другими странами, одобряет годовой бюджет, разрабатывает совместную зарубежную политику и политику безопасности, координирует взаимодействие между судами и органами правопорядка.</p> <p>Европейская комиссия (European Commission) – основной исполнительный орган ЕС. 27 членов Европейской комиссии, включая Президента, подлежит одобрению Европейского парламента, подотчетны Парламенту, который имеет право распустить Комиссию. Подготавливает предложения законов; управляет бюджетом ЕС и осуществляет финансирование программ ЕС; осуществляет контроль за соблюдением законодательства ЕС (совместно с Судом ЕС); представляет ЕС на международной арене (в частности, при подписании соглашений между ЕС и другими странами).</p> <p>Суд (Court of Justice)</p> <p>Аудиторская палата (Court of Auditors) дает оценку финансового законодательства ЕС в целях предотвращения финансовых нарушений, инспектирует деятельность институтов ЕС, стран ЕС и стран-получателей средств ЕС. Члены палаты назначаются Советом ЕС.</p> <p>Европейский экономический и социальный комитет (European Economic and Social Committee) включает представителей работодателей, рабочих, фермеров, профсоюзов и заинтересованных групп, назначаемых Советом ЕС. Консультативный орган, высказывающий мнения для более крупных институтов ЕС (Совета ЕС, Комиссии ЕС, Европейского парламента).</p> <p>Комитет регионов (Committee of the Regions) включает представителей муниципальных и региональных органов власти, назначаемый Советом ЕС. Консультативный орган, высказывающий мнения в отношении вопросов территориального сотрудничества, экономической и социальной политики и проч.</p> <p>Европейский инвестиционный банк финансирует европейские инвестиционные проекты и оказывает помощь малому бизнесу через Европейский инвестиционный фонд. Акционерами банка являются 27 стран ЕС.</p> <p>Европейский центральный банк ответственен за проведение европейской денежно-кредитной политики, независимых от других институтов ЕС.</p> <p>Европейская служба омбудсмена анализирует жалобы о недобросовестном управлении организаций ЕС, избирается Парламентом.</p> <p>Европейская служба по внешним делам (European External Action Service, EEAS) оказывает поддержку Высшему представителю ЕС по зарубежной политике и политике безопасности .</p> <p>Прочие институты ЕС:</p> | <p>Но основное финансирование программ осуществляется в рамках бюджета Европейской комиссии, несмотря на некоторый уровень независимости институтов ЕС (например, EEAS) [Council Decision 2010/427/EU].</p> |
|--|--|---|

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> – Европейский орган надзора за защитой данных (European Data Protection Supervisor); – Издательский департамент (Publications Office); – Европейский кадровый департамент (European Personnel Selection Office) осуществляет подбор кадров для институтов ЕС; – Европейская школа администрирования (European School of Administration); – специализированные агентства и децентрализованные органы. <p>[Официальный сайт ЕС – http://europa.eu]</p> | |
| | Карибское сообщество (CARICOM) ²⁰ | <p>Два высших органа: Конференция глав государств и Совет министров.</p> <p>Конференция глав государств (Conference of Heads of Government) определяет политические приоритеты деятельности сообщества; подписант при заключении договоров от имени сообщества; взаимодействуют с международными организациями и странами, не входящими в сообщество.</p> <p>Бюро Конференции (кроме членов Конференции глав государств входит Главный секретарь) инициирует предложения, уточняет совместное решение, обеспечивает ускоренное осуществление решений CARICOM.</p> <p>Совет министров (Community Council of Ministers) – второй по значимости орган. Состоит из министров иностранных дел стран членов сообщества и иных министров (по решению отдельных стран). Ответственен за стратегическое планирование и координацию в сферах экономической интеграции, кооперации в различных областях (здравоохранение, социальное и экономическое развитие, энергетика, сельское хозяйство и др.) и совместную внешнюю политику.</p> <p>Конференции и Совету министров подчиняются и оказывают помощь следующие 5 советов министров: Совет по торговому и экономическому развитию, Совет по зарубежной политике, Совет общественного и социального развития, Совет общественного и социального развития, Совет по финансам и планированию, Совет по национальной безопасности и охраны правопорядка.</p> <p>Кроме того, в Сообществе действует ряд комитетов и институтов (Бюджетный комитет, Комитет глав центральных банков и др.)</p> <p>Главный исполнительный орган – Секретариат (Secretariat). Обслуживает встречи органов сообщества и принимает меры по реализации результатов встреч; организует проведение исследований; оказывает помощь странам членам по</p> | Да, бюджет исполнительного органа – Секретариата. |

²⁰ В 1998 году было пересмотрено соглашение о создании сообщества (Treaty of Chaguagamas) и принято решение о создании общего рынка и общего экономического пространства (CARICOM Single Market and Economy, CSME)

| | | | |
|---------------|--|--|---|
| | | <p>реализации целей и решений Сообщества; осуществляет сбор, хранение и распространение информации; содействует органам сообщества во внедрении предложений и программ; подготавливает проект бюджета, осуществляет сбор данных на месте в странах членах; инициирует и разрабатывает предложения для компетентных органов сообщества/ [Article 10-25 Treaty of Chaguaramas]</p> | |
| Смешанный тип | Организация Восточно-карибских государств (OECS) | <p>Основные органы управления: Совет глав государств (Authority of Heads of Government of the Member States) – высший орган управления, ответственный за определение основных направлений деятельности организации и осуществление контроля за выполнением основных функций. Принимает решения (правовой документ), подлежащие обязательному исполнению странами членами и органами OECS. Совет министров подчиняется Совету глав государств. Разрабатывает рекомендации для Совета глав государств, подготавливает рекомендации в отношении актов OECS на основании предложений Комиссии Принимает постановления (law regulations), вводящие в действие акты Совета глав государств, иные решения по вопросу своей компетенции (decisions). Ассамблея OECS состоит из членов Парламентов стран членов (в т.ч. оппозиционных партий), включая председательствующего спикера. Ассамблея подотчетна Совету глав государств, обсуждает и подготавливает мнение в отношении актов Совета глав государств (правовых документов) и постановлений Совета министров, иных вопросов по запросу Совета глав государств. Совет экономических отношений состоит из министров стран членов. Главный исполнительный орган – Комиссия OECS. Комиссию возглавляет Генеральный директор (Director-General), назначаемый Советом глав государств. Комиссия обслуживает встречи других органов OECS, принимает действия в исполнение решений, рекомендаций и директив, одобренных на соответствующих встречах. Комиссия подготавливает отчеты о своей деятельности и годовые отчеты для Совета глав государств, осуществляет постоянный контроль за функционированием организации и передает соответствующие данные компетентным органам, подготавливает рекомендации для Совета глав государств и Совета министров в отношении нормативных актов и решений, подготавливает их проекты, отслеживает их внедрение; осуществляет подготовку плана (Agenda) встреч Совета глав государств [Article 7-13, Treaty of Basseterre]</p> | Да, общий бюджет OECS. Подготавливается Генеральным директором и одобряется Советом глав государств. [Article 17, Treaty of Basseterre] |

* Особенности взаимодействия трех европейских экономических интеграционных объединений представлены ниже.

Особенности взаимодействия европейских экономических интеграционных объединений

Деятельность трех экономических интеграционных объединений Европы тесно взаимосвязана, как на уровне проведения совместных консультативных мероприятий, так и реализации экономических и социальных программ.

ЕЭЗ представляет собой не столько самостоятельное объединение, сколько площадку взаимодействия ЕС и ЕАСТ. Соответственно, каждый из органов управления ЕЭЗ включает в себя представителей ЕС и ЕАСТ (Рисунок 1).

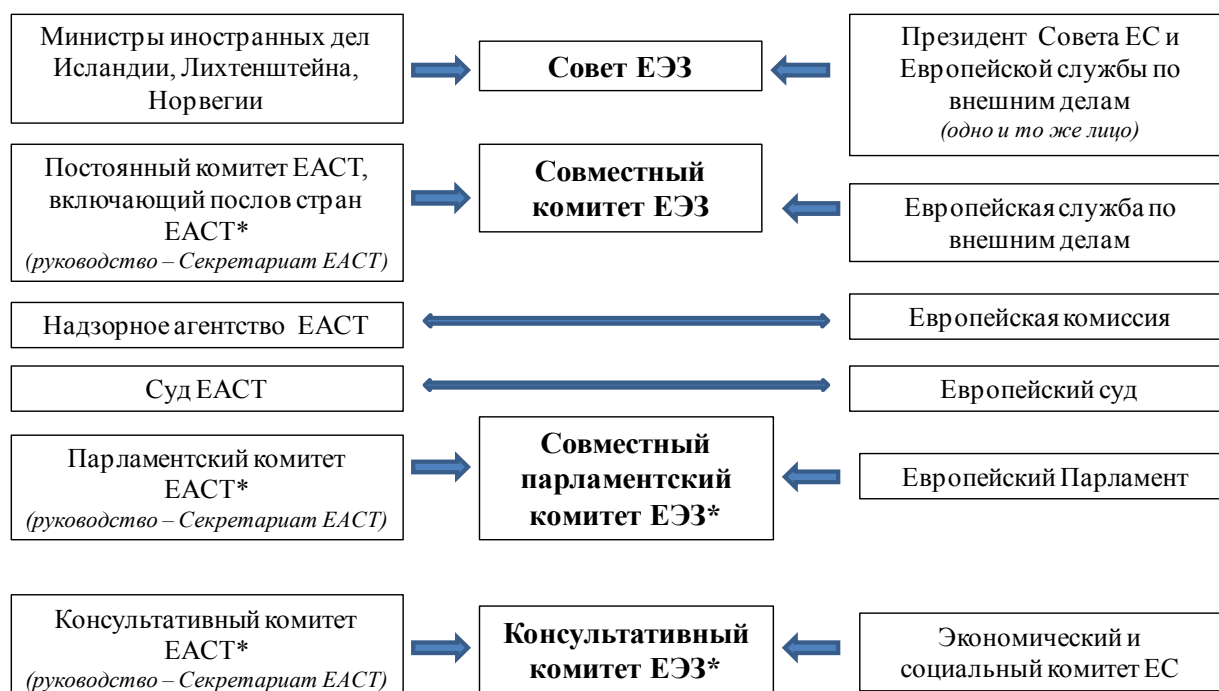


Рисунок 1 – Формирование органов управления ЕЭЗ

* Швейцария – наблюдатель.

Источник: <http://www.efta.int>.

Стандартная структура органов управления

Стандартная структура органов управления международного экономического интеграционного объединения включает:

- Высший орган управления – совет (комиссия/ саммит);

- Главный исполнительный (административный) орган – секретариат с системой подотчетных ему комитетов либо система комитетов без секретариата;
- Органы парламентской власти (осуществляют принятие правовых актов интеграционного объединения);
- Дополнительные органы, созданные в целях выполнения специфических функций (органы контроля, органы правосудия, финансовые организации (банки, инвестиционные фонды) и др.);

Взаимосвязь наличия самостоятельного бюджета и уровня интеграции в международном интеграционном объединении

Наличие самостоятельного бюджета не является показателем, взаимосвязанным с уровнем экономической интеграции международного объединения. Но на высшем уровне интеграции (уровне экономического союза) консолидированный (общий) бюджет обязателен в связи с финансированием программных мероприятий за счет общего бюджета (Таблица 6).

Таблица 6 – Взаимосвязь наличия бюджета с уровнем интеграции стран в международных экономических объединениях

| | |
|-------------------------|--|
| Зона свободной торговли | НАФТА – нет ЕАСТ – да (бюджет Секретариата) АСЕАН – да (бюджет Секретариата, бюджет Благотворительного фонда) |
| Таможенный союз | МЕРКОСУР – да (отдельные бюджеты органов МЕРКОСУР: Секретариата, Парламента, Постоянного арбитражного суда, Фонда структурной конвергенции, Социального института) |
| Общий рынок | ЕЭЗ – нет |
| Экономический союз | ЕС – да (консолидированный, а также отдельных организаций: Европейского банка, Европейского инвестиционного банка, Европейского фонда развития) Карибское сообщество – да (бюджет Секретариата) |
| Смешанный тип | ОЕКС – да (консолидированный) |

2 Комплексный анализ бюджетной системы международных сообществ и ее функционирования, принципов формирования и процедур принятия бюджета

2.1 Информационная база анализа

Основные информационные источники при анализе бюджетных систем международных сообществ представлены в таблице ниже (Таблица 7).

Таблица 7 – Информационные источники по анализу бюджетной системы международных экономических интеграционных объединений

| <i>Тип информационных источников</i> | <i>Наименование информационных источников</i> |
|---|---|
| Договоры о создании и функционирования ЕС | <ul style="list-style-type: none"> - Treaty on the Functioning of the European Union, 25 March 1957, as of 12 November 2012. - Treaty on the European Union (Maastricht Treaty), 7 February 2008, as of 12 November 2012 |
| Нормативные акты ЕС (положения и решения) | <ul style="list-style-type: none"> - Council Decision of 7 June 2007 on the System of the European Communities' Own Resources (2007/436/EC, Euratom) - Council Decision of 16 March 2010 on the Allocation of Financial Intermediation Services Indirectly Measured (FISIM) for the Establishment of the Gross National Income (GNI) used for the Purposes of the European Union's Budget and its Own Resources (2010/196/EU, Euratom) - Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Adaptation of the Ceiling of Own Resources and of the Ceiling for Appropriations for Commitments Following the Decision to Apply FISIM For Own Resources Purposes. - Brussels, 16.4.2010. - COM(2010)162 final - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Technical Adjustment of the Financial Framework for 2013 in Line with Movements in GNI (Point 16 of the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on Budgetary Discipline and Sound Financial Management) - COM(2012) 184 final of 20.4.2012 - Council Regulation (EC, EURATOM) No 1150/2000 of 22 May 2000 Implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the System of the Communities' Own Resources - Council Regulation (EC, EURATOM) No 1287/2003 of 15 July 2003 on the Harmonisation of Gross National Income at Market Prices (GNI Regulation) - Council Regulation (EEC, EURATOM) No 1553/89 of 29 May 1989 on the Definitive Uniform Arrangements for the Collection of Own Resources accruing from Value Added Tax - Council Directive of 13 February 1989 on the Harmonization of the Compilation of Gross National Product at Market Prices (89/130/EEC, Euratom) - Regulation (EU, EURATOM) No 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) No 1605/2002; - 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 - Proposal for a Council Regulation Laying down the Multiannual Financial |

| | |
|--|--|
| | <p>Framework for the Years 2014-2020. - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 398 final. - 2011/177 (APP)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Draft Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management. - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 403 final - Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union (//EC, Euratom). - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 510 final. - 2011/0183 (CNS) - Proposal for a Council Regulation Laying Down Implementing Measures for the System of Own Resources of the European Union (//EC, Euratom). - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 511 final. - 2011/0184 (APP) - Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities ("Old" Financial Regulation) - Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 Laying down Detailed Rules for the Implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities |
| <p>Нормативные акты по Европейскому фонду развития (EDF)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Council Regulation (EU) No 370/2011 of 11 April 2011 amending Regulation (EC) No 215/2008 on the Financial Regulation applicable to the 10th European Development Fund, as regards the European External Action Service - Agreement amending the Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23/06/2000 - Decision No 1/2006 of the ACP-EC Council of Ministers of 02/06/2006 Specifying the Multiannual Financial Framework for the period 2008 to 2013 and Modifying the Revised ACP-EC Partnership Agreement. - Official Journal L 247 of 09/09/2006 - Internal Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the financing of Community Aid under the Multiannual Financial Framework for the period 2008 to 2013 in accordance with the ACP-EC Partnership Agreement and on the Allocation of Financial Assistance for the Overseas Countries and Territories to which Part Four of the EC Treaty applies. - Official Journal L 247 of 09/09/2006 и др. |
| <p>Нормативные акты по специальным фондам бюджета ЕС</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Consolidated Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 Laying down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 - Consolidated Regulation (EC) No 1081/2006 of the Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999 - Consolidated Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 Setting out Rules for the Implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund - Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999 - Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 Establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94 - Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the Financing of |

| | |
|---|---|
| | <p>the Common Agricultural Policy which Established a Single Legal Framework for Financing CAP Spending</p> <ul style="list-style-type: none"> - Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) - Report from the Commission to the European Parliament and the Council. 5th Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund. 2011 Financial Year. - Brussels, 5.9.2012. - COM(2012) 484 final - Council Regulation (EC) No 1198/2006 of 27 July 2006 on the European Fisheries Fund - Commission Regulation (EC) No 498/2007 of 26 March 2007 laying down Detailed Rules for the Implementation of Council Regulation (EC) No 198/2006 on the European Fisheries Fund - Council Regulation (EC) No 1012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund - Regulation (EC) No 1927/2006 of 20 December 2006 on establishing the European Globalisation Adjustment Fund |
| Межинституциональные соглашения ЕС | <ul style="list-style-type: none"> - European Parliament, Council, Commission Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management (2006/C 139/01) - Decision of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on Budgetary Discipline and Sound Financial Management as regards the Multiannual Financial Framework, to Address Additional Financing Needs of the ITER project (2012/5/EU) - Draft Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management. - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 403 final (ожидает первого чтения) |
| Бюджеты и иные финансовые документы (за последние 10 лет) | <ul style="list-style-type: none"> - EU Budget EU Budgets 2000-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012. URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm. - Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2013 (2013/102/EU, Euratom) - Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2012 (2012/70/EU, Euratom) - EU Multiannual Financial Framework 2007 – 2013. Annex I to Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management 2006/C 139/01. - EU Multiannual Financial Framework 2014 – 2020 (Amended Proposal for a Council Regulation Laying down the Multiannual Financial Framework for the Years 2014-2020, Brussels, 6.7.2012, COM(2012) 388 Final) |
| Аналитические публикации | <ul style="list-style-type: none"> - European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008 - Gretschnann K., Fluchter S. Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the EU Budget. Working Paper, Budget Series-100. Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law. October 1998; - Pelkmans J. European Integration: Methods and Economic Analysis. Third Edition. Pearson Education Limited, 2006; - Moussis N. Access to European Union: Law, Economics, Policies. 19th Edition. Euroconfidential SA, 2011; - Milio S., Giacomo B. European Union Budget Reform - Institutions, Policy |

| | |
|---|---|
| | <p>and Economic Crisis. PALGRAVE-MACMILLAN, 2012;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gabriele S. The EU Budget: Responsibility without Accountability? CEPS, 2010; - Gabriele S. Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms. CEPS, 2007; - Ferrer J.N. The EU Budget: The UK Rebate and the CAP Phasing Them Both Out? CEPS, 2007; - Ferrer J.N., Volkery A., Withana S., Medarova-Bergstrom K. The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives: Implications for EU and National Budgets. CEPS, October 2012; - Ferrer J.N. Investing Where it Matters: An EU Budget for Long-Term Growth. CEPS Task Force Reports, February 2012 |
| Документы других международных интеграционных объединений – см. раздел 1.1 и раздел 2.4 | |

2.2 Основные модели организации и функционирования бюджетных систем международных интеграционных объединений

Для целей данного отчета под *бюджетной системой интеграционного объединения* понимается единый бюджет интеграционного объединения и/или совокупность бюджетов институтов интеграционного объединения, а также бюджетов внебюджетных фондов интеграционного объединения, регулируемых законодательством данного объединения.

Модели организации бюджетных систем интеграционных объединений

На основе анализа, проведенного в разделе 1, можно выделить следующие 3 основные модели бюджетных систем международных интеграционных объединений:

1. Модель, характерная для начального этапа интеграции. Предполагает отсутствие единого бюджета. Финансирование деятельности интеграционного объединения осуществляется подразделениями (национальными секретариатами) отдельных стран-участниц. Пример – модель бюджетной системы НАФТА (Рисунок 2).

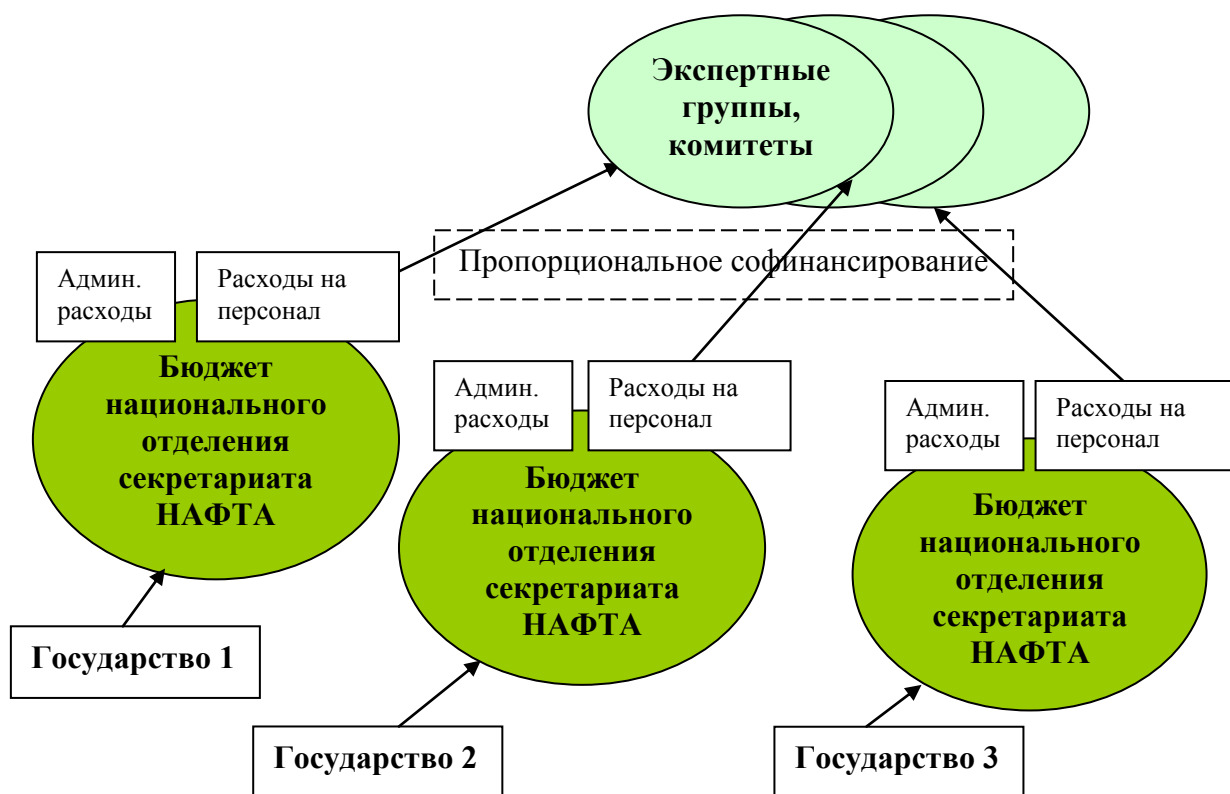


Рисунок 2 – Модель проектного бюджета международного интеграционного объединения

Примечание: *Админ. расходы* – административные расходы на содержание отделения; *Расходы на персонал* – вознаграждения и возмещение расходов членов экспертных групп, комитетов и т.п.

Источники: Article 2002, Annex 2002.2 NAFTA Agreement; Financial Statement 2009-2010, NAFTA Secretariat, Canadian Section; 19 USC (United States Code) § 3315 - United States Section of NAFTA Secretariat.

2. Модель системы бюджетов, предусматривающая отсутствие единого консолидированного бюджета интеграционного объединения и наличие отдельных бюджетов основных институтов (органов) интеграционного объединения.

Примеры: Меркосур, АСЕАН, ЕАСТ.

Основным источником доходов бюджетов являются взносы стран членов интеграционного объединения, но они могут дополняться иными источниками доходов (Рисунок 3).



Рисунок 3 – Модель системы отдельных бюджетов международного интеграционного объединения

Источники: EFTA Convention, The Surveillance and Court Agreement, ASEAN Charter, Comprehensive Report of the ASEAN Foundation 1997 – 2012. April 2012, Articulo 45 Protocolo de Ouro Preto, Articulo 20 Protocolo del Parlamento.

3. Модель единого бюджета интеграционного объединения, предполагающая общий бюджет для достижения целей интеграции, включающий бюджеты основных институтов интеграционного объединения. В рамках данной модели возможно наличие институтов, обладающих высокой степенью независимости, выполняющих особые функции и имеющих самостоятельные бюджеты (Рисунок 4).

Примером такой модели является бюджет ЕС. Принцип единства бюджета заложен в ключевых нормативных актах, регламентирующих создание и функционирование ЕС [ст.310 TFEU; ст.7 Regulation 966/2012]. Бюджеты ключевых институтов ЕС объединены в едином бюджете ЕС (Рисунок 4). При этом бюджеты всех институтов ЕС, кроме Еврокомиссии, являются административными. Бюджет Еврокомиссии включает административный бюджет, а также программный бюджет ЕС (отражаются все расходы бюджета ЕС по программам).

В рамках интеграционного объединения ЕС также действуют организации и институты, бюджеты которых формируются отдельно от бюджета ЕС, в рамках иного законодательства и на основе других принципов:

- независимые институты и организации, выполняющие особые функции (в частности, Европейский центральный банк, Группа Европейского инвестиционного банка (Европейский инвестиционный банк и Европейский инвестиционный фонд), Европейский стабилизационный механизм²¹);
- агентства, выполняющие специальные задачи и функции (большинство из них являются получателями средств из бюджета ЕС) - децентрализованные агентства (например, наднациональные регуляторы ЕС на рынке ценных бумаг, в банковском секторе и страховом рынке²² и др.); агентства Европейского атомного энергетического сообщества; исполнительные агентства (executive agencies), созданные Еврокомиссией для управления программами ЕС, финансируемыми из бюджета ЕС.

Исполнительные агентства (executive agency) имеют отдельные операционные бюджеты, которые не включаются в бюджет ЕС, но доходная часть данных бюджетов формируется за счет субсидий из бюджета ЕС. Соответственно данные субсидии отражаются в бюджете ЕС как административные расходы по программам, которые управляются агентствами (см. подробнее – раздел 5.4.2) (**Рисунок 5**).

²¹ Является международным финансовым институтом в форме межгосударственной организации, образованной странами ЕС, входящими в еврозону, путем заключения между ними соглашения (Treaty Establishing the European Stability Mechanism... - T/ESM 2012/en 1). Данное соглашение не имеет статуса нормативного акта ЕС до ратификации всеми странами ЕС изменений, вводящих ESM для стран ЕС, в Договор о функционировании ЕС (European Council Decision amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a Stability Mechanism for Member States whose Currency is the Euro. - 25/03/2011: Brussels). Капитал ESM формируется за счет взносов стран – членов ESM; бюджет организации является независимым от бюджета ЕС

²² ESMA, EBA, EIOPA

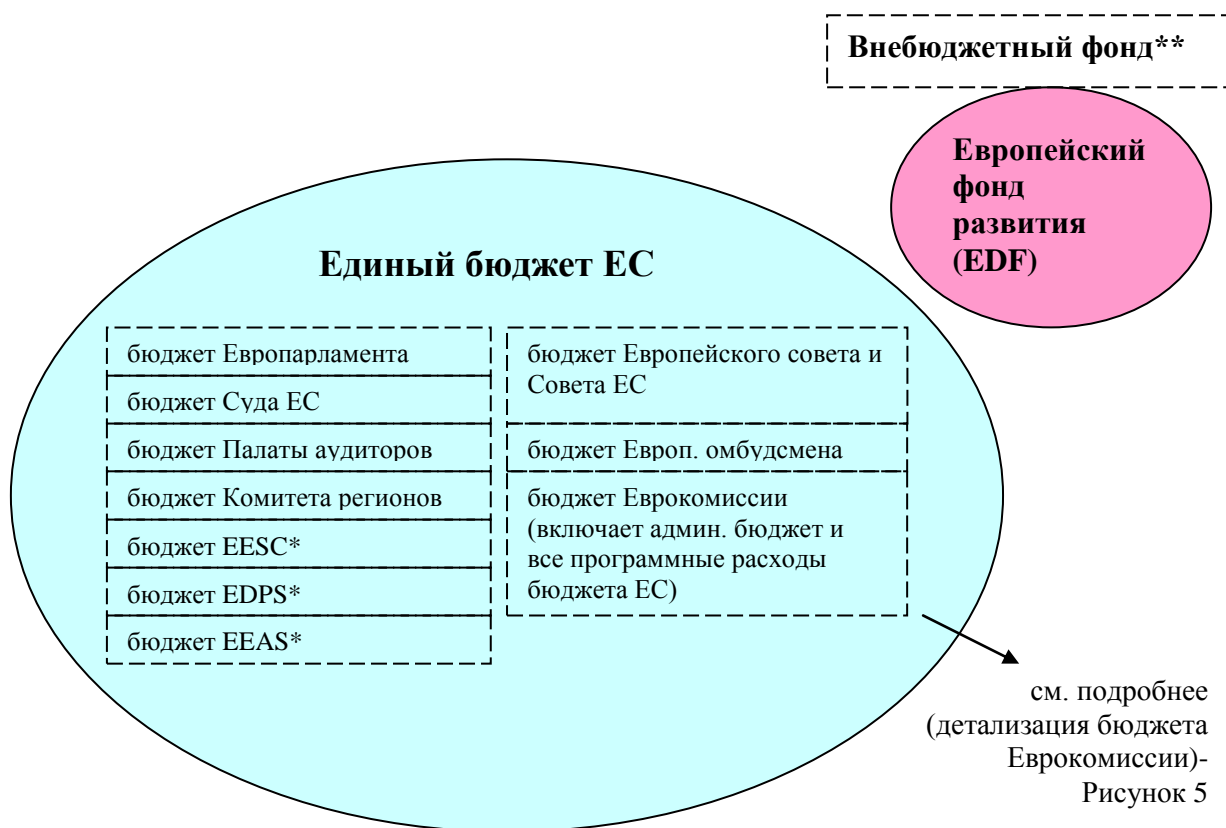


Рисунок 4 – Модель единого бюджета интеграционного объединения (на примере ЕС)

* EESC (European Economic and Social Committee) - Европейский экономический и социальный комитет
EDPS (European Data Protection Supervisor) - Европейский надзорный орган, ответственный за защиту данных

EEAS (European External Action Service) - Европейская служба по внешним делам

** - С момента создания в 1958 г. фонд имел отдельный бюджет, но предпринимались попытки включить его в бюджет ЕС. Единственный раз в 1993 г. в бюджет ЕС была включена условная строка (token entry)²³ для EDF // The Community Budget: The Facts in Figures. European Communities, 1997. – P.25

В качестве внебюджетного фонда бюджетной системы ЕС можно выделить Европейский фонд развития, имеющий отдельный бюджет (не финансируется из бюджета ЕС), собственные источники дохода (взносы стран-членов ЕС) и регулируемый отдельным законодательством²⁴. Краткая характеристика фонда приведена в таблице ниже (**Таблица 8**), информация о динамике бюджета фонда приведена в разделе 2.3 и 4.

²³ Token entry – условные строки в бюджете ЕС (в расходах или доходах), обозначающие, что в бюджете признается возможность возникновения данных доходов/расходов при выполнении определенных условий (как правило, такие записи возникают, если на момент принятия бюджета отсутствует нормативная база для осуществления данных доходов/расходов или если существует потребность ввести позицию по временно приостановленным программам) // The Community Budget: The Facts in Figures. European Communities, 1997. – P.7

²⁴ Раздел «Development & Cooperation – EuropeAid» сайта Еврокомиссии // http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_en.htm

Таблица 8 – Европейский фонд развития (внебюджетный фонд ЕС)

| Наименование фонда, дата создания | Задачи фонда | Система финансирования фонда | Формы финансирования из фонда |
|--|--|--|--|
| Европейский фонд развития (European Development Fund - EDF), 1958* | Помощь развивающимся странам и территориям, имеющим исторические связи со странами ЕС (в рамках кооперации с Африканскими, Карибскими и Тихоокеанскими странами (АСР) и заморскими странами и территориями (ОСТ)** по направлениям: - экономическое, -социальное и человеческое развитие, -региональная кооперации и интеграция | Собственный бюджет (отдельный от бюджета ЕС), формируемый взносами стран ЕС. Единственный раз в 1993 г. в бюджет ЕС была включена условная строка для EDF. Финансирование фонда осуществляется на основе соглашения между странами ЕС, заключаемого каждые 5 лет (сейчас действует 10-й EDF). Большая часть финансирования осуществляется в рамках многолетней финансовой программы (сейчас программа 2008-2013) (небольшая часть средств – на непредвиденные расходы) | Финансирование предоставляется в форме: - грантов (через Еврокомиссию) - капитал и займы частному сектору (через Европейский инвестиционный банк) - механизм FLEX (для смягчения негативного воздействия колебаний экспортной выручки) Получатели: - физ. и юрид.лица из стран АСР и стран ЕС - международные организации - физ. и юрид.лица страны, участвующей в региональной программе Фонда Срок реализации программ не ограничен (обычно до 10 лет) |

* - создание в рамках Treaty of Rome 1957

** - African, Carribbean and Pacific Countries (АСР), Overseas Countries and Territories (ОСТ)

Источники:

- раздел сайта Еврокомиссии «European Development Fund /Development and Cooperation» // http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_en.htm

В рамках бюджета ЕС (раздел бюджета Еврокомиссии) также формируются специальные фонды, являющиеся ключевыми инструментами реализации бюджетной политики ЕС и составляющими около 75-80% расходов бюджета ЕС (**Рисунок 5, Рисунок 8**):

- фонды регионального развития (структурные фонды и Фонд единства²⁵) – данные фонды формируются за счет бюджета ЕС, при этом финансирование из специальных фондов в обязательном порядке должно быть дополнено средствами из бюджетов стран-членов ЕС, группы

²⁵ Фонд единства – Cohesion Fund; Структурные фонды - Европейский социальный фонд (European Social Fund (ESF)) и Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund (EFRD))

Европейского инвестиционного банка, иных частных источников. Программы данных фондов определяются совместно Еврокомиссией, странами – членами ЕС на 7-летний период.

- фонды развития сельского хозяйства и сельской местности (Европейский фонд развития сельского хозяйства и сельской местности (далее – EAFRD) и Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий (EAGF)²⁶ – финансируются полностью за счет средств бюджета ЕС и являются его частью;

- фонд развития рыболовства (European Fisheries Fund - EFF) - формируется за счет бюджета ЕС, при этом финансирование должно быть дополнено средствами из бюджетов стран-членов ЕС и иных частных источников.

Общее правило для данных фондов – недопущение дублирования финансирования, т.е. программы, финансируемые из одного фонда, не должны параллельно финансироваться за счет других фондов/инструментов бюджета ЕС.

Отдельной категорией являются фонды, имеющие гибкие условия формирования (Европейский фонд солидарности и Европейский фонд адаптации в условиях глобализации²⁷) – данные фонды являются частью бюджета ЕС, финансируются из него в пределах установленного законодательством лимита, но расходы на данные фонды не включаются в многолетнюю финансовую программу (MFF).

Кроме того, существуют иные специальные фонды в виде программ и инструментов, например, в рамках региональной политики - Программа для

²⁶ Европейский фонд развития сельского хозяйства и сельской местности – European Agriculture Fund for Rural Development (EAFRD); Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий – European Agriculture Guarantee Fund (EAGF)

²⁷ Европейский фонд солидарности - European Union Solidarity Fund (EUSF), Европейский фонд адаптации в условиях глобализации - European Globalisation Adjustment Fund (EGF). Данные фонды формируются в пределах лимитов, установленных законодательством, в зависимости от объема требуемых средств и после выполнения ряда условий (например, Европейский фонд адаптации в условиях глобализации финансируется за счет остатка средств в пределах лимита расходов за прошлый год, а также обязательств по выплате, которые были отменены). Финансирование данных фондов осуществляется за счет бюджета ЕС, но эти расходы не планируются в рамках MFF

стран-кандидатов (Instrument for Pre-Accession Assistance), финансовые инструменты поддержки стран совместно с ЕИБ (например, JASMINE, JASPERS и др.).

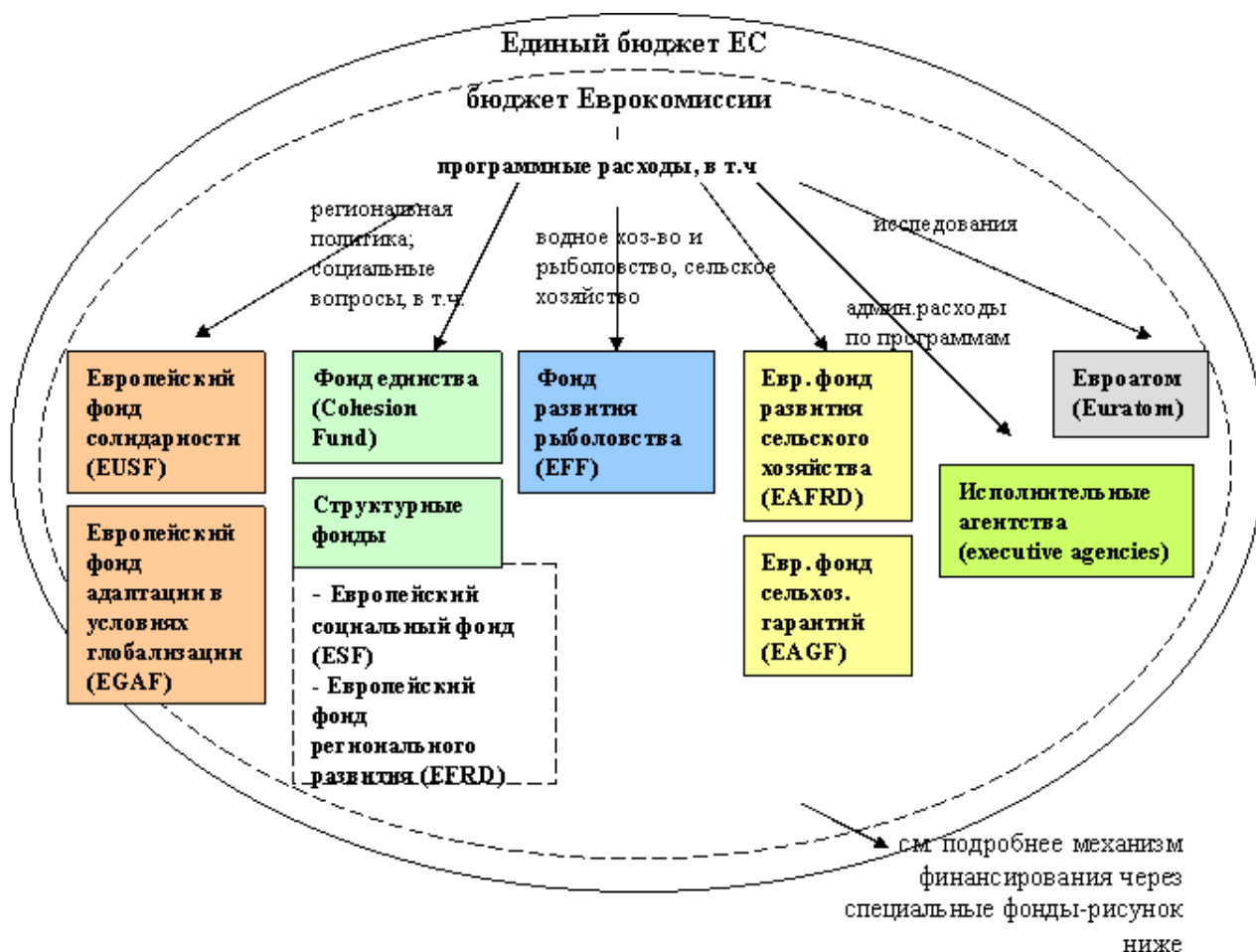


Рисунок 5 – Система специальных фондов бюджета интеграционного объединения (на примере ЕС)

Примечание:

Евроатом является международным интеграционным объединением стран ЕС, созданным в 1958 г. на основе The Euratom Treaty для развития исследовательских программ в области мирного атома. Бюджет Евроатома был включен в бюджет ЕС в 1968 г. В настоящее время исследовательские программы Евроатома финансируются как счет бюджета ЕС, так и за счет других источников. В лице Европейского агентства по поставкам (European Supply Agency, создано в 1960 г. в рамках The Euratom Treaty), надзор за которым осуществляет Еврокомиссия, Евроатом обеспечивает поставки топливных источников в ЕС. Административный бюджет ESA финансируются за счет бюджета ЕС



Рисунок 6 – Механизм финансирования через специальные фонды (на примере ЕС)

Краткая характеристика специальных фондов приведена в таблице ниже (Таблица 9). Динамика расходов бюджета ЕС на специальные фонды приведена на рисунках ниже (**Рисунок 7, Рисунок 8**).

Расходы на специальные фонды (сельскохозяйственные фонды и фонды регионального развития) составляют 76% бюджета ЕС в 2011 г., при этом доля фонда рыболовства и фондов гибкости (EGAF, EUSF) составляет менее 1%. При этом характерно очень медленное снижение доли сельскохозяйственных и региональных фондов (на 20% с 1970 г.), что обусловлено в основном не сокращением расходов по данным направлениям, а их перераспределением - уменьшением объема сельскохозяйственных фондов (с 93% в 1970 г. до 43% в 2011 г.) и постепенным ростом доли региональных фондов (с 17% до 32%).

Таблица 9 – Специальные фонды бюджета ЕС

| Наименование фонда | Задачи и программы фонда | Бюджет фонда | Порядок финансирования |
|---|---|--|---|
| 1. Фонды регионального развития | | | |
| Общие цели для фондов: -конвергенция (выравнивание) -региональная конкурентоспособность и занятость -развитие европейской территориальной кооперации | | | |
| <i>Структурный фонд:</i> Европейский социальный фонд (European Social Fund (ESF)), создан в 1968 г. | Повышение доступности рабочих мест для разных категорий населения ЕС, развитие системы обучения и подготовки, социальной интеграции, снижения бедности и улучшения работы государственных структур | Фонды формируются за счет бюджета ЕС, при этом финансирование из специальных фондов в обязательном порядке должно быть дополнено средствами из бюджетов стран-членов ЕС, группы Европейского инвестиционного банка, иных частных источников. Деятельность фондов осуществляется через Операционные программы, определяемые совместно Еврокомиссией и странами – членами ЕС на 7-летний период (сейчас 2007-2013) | Софинансирование из фонда – около 50-85% расходов страны ЕС [Annex III Regulation 1083/2006] Программы зависят от типа региона (4 категории регионов ЕС в зависимости от уровня регионального ВВП на душу населения по сравнению со средним уровнем для ЕС). Программы финансируются и управляются через уполномоченные органы, назначаемые странами ЕС. Получатели - коммерческие и некоммерческие организации, государственные агентства |
| <i>Структурный фонд:</i> Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund (ERDF)), 1975 г. | Экономическое и социальное выравнивание регионов ЕС через финансирование: -доступа к инвестициям для малого и среднего бизнеса -инфраструктуры в области исследований, инноваций, энергетики, транспорта и телекоммуникаций -финансовых инструментов для развития регионов -технической поддержки | | |
| <i>Фонд единства (Cohesion Fund), 1993</i> | Финансирование проектов в ряде стран ЕС **: -трансъевропейская транспортная сеть; -окружающая среда, в т.ч. проекты в области энергетики и транспорта | | |
| 2. Фонды развития сельского хозяйства и сельской местности | | | |
| Общие цели для фондов: достижение целей Единой аграрной политики (CAP) | | | |
| Европейский фонд развития сельского хозяйства и сельской местности (European Agriculture Fund for Rural Development (EAFRD)), создан в 2006 г. | Финансирование программ развития сельских территорий стран ЕС: -конкурентоспособность сельского и лесного хозяйства; -окружающая среда и сельская местность; - качество жизни и управление экономической активностью сельской местности | Фонды формируются за счет бюджета ЕС. Финансирование перечисляется из бюджета ЕС странам ЕС | Программы фонда исполняются и управляются через уполномоченные органы стран ЕС Бюджет фонда составляет около 20% расходов бюджета ЕС на CAP |

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий (European Agriculture Guarantee Fund (EAGF)) Предшественник – EAGGF, созданный в 1965-1968 гг. (см. раздел 2.3)</p> | <p>Поддержка сельского хозяйства: - прямые выплаты фермерам (без привязки к результатам их производства), - интервенции на рынке - меры поддержки (возмещение за экспорт, хранение и др.) - информационные меры в области Единой аграрной политики (CAP) (расходы, исполняемые Еврокомиссией)</p> | <p>Фонд EAGF – финансирование перечисляется в виде регулярных платежей, возмещающих расходы стран на реализацию программ [п.10 Regulation 1290/2005]</p> | <p>Программы фонда исполняются через страны ЕС (назначаются платежные агентства – органы и структуры государства). Незначительная часть расходов (менее 1%) фонда исполняется напрямую Еврокомиссией Прямые выплаты фермерам составляют около 90% расходов фонда [стр.20 Report EAGF 2011] Бюджет фонда составляет около 80% расходов бюджета ЕС на CAP</p> |
| <p>3. Фонд развития рыболовства</p> | | | |
| <p>Фонд развития рыболовства (European Fisheries Fund - EFF) Предшественник - Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG), 1993 г. (см. раздел 2.3)</p> | <p>Финансирование рыбного хозяйства и береговых сообществ, дополняющее действия стран ЕС: - модернизация рыболовного флота (но не расширение); - аквакультура, переработка и маркетинг, ловля во внутренних водах; - устойчивое развитие рыболовной местности - техническая поддержка управления фондом</p> | <p>Формируется за счет бюджета ЕС, при этом финансирование должно быть дополнено средствами из бюджетов стран-членов ЕС и иных частных источников</p> | <p>Софинансирование из фонда – от 20 до 50-75% расходов страны ЕС [ст.54 Regulation 1198/2006] Программы фонда исполняются и управляются через уполномоченные органы стран ЕС</p> |
| <p>4. Фонды, имеющие гибкие условия формирования</p> | | | |
| <p>Европейский фонд солидарности (European Union Solidarity Fund (EUSF)), 2002</p> | <p>Предоставление финансовой помощи в случае национальных чрезвычайных катастрофах в странах ЕС или кандидатах в ЕС (если ущерб более 3 млрд евро в ценах 2002 г. или 0,6% ВНД страны) для: - восстановления базовой инфраструктуры; - оказания экстренной помощи; - обеспечения временного жилья или восстановительных и уборочных работ, сохранения культурного наследия</p> | <p>Фонды являются частью бюджета ЕС и финансируются из него в пределах установленного законодательством лимита. Финансирование мобилизуется сверх текущего бюджета ЕС, поэтому расходы на данные фонды не включаются в многолетнюю финансовую программу (MFF) Лимит бюджета EUSF – до 1 млрд евро (при региональных катастрофах (ниже национального порога</p> | <p>В случае катастрофы страна направляет заявку Еврокомиссии на получение средств фонда. В случае одобрения Европарламентом и Советом ЕС средства предоставляются стране на основе соглашения между ней и Еврокомиссией. Средства фонда управляются страной-получателем [п.F Interinstitutional Agreement]</p> |

| | | | |
|--|--|---|---|
| Европейский фонд адаптации в условиях глобализации (European Globalisation Adjustment Fund (EGF)) , 2006 | Дополнительная поддержка рабочих, уволенных в результате: - структурных изменений в мировой торговле в результате глобализации, что негативно повлияло на региональную экономику (рост импорта, перевод производства в третьи страны и др.); - глобального финансового и экономического кризиса (в 2009-2011 гг.) Критерии – не менее 500 уволенных на предприятии за 5 месяцев [ст.2 Regulation 1927/2006] Формы поддержки: -консультации, переподготовка; -единовременное индивидуальное пособие | ущерба) лимит ограничен 7,5% годового бюджета фонда, т.е. 75 млн евро) Лимит бюджета для EGF – до 500 млн евро в год EGF финансируется за счет остатка средств в пределах лимита расходов за прошлый год, а также обязательств по выплате, которые были отменены за прошедшие 2 года Финансирование из EGF должно быть дополнено средствами из бюджетов стран-членов ЕС, иных частных источников | Страна направляет заявку Еврокомиссии на получение средств фонда. Если условия получения финансирования выполнены, Еврокомиссия направляет запрос в Европарламент и Совет ЕС об одобрении расходов на фонд и переводе средств в соответствующую строку бюджета ЕС Финансирование из фонда составляет до 50% необходимых расходов страны ЕС [ст.12,10 Regulation 1927/2006] |
|--|--|---|---|

* - создан в рамках Treaty of Rome 1957 [Title XI]; действующее регулирование фонда ESF принято на период 2007-2013 гг., при этом на период 2014-2020 гг. будет принято новое регулирование (сейчас проекты нормативных актов)

** - страны с уровнем ВНД на душу населения менее 90% от среднего уровня по ЕС (на период 2007-2013 гг. - Болгария, Кипр, Чехия, Эстония, Греция, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Португалия, Румыния, Словакия и Словения).

Источники:

- нормативные правовые акты (см. раздел 2.1)
- Разделы сайта Еврокомиссии «European Social Fund», «European Regional Development Fund», «Cohesion Fund» // <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?langId=en&catId=278#faq6>, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm, http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_en.cfm
- Раздел сайта Еврокомиссии «CAP» // http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_en.htm
- Разделы сайта Еврокомиссии «European Fisheries Fund» // http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/index_en.htm
- Раздел сайта Еврокомиссии «Annual Reports», // http://ec.europa.eu/regional_policy/information/reports/index_en.cfm#solid
- Раздел сайта Еврокомиссии «European Globalisation Adjustment Fund» // <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en&moreDocuments=yes>

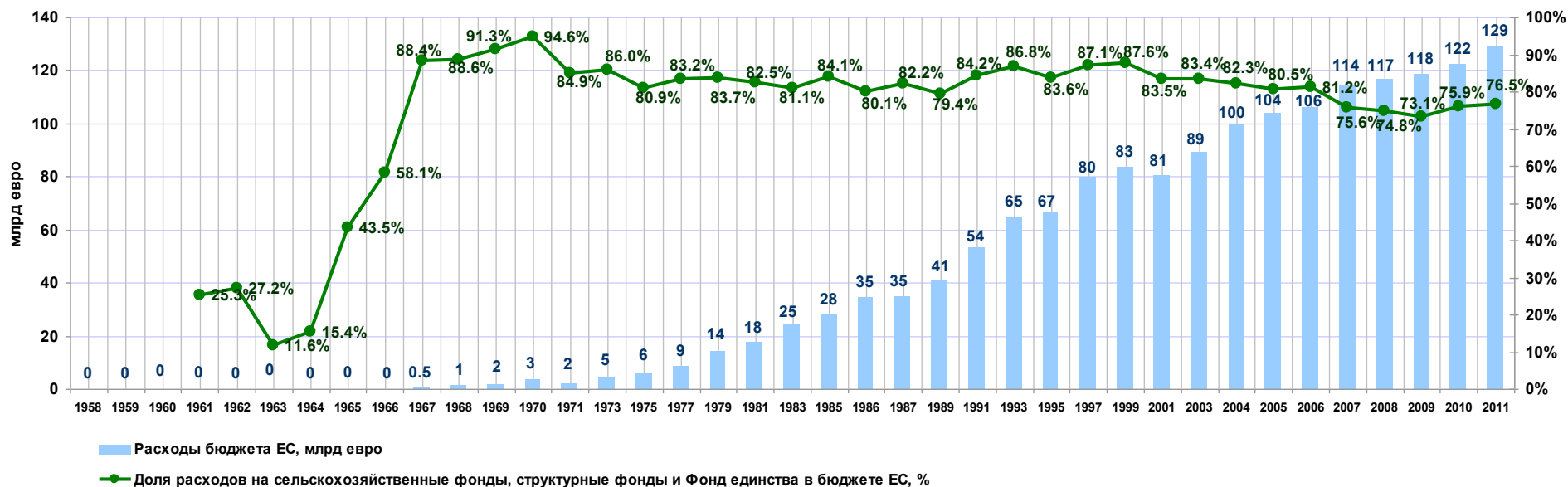


Рисунок 7 – Расходы бюджета ЕС и доля расходов на специальные фонды, 1961-2011 гг.

Методология расчета:

Расходы на сельскохозяйственные фонды, структурные фонды и Фонд единства = Расходы сельскохозяйственных фондов + Расходы структурных фондов + Расходы Фонда единства

Расходы структурных фондов и Фонда единства = Расходы структурных фондов (не включая расходы EAGGF (руководящая часть)) + Расходы Фонда единства

Расходы сельскохозяйственных фондов = Расходы фонда EAGF (EAGGF - до 2006 г.) + Расходы фонда EAFRD

Источники:

Reports from the Commission to the European Parliament and the Council. 5th Financial Report from The Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). 2007-2011 Financial Years

Reports from the Commission to the European Parliament and the Council. 5th Financial Report from The Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund. 2011 Financial Year

EU Expenditure and Revenue 2000-2011 Tables. URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

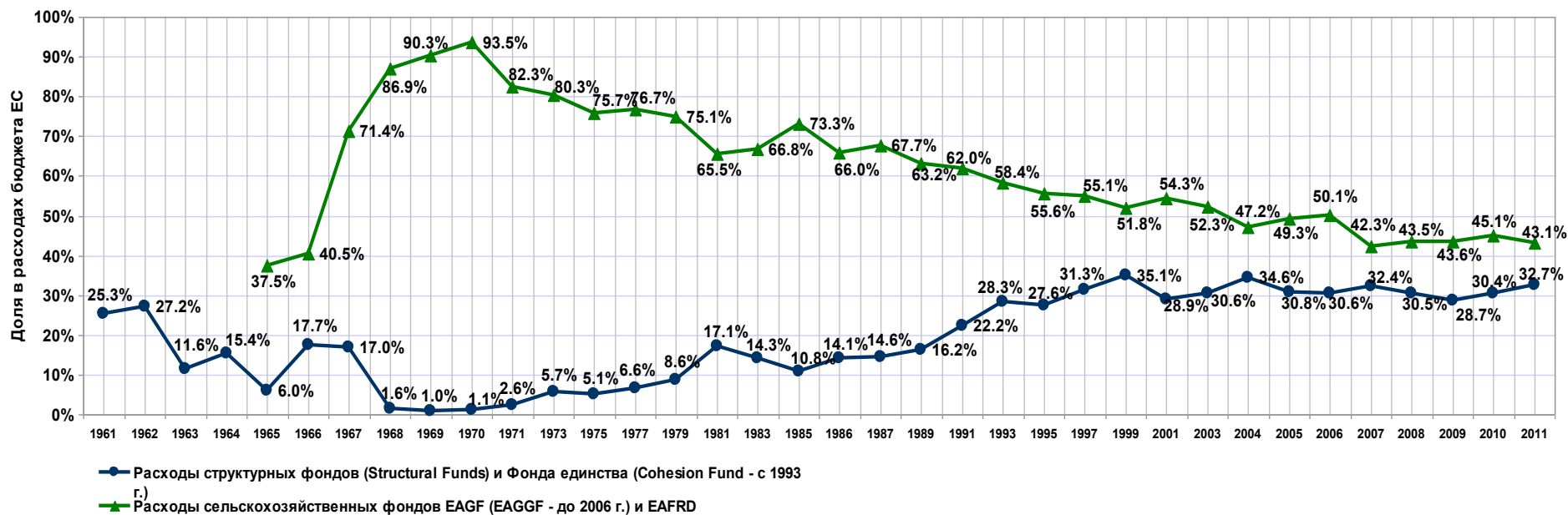


Рисунок 8 – Доля расходов на специальные фонды в бюджете ЕС, 1961-2011 гг.

Методология расчета и источники – см. выше

Модели организации сбора собственных ресурсов (доходов) бюджетных систем интеграционных объединений

Механизмы сбора собственных ресурсов интеграционных объединений в ЕС реализуются на основе следующей модели:

- централизованная модель сбора ресурсов – доходы бюджета интеграционного объединения собираются странами-участниками объединения и перечисляются на счета исполнительного органа интеграционного объединения, ответственного за консолидацию и распределение бюджетных средств (см. пример ЕС - **Рисунок 9**).

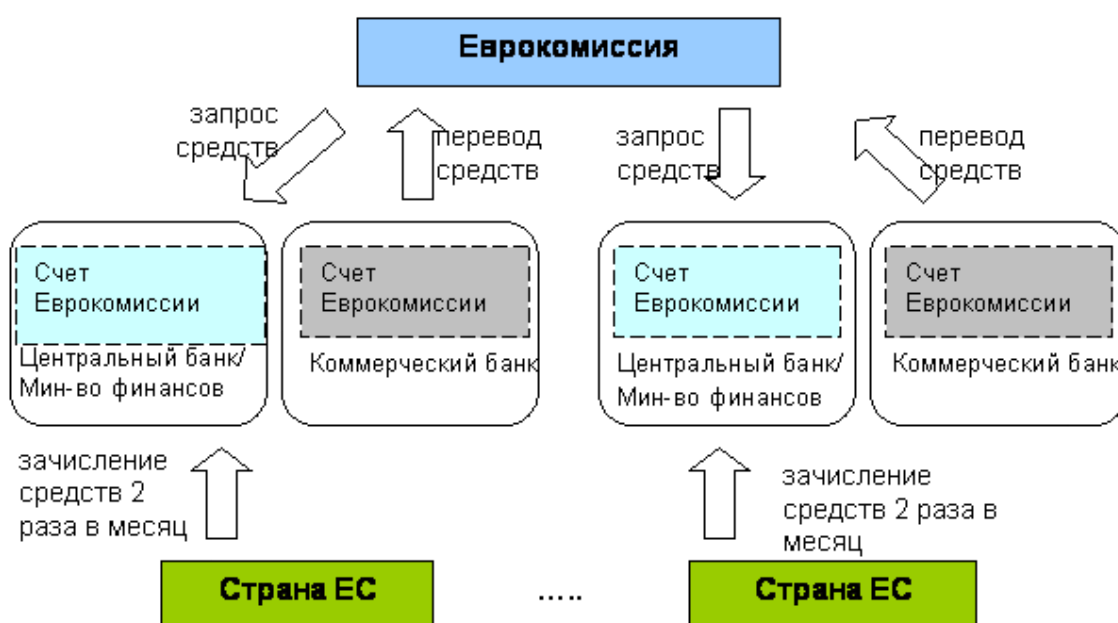


Рисунок 9 – Механизм сбора собственных ресурсов бюджета ЕС

Схема сбора таможенных взносов, реализованная в рамках Таможенного союза Беларуси, России и Казахстана, основана на децентрализованном сборе взносов на счетах стран-участников объединения и децентрализованном распределении данных взносов, т.е. без участия исполнительного органа интеграционного объединения (**Рисунок 10**).

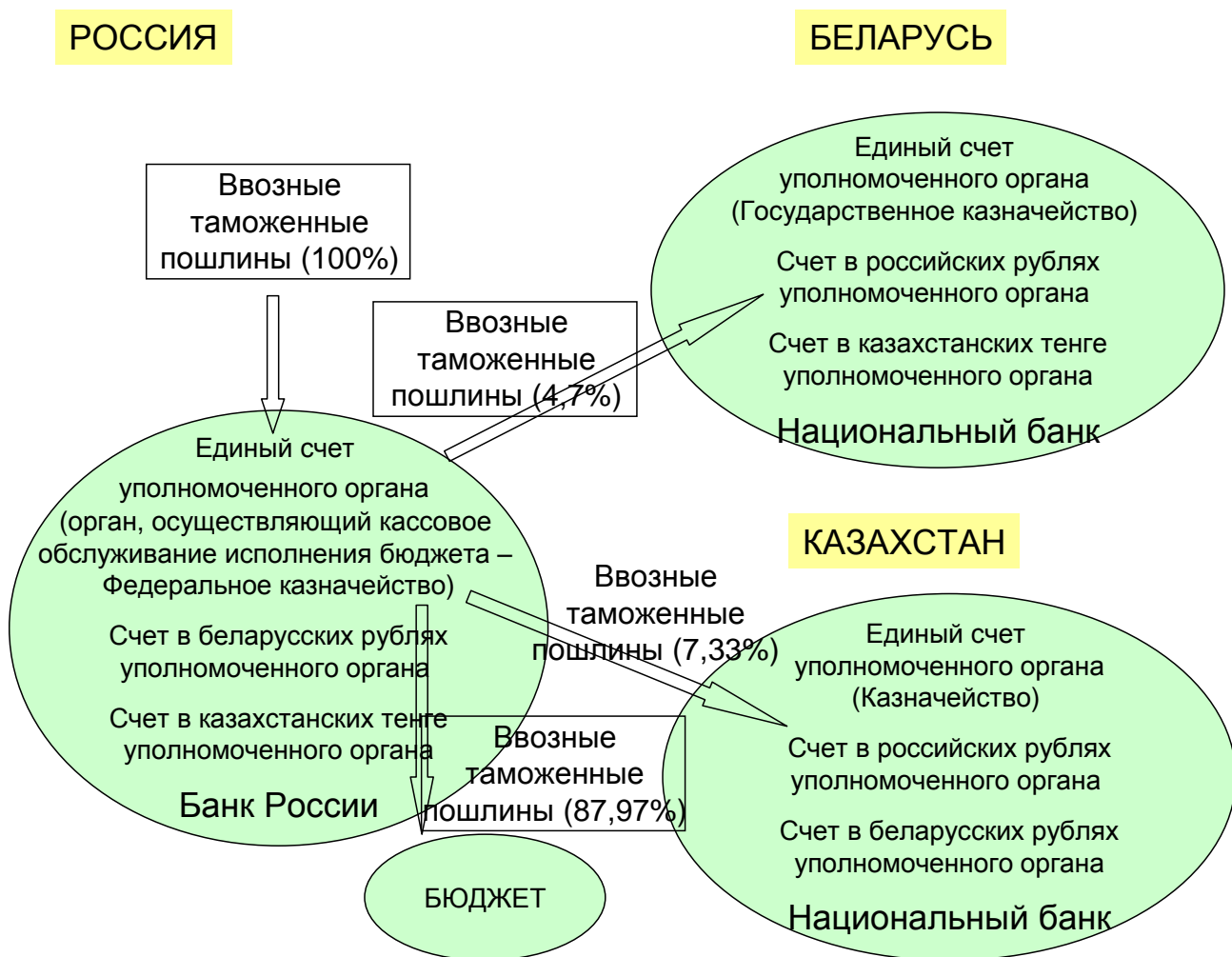


Рисунок 10 – Механизм сбора таможенных взносов в Таможенном союзе

2.3 Анализ бюджетной системы ЕС

2.3.1 Нормативно-правовая основа функционирования бюджетной системы ЕС

Основными нормативными актами, регламентирующими функционирование бюджетной системы ЕС, являются²⁸:

²⁸ Раздел «Legal Foundation/Financial Programming and Budget» сайта Еврокомиссии // http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#droit_derive; European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008. – P.121

- *договор о создании и договор о функционировании ЕС*, определяющие общие принципы организации и элементы бюджетного процесса и бюджетной системы ЕС:

- *нормативные акты ЕС* - положения и решения (regulation and decisions), определяющие правила формирования системы собственных ресурсов ЕС²⁹, многолетней финансовой программы (далее – MFF)³⁰, а также нормы финансового регулирования (Financial Regulation) (правила и принципы управления формированием и исполнением бюджета ЕС) и правила их применения³¹;

- *межинституциональные соглашения* – действующее соглашение на 2007-2013 гг., заключаемое между Европарламентом, Советом ЕС и Еврокомиссией,³² определяет процедуры применения MFF, вопросы межинституционального взаимодействия, процедуры обеспечения надежного финансового менеджмента в отношении средств ЕС³³.

Ключевые элементы бюджетного процесса и бюджетной системы ЕС, определяемые данными документами, приведены в таблице ниже (Таблица 10). Каждый из данных элементов будет рассмотрен в рамках настоящего отчета.

Таблица 10 – Ключевые нормативно-правовые акты, регламентирующие основные элементы бюджетного процесса и бюджетной системы ЕС

| Ключевые элементы | Содержание | Ключевые регламентирующие документы |
|--|---|-------------------------------------|
| Принципы организации бюджетного процесса | Общие принципы управления бюджетными процедурами и принцип бюджетной дисциплины | ст.310 TFEU |
| | Детализация бюджетных принципов | Regulation 966/2012 и др. |
| Принцип формирования | Общий принцип обеспечения ЕС собственными ресурсами для деятельности | ст.311 TFEU |

²⁹ В настоящее время подготовлены проекты нового положения о системе собственных ресурсов (ожидает первого чтения) и правил его реализации (подготовка к рассмотрению в Европарламенте)

³⁰ Многолетняя финансовая программа (Multiannual Financial Framework - MFF)

³¹ С 2013 г. вступает в силу новое финансовое регулирование – Regulation 966/2012, а также новые правила применения финансового регулирования – Regulation 1268/2012

³² European Parliament, Council, Commission Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management (2006/C 139/01)

³³ В настоящее время новое межинституциональное соглашение на 2014-2020 гг., которое заменит действующее от 2006 г., еще не принято и будет принято только после принятия положения Совета ЕС по MFF на 2014-2020 гг.

| | | |
|---|--|---|
| бюджета за счет собственных средств (система собственных ресурсов ЕС) | Базовые правила функционирования системы собственных ресурсов, в т.ч. лимит собственных ресурсов в % от ВНД для обязательств и выплат, виды собственных ресурсов, корректирующие механизмы | Council Decision 2007/436/EC, Euratom и др. |
| | Положения, детализирующие вопросы формирования и распределения собственных ресурсов (традиционных, НДС, отчисления от ВНД) | Council Regulation 1150/2000, Council Regulation 1287/2003 Council Regulation 1553/89 и др. |
| Многолетняя финансовая программа | Общие принципы MFF – устанавливает лимиты обязательств для каждого вида расходов и лимиты для фактических выплат | ст.312 TFEU |
| | MFF (приоритетные направления расходов, максимальные суммы), процедуры взаимодействия между институтами и др. | Interinstitutional Agreement 2006/C 139/01 и др. |
| | Изменения в MFF; технические корректировки MFF (ежегодно) | Communications from the Commission to Council и др. |
| | Инструменты обеспечения гибкости финансового плана (резерв для чрезвычайных ситуаций, EUSF, дополнительный резерв средств, EGAF ³⁴) | Interinstitutional Agreement 2006/C 139/01 и др. |
| Процедура подготовки бюджета | Сроки и этапы подготовки бюджета, участники Порядок межинституционального взаимодействия | ст. 313-316 TFEU Regulation 966/2012 Interinstitutional Agreement 2006/C 139/01 и др. |
| Процедуры исполнения бюджета и контроля | Общие положения, устанавливающие процедуры исполнения бюджета и контроля | ст. 317-319 TFEU |
| | Правила и принципы формирования, исполнения бюджета ЕС и контроля | Regulation 966/2012, Regulation 1268/2012 и др. |

Источники:

- Раздел «Legal Foundation/Financial Programming and Budget» сайта ЕС // http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#droit_derive;
 - European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008. – P.121;
- нормативные документы ЕС

2.3.2 Эволюция процессов формирования и использования собственных ресурсов ЕС

2.3.2.1 Эволюция моделей бюджета ЕС

Эволюция процессов формирования и использования собственных ресурсов международных экономических объединений целесообразно

³⁴ EUSF (European Union Solidarity Fund) - Фонд солидарности ЕС; EGAF (European Globalisation Adjustment Fund) - Европейский фонд по адаптации в условиях глобализации

рассмотреть на примере Европейского Союза, история становления бюджетной системы которого ведется с 1957 года.

При выявлении направлений эволюции принимаются во внимание: целевые задачи решаемые бюджетной политикой, внешние условия их реализации, причины и следствия проводимых реформ бюджетной сферы. Учитывается связь процессов интеграции и складывающихся моделей бюджетной системы. Обозначается причинно-следственная связь при переходе от одной модели к другой, указывается нормативно-правовая основа новой модели, дается характеристика ее составляющих.

Всего за период 1957 – по настоящее время выявлено и проанализировано 5 моделей бюджета ЕС, отражающих основные направления эволюции процессов формирования и использования собственных ресурсов (Таблица 11).

Их количественные характеристики и отдельные механизмы работы приведены на рисунках и в таблицах ниже (Таблица 12-Таблица 25; Рисунок 11-Рисунок 14). Итоговые направления эволюции систематизированы в выводах к настоящему разделу.

Таблица 11 – Эволюция моделей бюджета ЕС

| <i>Этап</i> | <i>Внешние условия</i> | <i>Характеристики модели бюджета</i> |
|--|--|--|
| <p>1. Начальная модель тройственного бюджета</p> <p>Римский договор (Treaty of Rome) (1957)</p> <p>Договор о слиянии (Merger Treaty, 1965)</p> <p>Период действия модели: 1957-1970</p> | <p>Цель – создание единого рынка, сближение экономических политик, сбалансированное развитие стран, рост стабильности и повышение уровня жизни</p> <p>Направления гармонизации</p> <ul style="list-style-type: none"> - выравнивание таможенных пошлин и квоты, единые тарифы и единая таможенная политика по отношению к третьим странам - устранение противоречий в законодательстве (относительно общего рынка) <p>Реализуемые общиe политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Сельскохозяйственная - Транспортная <p>Общиe контрольные органы</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Защита свободной конкуренции <p>Наднациональные финансовые институты и бюджетные фонды:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Основание Европейского инвестиционного банка (EIB) 2. Создание Европейского | <p>1. Структура бюджета и условия его формирования</p> <ul style="list-style-type: none"> - Формируется на каждый год на условиях равенства доходов и расходов. - Общий бюджет и бюджеты отдельных институтов (всего 3) <p>Общий бюджет делится на три части, доходы формируются отдельно (Таблица 12, Таблица 13):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Административный бюджет (покрывает административные расходы Еврокомиссии, Европейского суда и Совета ЕС)); - Сельскохозяйственный бюджет (субсидии фермерам через сельскохозяйственные руководящие и гарантийные фонды) - Социальный бюджет (обучение и переквалификация рабочих) <p>Бюджеты отдельных институтов: Европейский фонд развития (EDF), Европейское объединение угля и стали (ESCS), Евроатом (до 1968 г.). По мере роста объема общего бюджета их доля в общих расходах сокращается с 91% в 1958 г. до 4% в 1970 г.</p> <p>2. Бюджет как инструмент экономической политики</p> <ul style="list-style-type: none"> - Бюджет <i>небольшой по размерам</i> (Таблица 14) - Сильное влияние политических и экономических интересов отдельных стран на показатели объемов и структуры бюджета: лоббирование роста расходов на сельскохозяйственную политику аграрными странами (Франция) под угрозой выхода из ЕС³⁵, <p>3. Доходы бюджета – взносы государств-участников. Шкала взносов является фиксированной по каждой части бюджета (Таблица 12, Таблица 13). Бюджет включает доходы и расходы Европейского социального фонда (ESF) (Treaty of Rome, ст. 199). Для покрытия расходов ESF предусмотрена отдельная шкала взносов (Таблица 12)³⁶</p> <p>4. Расходы бюджета</p> <ul style="list-style-type: none"> - Постепенное усиление перераспределительной функции бюджета³⁷ от стран-доноров к странам-получателям через финансирование расходов на сельское хозяйство (Таблица 14, Таблица 15, Рисунок 11) <p>Бюджет включает доходы и расходы Европейского социального фонда (ESF) (Treaty of Rome, ст. 199). Для покрытия расходов ESF предусмотрена отдельная шкала взносов³⁸</p> |

³⁵ См, т.н. Luxembourg compromise of January 1996 (Люксембургский компромисс) как результата угрозы бойкотирования участия в ЕС со стороны Франции в случае, если не будет существенно увеличен сельскохозяйственный бюджет. Это привело к резкому росту сельскохозяйственных фондов в 1965 г.

³⁶ Шкала может быть откорректирована по единогласному решению членов Совета ЕС (Treaty of Rome, ст. 200(3))

³⁷ EU budget 2008 Financial Report

³⁸ Шкала может быть откорректирована по единогласному решению членов Совета ЕС (Treaty of Rome, ст. 200(3))

| | | |
|---|--|--|
| | <p>социального фонда (ESF) – бюджетный фонд</p> <p>3. В 1965 г. – создается Европейский сельскохозяйственный фонд (гарантийная часть), 1968 – Европейский сельскохозяйственный фонд (руководящая часть) (Ст. 40 Treaty of Rome). Общая аббревиатура - EAGGF</p> <p>Общие характеристики:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Интеграция неглубокая - Недостаточное согласование политик и противоречивые цели участия в ЕС | <p>5. Бюджетные институты и бюджетный процесс</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ассамблея (Парламент) - Совет Европейского сообщества³⁹ - Комиссия Европейского сообщества⁴⁰ - Суд Европейского сообщества <p>Сложились актуальные на сегодняшний день основные этапы разработки проекта и утверждения бюджета. Роль Парламента в бюджетном процессе пока <i>незначительна</i> (обладает рекомендательными полномочиями, участвует в обсуждении проектов расходной части бюджета, кроме сельскохозяйственных расходов – 90% бюджета)</p> |
| <p>2. Модель единого бюджета с закрепленной системой собственных ресурсов</p> <p>Решение Совета ЕС № 70/243 от 21 апреля 1970 «О замене финансовых взносов государств-участников за счет собственных ресурсов Сообщества»⁴¹</p> | <p>Цель – рост интеграции за счет расширения Сообщества и включения в него новых членов (укрупнение политической коалиции), совмещение противоречивых интересов индустриальных и аграрных стран, в том числе путем роста объемов бюджета и усиления его перераспределительной функции</p> <p>Направления гармонизации</p> <ul style="list-style-type: none"> - единство политических взглядов - повышение уровня жизни и его выравнивание по странам | <p>1. Структура бюджета и условия его формирования</p> <ul style="list-style-type: none"> - Формируется на каждый год на условиях равенства доходов и расходов - Общий бюджет и бюджеты отдельных институтов <p>Общий бюджет – единый⁴² с закрепленной системой собственных ресурсов, становление которой проходило вплоть до 1988 г.:</p> <p>I этап – 1970-1984</p> <ul style="list-style-type: none"> - таможенные и другие сборы (позднее известные как TOR, традиционные собственные ресурсы) – все импортные таможенные пошлины государств-участников, сельскохозяйственные сборы - взносы государств-участниц, рассчитанные по стандартизированной базе НДС (позднее известные как VAT own resources – собственные ресурсы по НДС) (Таблица 16) <p>II этап – 1984-1986 – решение проблемы дефицита собственных ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - введение системы возмещаемых (1984 г.) невозмещаемых (1985 г.) авансов⁴³ - прецедент введения корректирующего коэффициента для Великобритании⁴⁴ (1985 г.) <p>Бюджеты отдельных институтов: Европейский фонд развития (EDF), Европейское объединение угля и стали (ESCS). По мере роста объема общего бюджета их доля в общих расходах с 1972 г. составляет 3-4%.</p> |

³⁹ Единый Совет ЕС на базе Советов министров трех сообществ - European Coal and Steel Community, European Economic Community and Euratom был создан на основе Договора о слиянии (Merger Treaty, 1965) после вступления последнего в силу в 1967 г.

⁴⁰ То же в отношении Еврокомиссии

⁴¹ Decision 70/243 of the Council from April 21st, 1970 on the substitution of financial contributions of Member States by the Community's own resources

| | | |
|--|---|---|
| <p>Период действия модели: 1971-1986</p> | <p>(структурная политика: рост занятости) Реализуемые общиe политики: - сельскохозяйственная - структурная - начало реализации исследовательской политики (в основном в рамках Евроатома) - начало реализации политики по развитию рыбного хозяйства - усиление социальной политики Наднациональные финансовые институты и бюджетные фонды: - Создания Европейского фонда регионального развития (ERDF), 1975 г. Общие характеристики: - Вхождение в ЕС новых стран – Великобритании (1973), Ирландии, Дании, Португалии, Греции</p> | <p>2. Бюджет как инструмент экономической политики - Рост значимости бюджета Сообщества в экономической жизни государств-участников, последовательный рост объемов бюджета на основе развития системы собственных ресурсов - Закрепление доходной части бюджета в виде системы собственные ресурсы бюджета ЕС и перенос противоречий и их согласования на расходную часть бюджета - Расширение бюджета ЕС с выполнением ряда компромиссных условий для вхождения стран: корректирующая поправка для Великобритании и расширение системы структурных фондов с заметным усилением объемов осуществляемых через них расходов бюджета. (Таблица 19). - Рост перераспределительной функции бюджета ЕС в пользу более «бедных» стран (Испания, Греция, Португалия) и за счет стран, реализующих политические интересы за счет создания ЕС (Германия, в меньшей степени Великобритания) (Таблица 17) 3. Доходы бюджета Структура доходов претерпевает существенные изменения: в 1971 г.-1977 гг. основным источником доходов бюджета были другие платежи из государств-участников ЕС и TOR (98-99% доходов) при снижающейся доле первых. С 1979 г. приоритет получают собственные ресурсы, базирующиеся на НДС (с 48% в 1978 до 67,7% в 1986, при нулевых результатах других платежей из государств-участников, кроме 1984 и 1985 гг. – см. выше) (Таблица 16) 4. Расходы бюджета - Усиление перераспределения через различные фонды, прежде всего - структурные⁴⁵, как по направлению создания новых фондов (Европейский фонд регионального развития (ERDF), 1975 г.⁴⁶, так и по направлению роста объемов расходов, проходящего через Европейский социальный фонд (ESF), Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF) - руководящая часть (Таблица 18, Таблица 19).</p> |
|--|---|---|

⁴² Там же

⁴³ Межправительственное соглашение от 2 октября 1984 г., размер авансовых платежей устанавливался на каждый год отдельным решением. В качестве основы для расчета – база по расчету НДС. С 1986 г. необходимость в авансовых платежах отпала

⁴⁴ Импорт сельскохозяйственной продукции в Великобританию отличался значительными размерами, в результате рассчитанные в общем порядке взносы в бюджет ЕС оказались слишком большими. На этом основании при вступлении Великобритании в ЕС с 1973 по 1984 гг. была применена система скидок и возмещений. Впоследствии скидки были введены в бюджет на постоянной основе

⁴⁵ По мнению Charles B. Blankart, Gerrit B. Koester структурные фонды создавались как особые преференции для новых государств-участниц ЕС (Испании, Португалии, Греции, Великобритании) для повышения привлекательности их вхождения в ЕС(см. Charles B. Blankart, Gerrit B. Koester/ Refocusing the TU budget – an institutional view, - Humboldt-University Berlin. Faculty of economics. Spandauer Strasse 1. D-10178 Berlin, p. 12

⁴⁶ Создавался, в том числе при посредничестве Великобритании при ее вступлении в ЕС в 1973 г.

| | | |
|---|--|---|
| | <p>- Обострение проблем с дефицитностью бюджета (1984, 1985), несогласованности взглядов на бюджетную политику, длительный период согласования, задержки с принятием бюджета (1979,1984,1985,1987).</p> <p>- Задержки с реализацией бюджетных программ</p> | <p>5. Бюджетные институты и бюджетный процесс</p> <p>- Закрепление деления расходов бюджета на обязательные (compulsory) и необязательные (non-compulsory)⁴⁷ в интересах реализации бюджетного процесса и распределения полномочий между Советом (последнее слово по обязательным расходам) и Парламентом (последнее слово по необязательным расходам).</p> <p>- Усилена роль Парламента в бюджетном процессе: право отклонять готовый проект бюджета, не принимать отчет об исполнении бюджета большинством в 2/3 голосов; право окончательно утверждать необязательные расходы бюджета (по структурным фондам, административные расходы, исследования). Однако они пока в сумме составляли незначительную долю расходов бюджета: 13,3% в 1971 г. и 22,3% в 1985 г. (Таблица 19). Ведущую роль имеет Совет ЕС.</p> <p>- Процедура по согласованию бюджета включается в рамки одного года и поддерживается механизмом 1/12 (механизм 1/12 - provisional-twelfths arrangements⁴⁸), является неустойчивой, допускаются задержки с принятием бюджета на очередной финансовый год</p> |
| <p>3. Модель единого бюджета «двух рук»</p> <p>Единый Европейский Акт (Single European Act of 1987 (SEA))</p> <p>Договор о Европейском Союзе, 1992 г.</p> <p>Период действия</p> | <p>Цель – завершение создания единого рынка, улучшение экономической и социальной ситуации за счет углубления интеграции.</p> <p>Направления гармонизации:</p> <ul style="list-style-type: none"> - межинституциональные связи - внешняя политика - бюджетная политика (больше возможностей для внесения изменений в сложившиеся принципы исполнения бюджета ввиду введения принципа квалифицированного | <p>1. Структура бюджета и условия его формирования</p> <p>- Формируется на каждый год на условиях равенства доходов и расходов, но на основе предварительно согласованной финансовой перспективы (планирование бюджета на семилетний период</p> <p>- Общий бюджет и бюджеты отдельных институтов (Европейский фонд развития (EDF), Европейское объединение угля и стали (ESCS) – до 2003 г.⁵¹)</p> <p>- Для предотвращения ситуаций несвоевременного принятия бюджета ЕС и задержек с реализацией программ вводится планирование бюджета ЕС на семилетний период как предварительная согласовательная процедура по расходной части бюджета между Советом ЕС, Парламентом ЕС и Еврокомиссией⁵² (межинституциональные соглашения - The Multiannual Financial Framework (MFF))⁵³. Это - важный инструмент регулирования годового бюджета, существенно снизивший риски его несвоевременного принятия и дефицитного сведения (Рисунок 13).</p> <p>- Годовой бюджет формируется на базе семилетнего плана с прохождением тех же процедур, но с более гибкой системой согласования и при усилении роли Парламента (Рисунок 14)</p> |

⁴⁷ Совместная декларация 1982 г. (Joint declaration)

⁴⁸ Означает утвержденное правило, по которому в случае непринятия бюджета ЕС с началом нового финансового года по каждой статье расходов может тратиться не в месяц более 1/12 расходов бюджета прошлого года или проекта бюджета текущего года (по меньшей величине).

⁵¹ Европейское объединение угля и стали 23 июня 2002 г. прекратило свое существование в связи с истечением Договора о его создании, заключенного на 50 лет и не продлевавшегося сторонами

⁵² Механизм вводится ст. 312 Договора о функционировании ЕС.

⁵³ Всего за рассматриваемый период было заключено два такие соглашения - Delors I package 1988-1992, Delors II package 1993-1999.

| | | |
|------------------------------|---|--|
| <p>модели: 1987-2003</p> | <p>большинства при голосовании в Совете ЕС)</p> <p>Реализуемые общие политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> - сельскохозяйственная - структурная - исследовательская (в основном в рамках Евроатома) - по развитию рыбного хозяйства - социальная - защита окружающей среды <p>Наднациональные финансовые институты и бюджетные фонды:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Первая реформа структурных фондов, 1988⁴⁹ - Вторая реформа структурных фондов, 1993: создание Фонда единства (Cohesion fund) и Финансовых инструментов для реализации политики по развитию рыбного хозяйства (Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)) - Создание Фонда солидарности ЕС (EUSF)⁵⁰. | <p>2. Бюджет как инструмент экономической политики</p> <ul style="list-style-type: none"> - Закрепляется сложившееся распределение нетто-доноров и нетто-получателей бюджетных средств⁵⁴. Нетто-получатели в результате введения новой системы голосования в Совете ЕС по принципу квалифицированного большинства получили блокирующее преимущество, препятствующее уменьшению расходной части бюджета ЕС на сельское хозяйство и структурную политику⁵⁵. Нетто-доноры не могут влиять на формирование доходной части бюджета из-за сохранения за вопросами доходов принципа голосования по «единодушию» (все голоса – «за») - Реформа структурных фондов 1988 г. сконцентрировала расходы бюджета на развитие территорий и поддержку отсталых регионов - Финансируется реализации дополнительно новых политик ЕС, приближенных к сельскохозяйственной – развитие рыбного хозяйства и защита окружающей среды, а также политика по расширению состава ЕС за счет новых членов (отдельная статья расходов – помощь при вхождении в ЕС). <p>3. Доходы бюджета</p> <p>Окончательное становление системы собственных ресурсов (III этап – 1987-1988) реформа</p> <ul style="list-style-type: none"> - с 1988 система собственных ресурсов была дополнена системой, базирующейся на ВНД (GNI own resource), балансирующей бюджет по расходной части - Был установлен потолок доходов, направляемых в бюджет ЕС (1,2% от общего ВВП). Структура доходной части бюджета вновь меняется: с начала 90-х гг. уменьшается доля собственных ресурсов, базирующихся на НДС, так же, как и доля TOR. Основной статьёй доходов становится собственные ресурсы, базирующиеся на ВНД (с 0% в 1987 г. до 54,8%). <p>4. Расходы бюджета</p> <ul style="list-style-type: none"> - Усиливается тенденция роста перераспределения через различные фонды, прежде всего – структурные (Таблица 21). <p>5. Бюджетные институты и бюджетный процесс</p> <ul style="list-style-type: none"> - Баланс сил между Парламентом и Советом во многом за счет деления расходов на обязательные и необязательные (см. выше)⁵⁶. Меняется процедура исполнения бюджета – много согласовательных процедур. Оформляется правило «двух рук». Проект бюджета проходит последовательно по два чтения и в Совете и в Парламенте. Парламент уполномочен принимать |
|------------------------------|---|--|

⁴⁹ Реформа структурных фондов 1988 г. – направлена на усиление координации между тремя структурными фондами: Сельскохозяйственный фонд (руководящая часть) - EAGGF Guidance Section, Европейский социальный фонд (ESF) и Фонд регионального развития (ERDF), концентрацию ресурсов бюджета ЕС на реализацию региональной политики и политики выравнивания: концентрация средств в наиболее нуждающихся регионах; преимущественное использование средств ЕС в дополнение к национальным средствам. Советом в Брюсселе принято решение о двукратном увеличении суммарного объема средств структурных фондов к 1993 году по сравнению с 1987 г.

⁵⁰ Создание предусмотрено в рамках межинституционального соглашения (Interinstitutional Agreement of 7 November 2002)

| | | |
|--|--|--|
| | <p>Общие характеристики:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Экономическое и политическое единство ЕС, угрозы выхода из ЕС сведены к минимуму - Расширение ЕС за счет новых стран-участниц – Швеция, Финляндия, Австрия - Поддержка отсталых регионов | <p>решение о максимальном росте процентной ставки по необязательным расходам (но не выше предельного значения, рассчитанного Еврокомиссией) (Рисунок 13, Рисунок 14).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Введение нового принципа принятия решений в Совете ЕС: принцип квалифицированного большинства вместо принципа «единодушия»⁵⁷ (кроме вопросов налогообложения, свободы передвижения, прав и интересов наемных рабочих) - Усиление роли Еврокомиссии, которая выполняет функции совещательного и координационного органа (Рисунок 13) |
| <p>4. Модель большого бюджета: ограниченный рост</p> <p>Ниццкий договор, 2001 (the Treaty of Nice⁵⁸)</p> | <p>1. Значительное расширение ЕС – с 15 до 25 с 2005 г. и до 27 с 2007 г. государств-участников, которые пополнили ряды стран-получателей бюджетных средств и закрепили за собой блокирующее преимущество при голосовании в Совете ЕС</p> | <p>1. Структура бюджета и условия его формирования</p> <ul style="list-style-type: none"> - Годовой бюджет формируется на базе Многолетней финансовой программы с прохождением тех же процедур согласования, но в условиях изменения паритета политических сил, влияющих на перераспределительную функцию бюджета и механизм принятия решений в бюджетной системе. А. Изменения в Совете ЕС: количество государств-участников ЕС возрастает до 27, вводится новое квалифицированное большинство, расширяется область его применения, меняется система распределения прав голоса в Совете ЕС⁵⁹. Блокирующее преимущества при голосовании получают как страны-нетто-получателей бюджетных средств (усиливают его), так и страны- |

⁵⁴ За период 1987-2003 в составе ЕС насчитывалось 7 нетто-получателей бюджетных средств: крупнейшие из них - Ирландия, Греция, Португалия, Испания, меньшие по размеру получатели – Дания, Бельгия, Финляндия. Нетто-донорами выступали – Германия, Швеция, Нидерланды, Австрия, Люксембург и Великобритания. Франция и Италия – нулевой результат.

⁵⁵ В результате распределения голосов устойчивое преимущество 32 голоса из 87 получили представители нетто-получателей бюджетных средств (финансирование аграрного сектора).

⁵⁶ Несмотря на прохождение нескольких согласовательных процедур споры между Парламентом и Советом ЕС по поводу классификации появляющихся новых видов расходов на обязательные и необязательные периодически повторялись, что мешало нормальному течению бюджетного процесса (см., например, ситуацию с судебным аннулированием бюджета ЕС 1995 г.)

⁵⁷ Single European Act of 1987 (SEA). В 1994 г. в продолжение реализации принципа квалифицированного большинства состоялся неформальный митинг (Ioannina compromise). По вопросу распределения голосов в Совете ЕС было утверждено следующее: решение одобряется в случае, если за него было отдано как минимум 68 из 87 голосов, блокируется, если против было подано 25 голосов из 87.

⁵⁸ Ниццкий договор от 21 февраля 2001 года, вступил в действие 1 февраля 2003 г., дополнил и внес изменения в Договор о создании ЕС и в Римский договор о создании Европейского сообщества (Treaty of Rome, 1957)

⁵⁹ Увеличивается количество голосов, а их распределение между государствами-членами Совета ЕС привязывается к количеству населения, проживающего в этих странах. Более подробно и количественном распределении голосов между странами и выполнении принципа квалифицированного большинства на этом этапе – см. Договор о создании ЕС (ст. 250), Протокол к Ниццкому договору по расширению ЕС, ст. 3, Декларация к Ниццкому договору № 20 по общей позиции ЕС по

| | | |
|--|---|--|
| <p>Период действия модели: 2004-2009</p> | <p>2. Адаптация работы всех институтов бюджетной системы ко вступлению в ЕС новых участников, реформа институтов (центр реформы – распределение голосов между странами и порядок принятия решений на уровне ведущих институтов бюджетной системы).</p> <p>3. Расширение приоритетных политик ЕС в направлении инвестиций в будущее, в стабилизацию геополитической обстановки, изменение структурной и сельскохозяйственной политики (Таблица 24, Таблица 25).</p> <p>4. Временной разрыв между получаемыми выгодами и значительными объемами текущих расходов на их осуществление. Усиление противоречий между странами-донорами и возросшей по количеству группой стран получателей, обе группы имеют</p> | <p>доноры (ни одна из групп не получает квалифицированного большинства).</p> <p>Б. Изменения в Еврокомиссии</p> <ul style="list-style-type: none"> - Сохранятся порядок формирования – по одному представителю от каждого государства-участника. В расширенном ЕС в состав Комиссии попадают не все представители⁶⁰, а их часть, состав меняется по ротационному принципу. - Усиливается роль Президента Еврокомиссии (назначается Советом в составе глав государств-участников по принципу квалифицированного большинства, назначенная кандидатура должна быть одобрена Парламентом). Список членов Еврокомиссии, подготовленный государствами-членами ЕС также утверждается Советом с согласия выбранного Президента Еврокомиссии. Президент определяет внутреннюю организацию Еврокомиссии, обеспечивает выполнение принципа коллективной ответственности, с согласия коллег назначает Вице-президента. Член комиссии должен подать в отставку по требованию Президента и с согласия коллег (Договор о создании ЕС (ст. 213,214,215,217), Протокол к Ниццкому договору по расширению ЕС, ст. 4) <p>В. Изменения в Парламенте</p> <ul style="list-style-type: none"> - Расширяется количество мест до 732 (2004-2009 гг.), вводится механизм пересчета и расширения количества мест на очередной срок в случае изменения числе государств-участников ЕС (Протокол к Ниццкому договору по расширению ЕС, ст. 2, Декларация к Ниццкому договору № 20)⁶¹. - Характерна множественность согласовательных процедур (часто вне рамок установленного в договорах бюджетного процесса), эскалация их приходится на начало обсуждения Многолетнего финансового плана (пример – утверждение финансового плана 2007-2013 гг. - Таблица 24). <p>2. Бюджет как инструмент экономической политики</p> <ul style="list-style-type: none"> - Направленность на структурные изменения, усиление единства ЕС, глобализацию, повышение сплоченности и благосостояния наталкивается на старый конфликт между аграрными странами-получателями и странами-донорами⁶². Объявленная стратегия бюджета, инвестирующего в будущее ЕС реализуется половинчато, наталкиваясь на резкое сопротивление стран-доноров увеличению расходов, а стран-получателей - перераспределению ресурсов на другие программы развития ЕС за исключением, сельскохозяйственной политики и политики выравнивания, что |
|--|---|--|

достижению соглашений-таблица весовых коэффициентов к голосам государств-участниц ЕС, Декларация к Ниццкому договору № 21 по порядку определения квалифицированного большинства и блокирующего меньшинства.

⁶⁰ Количество государств-участников в Еврокомиссии определяется Советом ЕС на базе голосования по принципу «единодушие».

⁶¹ Также изменения произошли в составе Экономического и социального комитета, Комитета регионов, Палаты аудиторов и др. институтов финансовой системы по направлениям: роста максимального число мест, порядок их определения на период в зависимости от числе государств-участников ЕС.

⁶² Так называемое «Письмо шести», которое страны-доноры (в составе Германии, Австрии, Франции, Швеции, Нидерландов и Великобритании) направили в адрес председателя Еврокомиссии. В письме были обозначены требования о сокращении с 2007 г. потолка расходов Общего бюджета до 1% ВНД (см. - Six Member States open new front on EU budget cuts (<http://www.euractiv.com/future-eu/member-states-open-new-front-eu-budget-cuts/article-114376>))

| | | |
|---|---|---|
| | <p>блокирующий минимум голосов</p> <p>5. Зеркалом, отражающим условия работы бюджетной системы в новых условиях является процедура разработки и утверждения Многолетней финансовой программы 2007-2013 (Таблица 24).</p> <p>6. Выявлена потребность в глубоком реформировании бюджетной политики</p> | <p>отражается на структуре доходов и расходов бюджета</p> <p>3. Доходы бюджета</p> <p>Ограниченный рост доходов бюджета, вызванный недовольством расходной политикой. Проявление центробежных тенденций и индивидуализации подходов к расчету выплат. Взносы стран-участниц за рассматриваемый период не превышали 1,2% ВНД. На период 2007-2013 гг. были установлены дополнительные вычеты из взносов в виде отчислений, рассчитываемых на основе ВНД для Нидерландов и Швеции; снижение ставки перечисляемого НДС для 4 стран ЕС (Австрия, Германия, Нидерланды, Швеция); сокращения взносов в связи с отказом от участия в единой правовой внутренней политике (Дания, Ирландия, Великобритания) в период 2003-2011 гг. (см. раздел 3.3. настоящего отчета).</p> <p>4. Расходы бюджета</p> <p>По аналогии с доходами – ограниченный рост. Ужесточение бюджетной дисциплины и сокращение расходов на 2007-2013 гг. (Таблица 24, Таблица 25). Наибольшее сокращение - по «незащищенным» интересам стран-получателей статей – «Конкурентоспособность для роста и занятости» и «ЕС как глобальный игрок». Первое место по структуре расходов с 2004-2009 гг. – сельское хозяйство, на втором месте – сплоченность для роста и занятости. Доля структурных фондов сокращается (Таблица 23, Таблица 25).</p> |
| <p>5. Современная модель: тестирование практикой</p> <p>Лиссабонский договор, 2007 г. (Treaty of Lisbon)⁶³</p> <p>Период действия модели: 2009 - по н.в</p> | <p>1. Новые правила принятия решений в Совете ЕС вводятся с 2014 г. – Ситуация усложняется в свете новых форм участия Парламента ЕС.</p> <p>2. Накладывается кризис суверенных долгов</p> <p>3. Выстраивается система регулирования Многолетней финансовой программы (MFF) в рамках законодательства ЕС</p> | <p>Рассмотрению современной модели бюджета ЕС посвящены разделы 2,3,4,5 отчета. Начало модели - Лиссабонский договор, внесший следующие существенные изменения:</p> <p>- Решение по всем статьям бюджета- у Парламента и Совета на равных (the Treaty of Lisbon, ст. 314) (до этого времени Парламент утверждал только т.н. необязательные расходы – административные расходы и формирование структурных фондов – ст. 275 Договора о функционировании ЕС). Вместе с тем, Парламент при принятии решения по статьям расходов обязан совместно согласовывать свою позицию с Советом.</p> <p>- Новые правила принятия решений в Совете ЕС (вводятся с 2014 г.). Несколько большее влияние нетто-доноров бюджета ЕС⁶⁴. Законодательное регулирование MFF.</p> <p>Результаты нововведений и работоспособность новой модели могут быть оценены после окончательного утверждения Многолетнего финансового плана на 2014-2020 гг.</p> |

⁶³ Вступил в силу 1 января 2009 г.

⁶⁴ Принятие решения - 55% от числа стран в ЕС (необходимо, чтобы «за» проголосовали 15 государств-участниц, которые представляют не менее 65% населения ЕС). Достаточно 4 государства-участника, чтобы сформировать минимальное блокирующее участие. При существующем раскладе государства нетто-получатели смогут сформировать 55% от числа стран, необходимых для принятия решения, однако они не смогут в совокупности представить 65% населения ЕС. Государства нетто-доноры не смогут набрать квалифицированное большинство в Совете, но смогут заблокировать любое решение как в части расходов бюджета, так и в части его доходов (при сохранении принципа принятия решения «по единодушию») могут голосовать против увеличения доходной части бюджета.

2.3.2.2 Количественные характеристики моделей бюджета

Количественные характеристики Начальной модели тройственного бюджета (1957-1970)

1. *Общий бюджет делится на три части (доходы формируются отдельно в виде взносов - Таблица 12, Таблица 13).*

Таблица 12 – Доля государств-участников сообщества в формировании доходной части административного и социального бюджета (1957-1970) (начальная модель), %⁶⁵

| Государство-участник | Административный бюджет | Социальный бюджет (в фонд ESF) |
|----------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Бельгия | 7,9 | 8,8 |
| Германия | 28 | 32 |
| Франция | 28 | 32 |
| Италия | 28 | 20 |
| Люксембург | 0,2 | 0,2 |
| Нидерланды | 7,9 | 7 |
| Итого | 100 | 100 |

Таблица 13 – Доля государств-участников сообщества в отчислениях в сельскохозяйственный фонд (1962-1970) (начальная модель), %⁶⁶

| Государство-участник | 1962-1965 | 1965-1966 | 1966-1967 | 1967-1969 | 1970 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Бельгия | 7,9 | 7,95 | 7,95 | 8,10 | 8,25 |
| Германия | 28 | 31,67 | 30,83 | 31,20 | 31,70 |
| Франция | 28 | 32,58 | 29,26 | 31,20 | 28,00 |
| Италия | 28 | 18,00 | 22,00 | 20,30 | 21,50 |
| Люксембург | 0,2 | 0,22 | 0,22 | 0,20 | 0,20 |
| Нидерланды | 7,9 | 9,58 | 9,74 | 10,35 | 10,35 |
| Итого | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

2. Бюджет *небольшой по размерам* (максимальный размер в 1970 г. составлял 2% от общих государственных расходов государств-участников и 0,7% от общего ВВП - Таблица 14). Рост расходов на сельское хозяйство через Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF) с 1965 по 1970 г. – в 110 раз.

⁶⁵ Treaty of Rome, ст. 199

⁶⁶ Указаны только фиксированные доли

Таблица 14 - Расходы бюджета ЕС: Начальная модель: тройственный бюджет (1958-1970), млн. расчетных единиц (UA)

| | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| Общий бюджет | | | | | | | | | | | | | |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), гарантийная часть | | | | | | | | 28,7 | 50,7 | 340 | 1259,7 | 1668,6 | 3108,1 |
| Структурные фонды, включая | | | | 8,6 | 11,3 | 4,6 | 7,2 | 4,6 | 22,1 | 81,1 | 58,5 | 70,8 | 95,4 |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), руководящая часть | | | | | | | | | | | 34 | 51,3 | 58,4 |
| Европейский социальный фонд (ESF) | | | | | | | | | | | 24,5 | 19,5 | 37 |
| Исследования | | | | | | | | | | | 73,4 | 59,2 | 63,4 |
| Внешние действия | | | | | | | | | 0,9 | 0,8 | 1 | 1 | 1,4 |
| Административные расходы | 7,3 | 18,1 | 21,2 | 25,4 | 30,2 | 35,2 | 39,6 | 43,3 | 50,9 | 53,7 | 94,7 | 104,3 | 115,3 |
| Прочие расходы | | | | | | | | | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 1,6 |
| Итого общий бюджет | 7,3 | 18,1 | 21,2 | 34 | 41,5 | 39,8 | 46,8 | 76,6 | 125,2 | 476,1 | 1487,9 | 1904,8 | 3385,2 |
| В % от государственных расходов государств-участников | | | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 1,1 | 1,3 | 2 |
| В % от общего ВНД (GNI) | | | 0 | 0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,7 |
| Отдельные бюджеты | | | | | | | | | | | | | |
| Европейский фонд развития (EDF) | | | 3,4 | 15,8 | 53,3 | 65,3 | 83,4 | 106,7 | 108,3 | 104,6 | 106,5 | 115 | 145,6 |
| Европейское объединение угля и стали (ESCS) | 70,3 | 21,8 | 28,2 | 20,8 | 22,3 | 22,6 | 29,1 | 35,7 | 31 | 37,7 | 32,4 | 45,7 | 45,6 |
| Евроатом ⁶⁷ | 3,7 | 8,5 | 5,8 | 6,9 | 54,8 | 84,7 | 100,1 | 120 | 129,2 | 129,5 | | | |
| Всего расходов | 81,3 | 48,4 | 58,6 | 77,5 | 171,9 | 212,4 | 259,4 | 339 | 393,7 | 747,9 | 1626,8 | 2065 | 3516,4 |

⁶⁷ С 1968 г. бюджет Евроатома интегрирован в состав общего бюджета

Постепенное усиление перераспределительной функции бюджета от стран-доноров к странам-получателям в 1970 г. расходы на сельское хозяйство - 90% всего бюджета. Структурные фонды занимают подчиненное положение, их доля невысокая и неустойчивая в динамике (Таблица 15, Рисунок 11)

Таблица 15 - Расходы бюджета ЕС: Начальная модель тройственного бюджета (1958-1970), %

| | 1958 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF) | 0,0 | 8,5 | 12,9 | 45,5 | 79,5 | 83,3 | 90,0 |
| Структурные фонды, включая ESF с 1986 г. | 0,0 | 1,4 | 5,6 | 10,8 | 1,5 | 0,9 | 1,1 |
| Иные расходы (исследования, внешние действия, административные и прочие расходы) | 9,0 | 12,8 | 13,3 | 7,4 | 10,4 | 8,0 | 5,2 |
| Итого общий бюджет | 9,0 | 22,6 | 31,8 | 63,7 | 91,5 | 92,2 | 96,3 |
| Европейский фонд развития (EDF) | 0,0 | 31,5 | 27,5 | 14,0 | 6,5 | 5,6 | 4,1 |
| Европейское объединение угля и стали (ESCS) | 86,5 | 10,5 | 7,9 | 5,0 | 2,0 | 2,2 | 1,3 |
| Евроатом | 4,6 | 35,4 | 32,8 | 17,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Общие расходы | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Общая динамика расходов демонстрирует резкий ступенчатый рост (1967, 1969 гг.) за счет лоббирования аграрных интересов под угрозой выхода из ЕС (Рисунок 11)

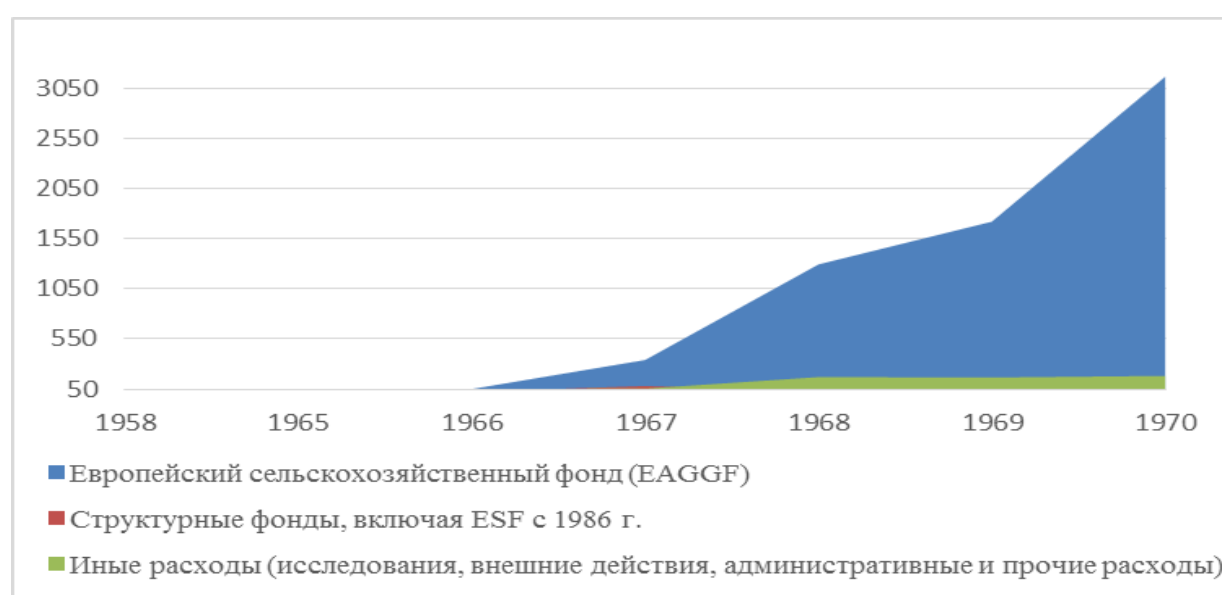


Рисунок 11 – Структурная динамика расходов бюджета ЕС в 1958-1970 гг., млн. расчет. ед. (UA)

Количественные характеристики Модели единого бюджета с закрепленной системой собственных ресурсов

Последовательный (не скачкообразный рост) бюджетных расходов на фоне становления системы собственных ресурсов. Бюджеты отдельных институтов: Европейский фонд развития (EDF), Европейское объединение угля и стали (ESCS) в общем бюджете с 1972 г. составляют 3-4% (Рисунок 12).

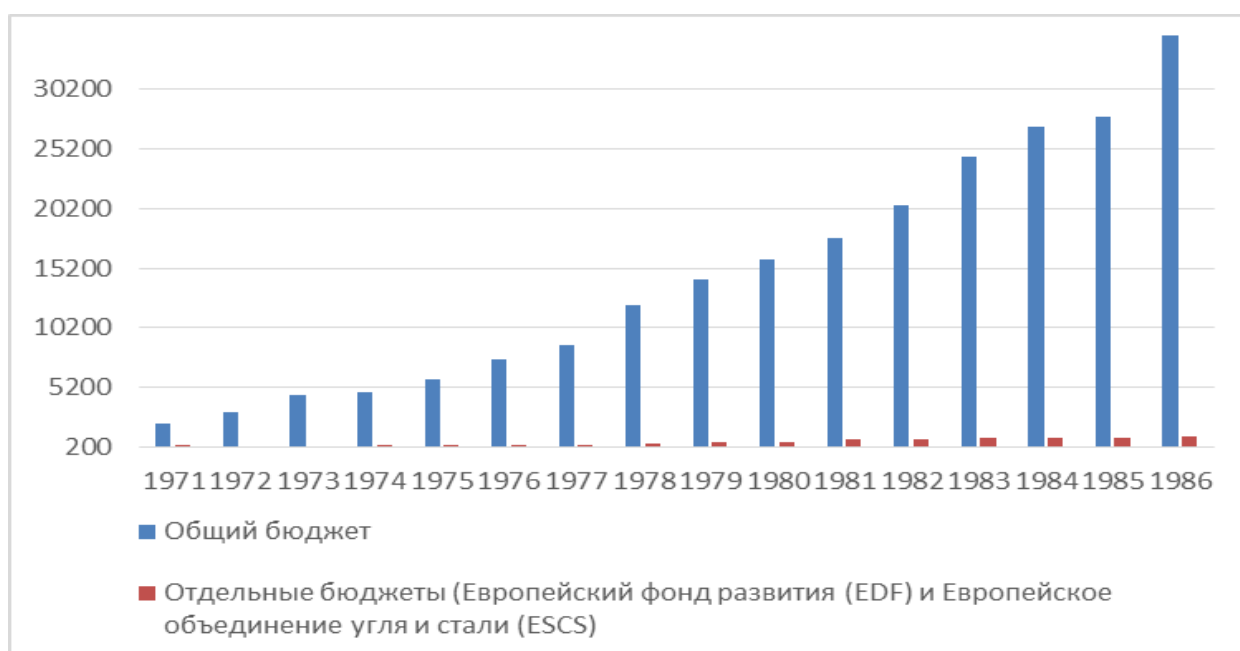


Рисунок 12 – Динамика объемов общего и отдельных бюджетов ЕС в (до 1977 г. - млн. расчет. ед. (UA), с 1978 – млн. ЭКЮ (ECU))

В 1971 г.-1977 гг. основным источником доходов бюджета были другие платежи из государств-участников ЕС и TOR (98-99% доходов) при снижающейся доле первых. С 1979 г. приоритет получают собственные ресурсы, базирующиеся на НДС (с 48% в 1978 до 67,7% в 1986, при нулевых результатах других платежей из государств-участников).

Таблица 16 – Доходы бюджета ЕС: Модель единого бюджета с закрепленной системой собственных ресурсов (1970-1986), до 1977 г. - млн. расчет. ед. (UA), с 1978 – млн. ЭКЮ (ECU)⁶⁸

| | 1971 | 1973 | 1975 | 1977 | 1979 | 1981 | 1983 | 1985 | 1986 |
|---|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | EU-6 | EU-9 | | | EU-10 | | | EU-12 | |
| (1) Собственные ресурсы, базирующиеся на НДС, включая баланс предыдущих лет | x | x | x | x | 7 039,8 | 9 884,2 | 13 729,9 | 15 570,2 | 22 781,5 |
| (2) Собственные ресурсы, базирующиеся на ВВП/ВНД, включая баланс предыдущих лет | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| (3) Корректировка по Великобритании | x | x | x | x | 15,9 | 19,4 | x | 21,4 | 29,2 |
| (4) Другие платежи из/в государств-участников ⁶⁹ | 2 525,6 | 2 534,3 | 2 375,7 | 3 330,8 | x | x | x | 2 378,7 | x |
| (5) Общие национальные взносы (1)+(2)+(3)+(4) | 2 525,6 | 2 534,3 | 2 375,7 | 3 330,8 | 7 055,7 | 9 903,5 | 13 729,9 | 17 970,3 | 22 810,7 |
| (6) Традиционные собственные ресурсы (TOR) | 1 021,7 | 2 022,4 | 3 632,6 | 6 738,3 | 7 332,6 | 8 139,8 | 9 283,7 | 10 489,2 | 10 460,0 |
| <i>Сельскохозяйственные пошлины</i> | 487,2 | 483,1 | 443,4 | 1 851,9 | 1 678,6 | 1 264,9 | 1 347,1 | 1 121,7 | 1 175,5 |
| <i>Налоговый сбор на ввоз сахара, глюкозы</i> | 95,5 | 95,0 | 70,8 | 233,8 | 464,9 | 482,5 | 948,0 | 1 057,4 | 1 111,5 |
| <i>Таможенные пошлины</i> | 439,0 | 1 443,3 | 3 118,5 | 4 652,6 | 5 189,1 | 6 392,3 | 6 988,6 | 8 310,1 | 8 173,0 |
| <i>Суммы удержанные</i> | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| (7) Всего, собственных ресурсов (5) + (6) | 3 547,3 | 4 556,7 | 6 008,4 | 10 069,1 | 14 388,3 | 18 043,4 | 21 013,6 | 28 459,5 | 33 270,7 |
| % ВНД (GNI) | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 |
| (8) Излишки предыдущих лет | x | x | x | 40,5 | 41,6 | 246,1 | 1 486,7 | -827,3 | 53,9 |
| (9) Другие доходы, исключая излишки | 26,0 | 31,6 | 289,5 | 221,9 | 172,7 | 159,6 | 265,2 | 353,5 | 342,6 |
| (10) Итого доходов (7) + (8) + (9) | 3 573,3 | 4 588,2 | 6 297,8 | 10 331,5 | 14 602,7 | 18 449,1 | 24 765,5 | 28 813,1 | 33 667,2 |
| % ВНД (GNI) | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |

⁶⁸ Финансовый отчет Еврокомиссии, 2008 г., приложение 3 (EU budget 2008 Financial Report, Annex 3)

⁶⁹ 1970-1981 – финансовые взносы стран-участников в рамках переходного периода к полноценной системе закрепленных собственных ресурсов, 1984-1985 – возмещаемые и невозмещаемые авансы

Рост перераспределительной функции бюджета ЕС в пользу более «бедных» стран (Испания, Греция, Португалия) и за счет стран, реализующих политические интересы за счет создания ЕС (Германия, в меньшей степени Великобритания) (Таблица 17)

Таблица 17 – Чистые поступления из бюджета ЕС⁷⁰

| Государство-участник, млн. экю | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1981-1984 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Бельгия | 320 | 310 | 210 | 330 | 1170 |
| Дания | 280 | 280 | 330 | 500 | 1390 |
| <i>Германия</i> | <i>-1770</i> | <i>-2320</i> | <i>-2300</i> | <i>-2950</i> | <i>-9340</i> |
| Греция | 160 | 690 | 940 | 990 | 2780 |
| Франция | 540 | 0 | 10 | 330 | 220 |
| Ирландия | 590 | 740 | 770 | 920 | 3020 |
| Италия | 780 | 1520 | 1320 | 1710 | 5330 |
| Люксембург | 270 | 250 | 270 | 280 | 1070 |
| Нидерланды | 220 | 350 | 370 | 510 | 1450 |
| <i>Великобритания</i> | <i>-1380</i> | <i>-1820</i> | <i>-1910</i> | <i>-1950</i> | <i>-7060</i> |

Расходы на сельскохозяйственную политику остаются высокими, тем не менее расширяется система структурных фондов и растет объем перераспределяемых через них бюджетных средств.

В 1970 г. в структуре бюджетных расходов на Сельскохозяйственный фонд EAGGF – гарантийная часть приходилось 90%, на все структурные фонды 1%. В 1986 г., соответственно – 61,7 и 15,8% (Таблица 18, Таблица 19).

⁷⁰ По данным, приведенным в справочном документе к семинару, проводимому Бюро советников по Европейской политике (Служба Еврокомиссии), «Политэкономия государственных финансов ЕС: проектирование изменений» (The political economy of EU public finances: designing governance for change), Brussels 5 февраля 2009 г. Справочный документ - Charles B. Blankart, Gerrit B. Koester/ Refocusing the TU budget – an institutional view, - Humboldt-University Berlin. Faculty of economics. Spandauer Strasse 1. D-10178 Berlin. Статистика Еврокомиссии – только с 1998 г.

Таблица 18 - Расходы бюджета ЕС. Модель единого бюджета с закрепленной системой собственных ресурсов (1970-1986), до 1977 г. - млн. расчет. ед. (UA), с 1978 – млн. ЭКЮ (ECU)⁷¹

| | 1971 | 1973 | 1975 | 1977 | 1979 | 1981 | 1983 | 1985 | 1986 |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Общий бюджет | | | | | | | | | |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), гарантийная часть | 1755,6 | 3614,4 | 4327,7 | 6587,1 | 10387,1 | 11063,7 | 15785,8 | 19727,8 | 22118,1 |
| Структурные фонды, включая | 118 | 259,1 | 375,3 | 685,5 | 1515,5 | 3566,8 | 4081,3 | 3702,9 | 5664,7 |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), руководящая часть | 61,5 | 1,8 | 76,7 | 113 | 286,5 | 539,9 | 575,3 | 685,5 | 771,2 |
| Европейский фонд регионального развития (ERDF) | | | 150 | 400 | 699 | 2406,5 | 2306,6 | 1610 | 2456,7 |
| Европейский социальный фонд (ESF) | 56,5 | 248,3 | 148,6 | 172,5 | 530 | 620,4 | 1199,4 | 1407,4 | 2436,8 |
| Исследования | 64,9 | 70,1 | 115,9 | 180,8 | 267,6 | 311,6 | 1345,5 | 677,9 | 775,4 |
| Внешние действия | 0,4 | 63,3 | 250,9 | 194,1 | 443,7 | 738,4 | 901,3 | 963,8 | 1057,3 |
| Административные расходы | 137,8 | 245,3 | 364 | 501,6 | 775,6 | 941,8 | 1108,2 | 1304,8 | 1533,9 |
| Прочие расходы | 130,4 | 253 | 383,1 | 586,8 | 831,2 | 1103,7 | 1283,9 | 1490,1 | 3526 |
| Итого расходы | 2207,1 | 4505,2 | 5816,9 | 8735,9 | 14220,7 | 17726 | 24506 | 27867,3 | 34675,4 |
| В % от государственных расходов государств-участников | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,8 | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 2 |
| В % от общего ВНД | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1 |
| Отдельные бюджеты ЕС | | | | | | | | | |
| Европейский фонд развития (EDF) | 154,4 | 157,8 | 208,5 | 244,7 | 465,3 | 663,7 | 718,8 | 698 | 846,7 |
| Европейское объединение угля и стали (ESCS) | 49,8 | 40,5 | 76 | 95,5 | 87,5 | 139,7 | 207,7 | 267,9 | 298,1 |
| Общие расходы | 2411,3 | 4703,5 | 6101,4 | 9076,1 | 14773,5 | 18529,4 | 25432,5 | 28833,2 | 35820,2 |

⁷¹ Финансовый отчет Еврокомиссии, 2008 г., приложение 2 (EU budget 2008 Financial Report, Annex 2)

Таблица 19 - Расходы бюджета Европейского сообщества. Модель единого бюджета с закрепленной системой собственных ресурсов (1970-1986), %

| % | 1971 | 1975 | 1979 | 1983 | 1986 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), гарантийная часть | 72,8 | 70,9 | 70,3 | 62,1 | 61,7 |
| Структурные фонды, включая | 4,9 | 6,2 | 10,3 | 16,0 | 15,8 |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), руководящая часть | 2,6 | 1,3 | 1,9 | 2,3 | 2,2 |
| Европейский фонд регионального развития (ERDF) | 0,0 | 2,5 | 4,7 | 9,1 | 6,9 |
| Европейский социальный фонд (ESF) | 2,3 | 2,4 | 3,6 | 4,7 | 6,8 |
| Исследования | 2,7 | 1,9 | 1,8 | 5,3 | 2,2 |
| Внешние действия | 0,0 | 4,1 | 3,0 | 3,5 | 3,0 |
| Административные расходы | 5,7 | 6,0 | 5,2 | 4,4 | 4,3 |
| Прочие расходы | 5,4 | 6,3 | 5,6 | 5,0 | 9,8 |
| Итого расходы | 91,5 | 95,3 | 96,3 | 96,4 | 96,8 |
| Европейский фонд развития (EDF) | 6,4 | 3,4 | 3,1 | 2,8 | 2,4 |
| Европейское объединение угля и стали (ESCS) | 2,1 | 1,2 | 0,6 | 0,8 | 0,8 |
| Общие расходы | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Количественные характеристики Модели единого бюджета «двух рук», базовые механизмы модели

Отличительные характеристики модели - механизмы согласовательных бюджетных процедур (см. ниже).

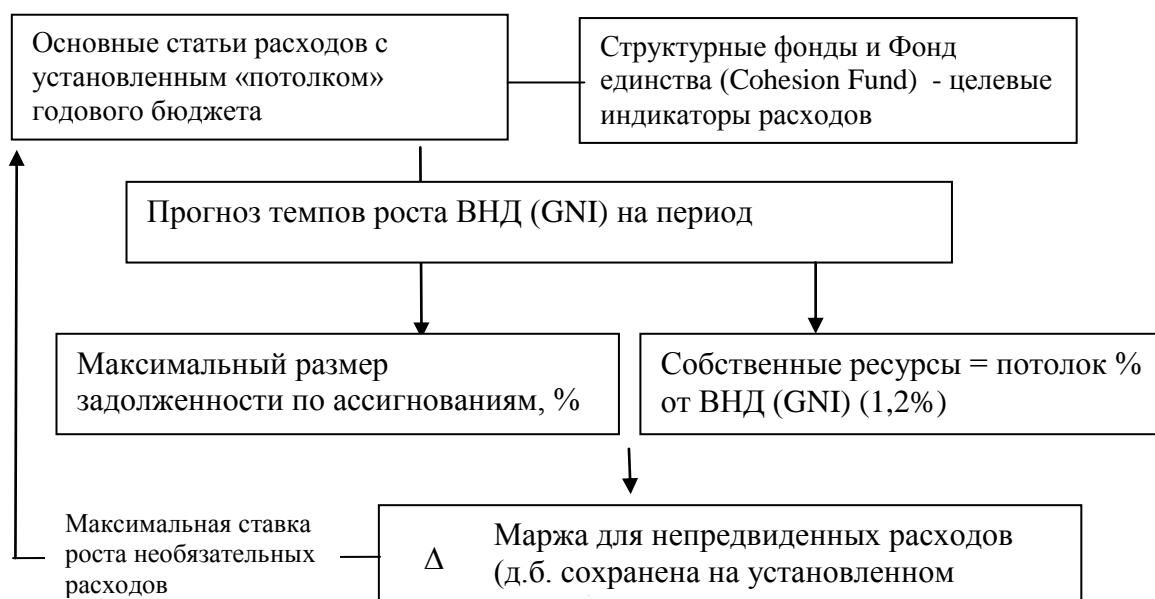


Рисунок 13 – Механизм установления Еврокомиссией потолочных значений для заключения Межинституциональных соглашений

Это – установления пределов роста доходной и расходной частей бюджета (Рисунок 13) и порядок взаимодействия трех институтов (Еврокомиссии, Парламента и Совета ЕС) – участников бюджетного процесса в условиях противоречивых интересов стран доноров и получателей бюджетных средств (Рисунок 14).

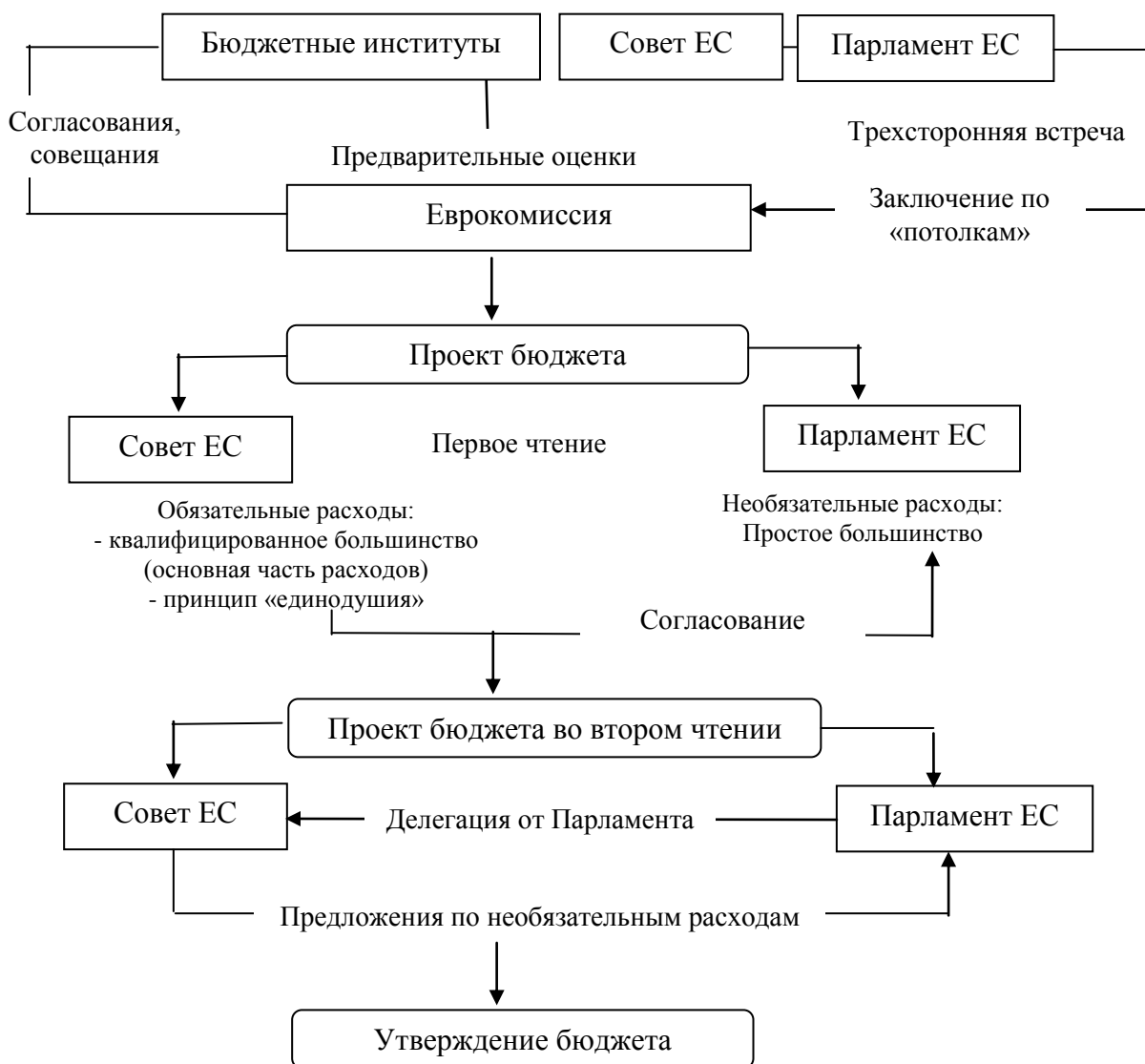


Рисунок 14 – Принцип «двух рук» с применением согласовательных процедур в принятии бюджета

Структура доходной части бюджета вновь меняется: с начала 90-х гг. уменьшается доля собственных ресурсов, базирующихся на НДС (с 65,2% в 1987 г. до 22,8% в 2003), так же, как и доля TOR (соответственно с 33,6 до 11,6%). Основной статьей доходов становятся собственные ресурсы,

базирующиеся на ВВП/ВНД (с 0% в 1987 г. до 54,8%). Также заметную роль играют излишки прошлых периодов (доля меняется по годам, максимально 10-11% (Таблица 20).

Данная ситуация является результатом окончательного закрепления системы собственных ресурсов бюджета и введением в 1988 г. системы расчета доходной части бюджета, базирующейся на ВНД (GNI own resource), на основе которой бюджет балансировался по расходной части.

Таблица 20 – Укрупнённые статьи доходов бюджета ЕС: Модель единого бюджета «двух рук», %⁷²

| % | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 1999 | 2003 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Собственные ресурсы, базирующиеся на НДС, включая баланс предыдущих лет | 65,2 | 62,8 | 52,8 | 45,0 | 36,1 | 22,8 |
| Собственные ресурсы, базирующиеся на ВВП/ВНД, включая баланс предыдущих лет | 0,0 | 0,4 | 25,0 | 25,9 | 43,2 | 54,8 |
| Традиционные собственные ресурсы (TOR) | 33,6 | 26,2 | 19,8 | 16,7 | 15,6 | 11,6 |
| Излишки предыдущих лет | -2,3 | 9,6 | 1,5 | 11,3 | 3,4 | 7,9 |
| Другие доходы | 3,5 | 1,1 | 0,9 | 1,1 | 1,8 | 2,9 |

Темпы роста объемов бюджета замедляются, рост носит непоследовательный характер (снижение общего бюджета в 2001 г. по сравнению с предыдущим годом) (Таблица 21).

⁷² Финансовые отчет Еврокомиссии, 2008 г., приложение 2 (EU budget 2008 Financial Report, Annex 3)

Таблица 21 - Расходы бюджета ЕС. Модель единого бюджета «двух рук» с финансовой перспективой (1987-2003), до 1998 г. - млн. ЭКЮ (ECU), с 1999 – млн. евро⁷³

| | 1987 | 1989 | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Общий бюджет | | | | | | | | | |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), гарантийная часть | 22 950,1 | 24 401,4 | 31 103,2 | 34 935,8 | 34 490,4 | 40 423,0 | 39 486,6 | 42 431,2 | 44 414,3 |
| Структурные фонды, включая | 5 896,6 | 7 945,1 | 13 971,0 | 20 478,5 | 19 223,3 | 26 251,1 | 30 377,4 | 22 618,8 | 27 407,1 |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), руководящая часть | 789,5 | 1 349,0 | 2 085,4 | 2 914,2 | 2 530,6 | 3 580,0 | 3 774,0 | 1 343,1 | 2 289,8 |
| Европейский фонд регионального развития (ERDF) | 2 560,1 | 3 920,0 | 6 306,8 | 9 545,6 | 8 373,6 | 11 521,4 | 14 006,5 | 8 496,7 | 13 081,9 |
| Европейский социальный фонд (ESF) | 2 510,0 | 2 676,1 | 4 030,0 | 5 382,6 | 4 546,9 | 6 143,4 | 7 245,8 | 4 222,4 | 6 341,0 |
| Фонд единства (Cohesion Fund) | | | | 795,0 | 1 699,3 | 2 323,0 | 2 731,7 | 1 983,4 | 2 195,1 |
| Финансовые инструменты по развитию рыбного хозяйства (FIFG)) | | | | | 248,1 | 486,9 | 519,9 | 201,1 | 494,1 |
| Завершение более ранних программ | | | | | | | | 4 372,6 | 1 860,8 |
| Исследования | 964,4 | 1 517,5 | 1 706,3 | 2 232,5 | 2 477,9 | 2 981,6 | 2 629,2 | 3 141,0 | 3 348,0 |
| Внешние действия | 809,2 | 1 044,3 | 2 209,6 | 2 857,5 | 3 406,2 | 3 822,6 | 4 729,5 | 4 242,9 | 4 285,2 |
| Административные расходы | 1 696,6 | 2 069,8 | 2 618,7 | 3 319,1 | 3 870,3 | 4 195,5 | 4 111,4 | 4 835,8 | 5 334,1 |
| Помощь при вхождении в ЕС | | | | | | | | 1 406,0 | 2 239,6 |
| Прочие расходы | 2 807,8 | 3 779,0 | 1 901,8 | 960,1 | 3 079,3 | 2 111,3 | 2 175,6 | 2 182,0 | 2 349,1 |
| Итого расходы | 35 088,0 | 40 757,1 | 53 510,6 | 64 783,4 | 66 547,4 | 79 819,1 | 83 491,6 | 80 557,7 | 89 377,4 |
| В % от государственных расходов государств-участников | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,3 | 2,1 | 2,3 | 2,2 | 2,0 | 2,0 |
| В % от общего ВНД | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 0,9 | 1,0 |
| Отдельные бюджеты | | | | | | | | | |
| Европейский фонд развития (EDF) | 837,9 | 1 297,1 | 1 191,3 | 1 353,6 | 1 758,1 | 1 382,3 | 1 352,3 | 1 779,5 | 2 345,0 |
| Европейское объединение угля и стали (ESCS) | 308,9 | 229,8 | 314,3 | 596,4 | 297,5 | 459,8 | 184,6 | 189,6 | |
| Общие расходы | 36 234,8 | 42 284,1 | 55 016,2 | 66 733,4 | 68 603,0 | 81 661,2 | 85 028,5 | 82 526,8 | 91 722,4 |

⁷³ Финансовый отчет Еврокомиссии, 2008 г., приложение 2 (EU budget 2008 Financial Report, Annex 2)

Меняется структура и расходной части бюджета. В 1987 г. доля расходов структурных фондов составляла 16,8%, а сельскохозяйственного фонда – 65,4%, в 2003 г. – 49,7 и 30,7% соответственно) (Таблица 21, Таблица 22).

Таблица 22 - Расходы общего бюджета ЕС. Модель единого бюджета «двух рук» (1987-2003)

| % | 1987 | 1989 | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), гарантийная часть | 65,4 | 59,9 | 58,1 | 53,9 | 51,8 | 50,6 | 47,3 | 52,7 | 49,7 |
| Структурные фонды, включая | 16,8 | 19,5 | 26,1 | 31,6 | 28,9 | 32,9 | 36,4 | 28,1 | 30,7 |
| <i>Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), руководящая часть</i> | 2,3 | 3,3 | 3,9 | 4,5 | 3,8 | 4,5 | 4,5 | 1,7 | 2,6 |
| <i>Европейский фонд регионального развития (ERDF)</i> | 7,3 | 9,6 | 11,8 | 14,7 | 12,6 | 14,4 | 16,8 | 10,5 | 14,6 |
| <i>Европейский социальный фонд (ESF)</i> | 7,2 | 6,6 | 7,5 | 8,3 | 6,8 | 7,7 | 8,7 | 5,2 | 7,1 |
| Фонд единства (Cohesion Fund) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,2 | 2,6 | 2,9 | 3,3 | 2,5 | 2,5 |
| Финансовые инструменты политики по развитию рыбного хозяйства (Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,2 | 0,6 |
| Завершение более ранних программ | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,4 | 2,1 |
| Исследования | 2,7 | 3,7 | 3,2 | 3,4 | 3,7 | 3,7 | 3,1 | 3,9 | 3,7 |
| Внешние действия | 2,3 | 2,6 | 4,1 | 4,4 | 5,1 | 4,8 | 5,7 | 5,3 | 4,8 |
| Административные расходы | 4,8 | 5,1 | 4,9 | 5,1 | 5,8 | 5,3 | 4,9 | 6,0 | 6,0 |
| Помощь при вхождении в ЕС | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,7 | 2,5 |
| Прочие расходы | 8,0 | 9,3 | 3,6 | 1,5 | 4,6 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 |
| Итого расходы | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Количественные характеристики Модели большого бюджета с ограниченным ростом (2004-2009 гг.)

Значительные сложности с согласованием размера общего бюджета, сумм обязательных отчислений и их перераспределения на период 2007-2013 гг. Наличие блокирующего меньшинства голосов в Совете ЕС как у группы стран-доноров, так и получателей бюджетных средств. Стремление первой группы ограничить рост расходов в ответ на нежелание последней группы дифференцировать приоритетные направления бюджетного финансирования.

В результате *расходы бюджета* в 2004-2006 гг. (Таблица 23), а также в 2007-2013 гг. (Таблица 25) *росли медленнее (средний темп прироста – 3%)*,

чем в периодах, обозначенных тремя предшествующими моделями (Таблица 14, Таблица 18, Таблица 21) (*средний темп прироста, соответственно, 44%, 20% и 12%*).

Таблица 23 –Расходы бюджета до введения Многолетнего финансового плана 2007-2013 гг.

| | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|--|------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|
| | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| <i>Общий бюджет</i> | | | | | | |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), гарантийная часть | 44 414,3 | 44,4 | 48 346,8 | 46,5 | 49 825,6 | 47,1 |
| Структурные фонды, включая | 34 498,7 | 34,5 | 32 843,2 | 31,6 | 32 575,2 | 30,8 |
| Европейский сельскохозяйственный фонд (EAGGF), руководящая часть | 2 742,9 | 2,7 | 2 943,3 | 2,8 | 3 206,1 | 3,0 |
| Европейский фонд регионального развития (ERDF) | 16 070,1 | 16,1 | 15 512,3 | 14,9 | 14 825,1 | 14,0 |
| Европейский социальный фонд (ESF) | 7 160,8 | 7,2 | 8 639,8 | 8,3 | 8 826,4 | 8,3 |
| Фонд единства (Cohesion Fund) | 2 775,9 | 2,8 | 2 095,5 | 2,0 | 3 001,1 | 2,8 |
| Финансовые инструменты для развития рыбного хозяйства (FIGG) | 517,7 | 0,5 | 472,3 | 0,5 | 475,4 | 0,4 |
| Завершение более ранних программ | 2 824,8 | 2,8 | 594,1 | 0,6 | 162,2 | 0,2 |
| Исследования | 4 135,1 | 4,1 | 4 376,6 | 4,2 | 4 953,0 | 4,7 |
| Внешние действия | 4 532,6 | 4,5 | 4 860,2 | 4,7 | 5 020,7 | 4,7 |
| Административные расходы | 5 847,7 | 5,9 | 6 109,6 | 5,9 | 6 540,0 | 6,2 |
| Помощь при вхождении в ЕС | 4 391,9 | 4,4 | 4 196,5 | 4,0 | 3 308,6 | 3,1 |
| Прочие расходы | 2 916,1 | 2,9 | 3 266,7 | 3,1 | 3 585,3 | 3,4 |
| <i>Итого расходы</i> | <i>99 934,2</i> | <i>100,0</i> | <i>103 999,6</i> | <i>100,0</i> | <i>105 808,8</i> | <i>100,0</i> |

С 2007 г. начало нового семилетнего программного периода (2007-2013) структура расходов изменяется за счет реализации новых программ, которые охватывают Европейский фонд регионального развития (ERDF), Фонд единства (Cohesion Fund), Европейский социальный фонд (ESF), Европейский фонд по адаптации в условиях глобализации (EGAF), Программы развития сельских территорий, Европейский фонд развития рыболовства (EFF); «Прогресс» (Progress), «Жизнь+» (Life +), «Молодежь в действии» (Youth in action), «Культура 2007» (Culture 2007), «СМИ 2007» (Media 2007), «Граждане для Европы» (Citizens for Europe), «Солидарность и управление миграционными потоками» (Solidarity and Management of Migration Flows), «Фундаментальные права и правосудие» (Fundamental Rights and Justice).

Попытки стран-доноров, поддерживаемые Еврокомиссией, снизить объемы финансирования сельскохозяйственной политики в пользу цели «Конкуренция для роста и занятости», а также «Гражданство, свобода, безопасность и правосудие»⁷⁴ ((Таблица 24, Таблица 25)) увенчались незначительным успехом. Вначале Парламент ЕС, а затем Совет ЕС утвердили сокращение расходов по всем статьям программы (Таблица 24).

Таблица 24 - Соглашение по Многолетней финансовой программе 2007-2013⁷⁵, млн. евро

| | Еврокомиссия (07/2004) | Парламент ЕС (06/2005) | Совет ЕС (12/2005) | Финальное соглашен. (05/2005) | Изменение по отношению к Еврокомиссии млн. евро/% | |
|---|---------------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|--|-----|
| 1. Устойчивый рост | 457 995 | 446 930 | 379 749 | 382 139 | -75 856 | -17 |
| 1.1 Конкурентоспособность для роста и занятости | 121 687 | 110 600 | 72 120 | 74 098 | -47 589 | -39 |
| 1.2 Сплоченность для роста и занятости | 336 308 | 336 330 | 307 619 | 308 041 | -28 267 | -8 |
| 2. Защита и управление природными ресурсами | 400 294 | 392 306 | 371 244 | 371 344 | -28 950 | -7 |
| из них сельскохозяйственная политика | 301 074 | 293 105 | 293 105 | 293 105 | -7 969 | -3 |
| 3 Гражданство, свобода, безопасность, правосудие | 14 724 | 16 053 | 10 270 | 10 770 | -3 954 | -27 |
| 4 ЕС как глобальный игрок | 61 223 | 62 436 | 48 463 | 49 463 | -11 770 | -19 |
| 5 Административные расходы | 57 670 | 54 765 | 50 300 | 49 800 | -7 870 | -14 |
| Всего | 992 706 | 973 290 | 860 816 | 864 316 | -12 8390 | -13 |

По-прежнему приоритет в финансировании расходов занимает сельскохозяйственная политика. На втором месте – сплоченность для роста и занятости. Доля структурных фондов сокращается (Таблица 25).

Таблица 25 – Расходы бюджета в порядке реализации Многолетнего финансового плана 2007-2013 гг. по годам

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | млн. евро | % | млн. евро | % | млн. евро | % |
| Общий бюджет | 43 713,0 | 38,4 | 45 611,4 | 39,1 | 44 683,5 | 37,8 |
| 1. Устойчивый рост | 6 738,2 | 5,9 | 10 056,6 | 8,6 | 10 750,6 | 9,1 |
| 1.1 Конкурентоспособность для роста и занятости | | | | | | |

⁷⁴ European Union Public Finance – Fourth edition. Luxembourg: European Communities, 2008

⁷⁵ Там же, стр. 110

| | | | | | | |
|--|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| 1.2 Сплоченность для роста и занятости | 36 974,8 | 32,4 | 35 554,8 | 30,5 | 33 932,9 | 28,7 |
| 1.2.1 Структурные фонды | 32 699,6 | 28,7 | 30 264,5 | 26,0 | 26 848,5 | 22,7 |
| 1.2.2. Фонд согласия | 4 275,2 | 3,8 | 5 290,4 | 4,5 | 7 083,8 | 6,0 |
| 2. Защита и управление природными ресурсами | 54 648,4 | 48,0 | 54 812,7 | 47,0 | 55 877,3 | 47,2 |
| 2.0.11. Сельскохозяйственный рынок | 42 413,2 | 37,2 | 43 008,8 | 36,9 | 46 093,3 | 38,9 |
| 3. Гражданство, свобода, безопасность, правосудие | 1 049,8 | 0,9 | 1 310,6 | 1,1 | 1 993,0 | 1,7 |
| 3.1 Свобода, безопасность, правосудие | 212,2 | 0,2 | 389,7 | 0,3 | 684,5 | 0,6 |
| 3.2 Гражданство | 837,6 | 0,7 | 920,9 | 0,8 | 1 308,5 | 1,1 |
| 4. ЕС как глобальный партнер | 7 291,8 | 6,4 | 7 310,7 | 6,3 | 7 982,9 | 6,7 |
| 5. Административные расходы | 6 805,6 | 6,0 | 7 292,5 | 6,3 | 7 615,3 | 6,4 |
| 6. Компенсации | 444,6 | 0,4 | 206,6 | 0,2 | 209,1 | 0,2 |
| Итого расходы | 113 953,3 | 100,0 | 116 544,5 | 100,0 | 118 361,0 | 100,0 |

2.3.2.3 Направления эволюции процессов формирования и использования собственных ресурсов в бюджетной системе ЕС

Эволюция бюджета ЕС шла по направлениям сближения разрозненных экономических и политических интересов стран-участниц ЕС на волне двух разнонаправленных процессов - роста интеграции и устранения противоречий, вызванных расширением состава участников с разным уровнем экономического и политического развития.

Основными диспропорциями, направляющими, в том числе эволюцию бюджетной системы ЕС являются:

1. *Совмещение противоречивых интересов индустриальных и аграрных стран и возможность длительного лоббирования последними приоритета сельскохозяйственной политики над другими расходами, вначале под угрозой выхода из ЕС (Начальная модель и Модель единого бюджета с закрепленной системой собственных ресурсов), затем - с использованием механизма блокирующего меньшинства в работе укрепивших свою автономию бюджетных институтов.*

2. *Закрепление деления стран ЕС на – нетто-доноров (6 основных стран) и нетто-получателей (все остальные) – обе группы стран имеют*

блокирующий минимум при решении вопросов квалифицированным большинством. Эта диспропорция усилилась после расширения ЕС с 15 до 27 стран в 2005-2007 гг. и привела:

- к *ограниченному росту доходной и расходной частей бюджета* в 2004-2009 гг., а также на период до 2013 г.,
- к проявлению *центробежных тенденций* и индивидуализации подходов к расчету выплат для стран-доноров,
- к *половинчатому исполнению стратегии развития ЕС* (урезание планируемых расходов, направленных на инвестиции в будущее ЕС в пользу более «приземленных» потребностей стран-получателей – сельское хозяйство и политику выравнивания (Таблица 11, Модель большого бюджета: ограниченный рост).

На волне интеграции и с учетом диспропорций идут следующие процессы, определяющие эволюцию моделей бюджета:

1. *Становление общих органов управления бюджетным процессом* и выравнивание их политического веса для поддержания устойчивости и эффективности бюджетной системы

Бюджетные институты *эволюционируют в сторону самостоятельных и политически независимых образований* (Совет ЕС, Парламент ЕС, Еврокомиссия) и со сбалансированным распределением полномочий.

Переход от модели к модели сопровождается *усилением роли Парламента ЕС и Еврокомиссии: от Начальной модели тройственного бюджета* с практически полным отсутствием у Парламента политической власти и голосованием на уровне Совета (по сути собрания государств-участниц ЕС) *на принципах «единодушия»* до моделей, в которых условием составления и исполнения бюджета является достижение *тройственного соглашения между Советом ЕС, Парламентом и Комиссией*, а голосование по основным вопросам осуществляется на основе *квалифицированного большинства* (система распределения голосов между странами учитывает, в том числе, представляемую численность населения (см. Модель единого

бюджета «двух рук», Модель «Большого» бюджета: ограниченный рост, Современная модель: тестирования практикой).

В настоящее время Парламент и Совет ЕС имеют практически равный политический вес и в равной степени влияют на бюджетный процесс (Таблица 11).

С начала 90-х гг. выстраивается полноценная международно признанная система независимого внешнего и внутреннего контроля за «правильностью» работы институтов (см. раздел 5.5 и 5.6 настоящего отчета).

Вместе с тем, выравнивание политического веса бюджетных институтов ставит задачу «тонкой настройки» механизмов принятия решений на уровне планирования и исполнения бюджета для баланса противоречивых интересов новых и старых участников ЕС, доноров и получателей, интересов ЕС в целом как международного экономического объединения.

Эта задача решается через *совершенствование сложившейся системы голосования* в бюджетных институтах ЕС по различным вопросам и системы распределения голосов.

Эволюция системы голосования является неотъемлемой частью эволюции бюджетной системы. Последние изменения в этой части, введенные Лиссабонским договором вступают в силу с 2014 г. (Таблица 11, современная модель)

2. *Расширение состава и направленности реализуемых в рамках бюджета общих политик* на фоне роста объемов бюджета и повышения *финансовой самостоятельности ЕС* (становление системы собственных ресурсов)

Каждая последующая модель бюджета ЕС отличается все более широким составом стратегических направлений расходования средств (Таблица 26).

Таблица 26 – Эволюция политик, реализуемых в рамках бюджета ЕС⁷⁶

| Модель | Реализуемые политики | Бюджетные расходы |
|--|---|---|
| <i>Начальная модель: тройственный бюджет</i> (1957-1970) | - Сельскохозяйственная - Транспортная | Объем, млн. расчет. ед. 1957 г. – 7,3 1970 – 3 385,2 Средний темп прироста – 33% |
| <i>Модель единого бюджета с закрепленной системой собственных ресурсов</i> (1971-1986) | - Сельскохозяйственная - Структурная - Начало реализации исследовательской политики (в основном в рамках Евроатома) - Начало реализации политики по развитию рыбного хозяйства - Усиление социальной политики | Объем: 1971 г. – 2207,1 млн. расч. ед. 1986 – 34 675,4 млн. ЭКЮ Средний темп прироста – 22% |
| <i>Модель единого бюджета «двух рук»</i> (1987-2003) | - Сельскохозяйственная - Структурная - Исследовательская - По развитию рыбного хозяйства - Социальная - Защита окружающей среды - Подготовка к вступлению в ЕС | Объем: 1987 – 35 088,0 млн. ЭКЮ 2003 – 89 377,4 млн. евро Средний темп прироста – 12% |
| Модель большого бюджета: начало реформ (2004-2009) и Современная модель: тестирование практикой (2009 – по н.в.) | 1. Сфера сельского хозяйства - Сельскохозяйственная политика (рынок, качество продуктов) - Защита окружающей среды и повышение качества жизни - Развитие сельских территорий - Развитие рыбного хозяйства 2. Свобода, безопасность и правосудие - Солидарность и управление миграционными потоками - Фундаментальные права и правосудие - Борьба с терроризмом 3. Развитие европейской культуры, строительство единого общества: - Молодежная политика - Взаимопонимание - Культура - Общественное здоровье - Защита потребителей 4. ЕС как глобальный партнер - Подготовка к вступлению в ЕС других стран - Развитие добрососедских и партнерских отношений - Развитие инструментов экономической стабильности - Гуманитарная помощь - Демократия и защита прав человека | Объем, млн. евро 2004 – 99 934,2 2009 – 118 361,0 2011 – 147 200,0 Средний темп прироста – 3% |

Однако, существующие диспропорции в уровне развития стран, при сложившихся механизмах принятия управленческих решений не позволяют

⁷⁶ По данным Еврокомиссии, средний темп прироста рассчитан по динамике расходов общего бюджета.

полноценно реализовать все стратегические направления. Требуется более высокий уровень интеграции, который был снижен после массового вступления в ЕС стран из Восточной Европы (см. выше диспропорции, влияющие на эволюцию бюджетной системы). Необходимые изменения в составе расходов продвигаются медленными темпами.

3. Унификация бюджетных инструментов

- *Эволюция в сторону единого бюджета* начальная модель включала три бюджета, далее длительное время существовал общий бюджет и дополнительные бюджеты институтов. С 1965 г. согласно Договору о слиянии (Merger Treaty, 1965) единый бюджет Сообщества стал включать административных бюджета (Европейское объединение угля и стали (ЕСС) и Евратома). А в 1970 г. Люксембургский договор включает в Общий бюджет ЕЭС бюджет Евратома на исследовательские и инвестиционные цели. С 1968 г. Евроатом включен в единый бюджет. Европейское объединение угля и стали (ЕСС) 23 июня 2002 г. прекратило свое существование в связи с истечением Договора о его создании.

На сегодняшний день отдельный бюджет в бюджетной системе ЕС имеет только Европейский фонд развития (EDF).

Однако, резкое расширение состава ЕС за счет новых членов в 2005-2007 гг. привело к превышению *дезинтеграционных тенденций*, сложностям со сведением требуемой расходной и доходной частям бюджета, снижению единства политических взглядов и экономических потребностей, снижению управляемости бюджета и возможностей его использования для целей реализации общей стратегии развития ЕС. Все чаще звучат *идеи о введении отдельных бюджетов*, как минимум – бюджета общественных товаров⁷⁷.

⁷⁷ См, например, Charles B. Blankart, Gerrit B. Koester/ Refocusing the TU budget – an institutional view, - Humboldt-University Berlin. Faculty of economics. Spandauer Strasse 1. D-10178 Berlin, p. 19

Такие прецеденты уже существуют в истории ЕС, последний – отдельный бюджет по кредитам и займам⁷⁸. Бюджет общественных товаров существует в составе OECD – Организации экономического сотрудничества и развития. Предпочтительная форма доходной части такого бюджета – индивидуальные взносы государств-участников из-за наличия особых представлений о том, что должно быть включено в понятие общественного товара.

- Эволюция бюджетного процесса в направлении развития согласовательных процедур, в том числе как ответ на усиливающиеся процессы дезинтеграции под влиянием совмещения противоречивых интересов стран-доноров и стран-получателей бюджетных средств.

Данную тенденцию можно проиллюстрировать введением механизма Межинституциональных соглашений (МИС) (Модель единого бюджета «двух рук» с финансовой перспективой) с последующим его расширением до согласования Рамочного механизма многолетнего финансирования (Multiannual Financial Framework, MFF). Это - Модель большого бюджета, Современная модель.

4. Становление системы собственных ресурсов, базирующихся на ВНД – эволюция в сторону финансовой автономии ЕС

На всем протяжении бюджетной истории ЕС после введения системы собственных ресурсов (формирование завершилось в 1988 г.) идет процесс увеличения в общих доходах бюджета доли собственных ресурсов, базирующихся на ВНД (Таблица 27) (подробнее о порядке расчета единой ставки ВНД – см. раздел 3.3.1 настоящего отчета).

Развитие системы собственных ресурсов успешно избегало рисков излишней централизации бюджетных ресурсов на наднациональном уровне. Действовал принцип «собирать столько, сколько нужно для надлежащего функционирования ЕС. Размер бюджета в % от общего ВНД стабилен на

⁷⁸ «Бюджет еврозоны может быть утвержден на саммите ЕС» <http://www.vestifinance.ru/articles/18157>

всем рассматриваемом периоде и не превышает установленного потолка в 1,2 % (см. таблицы - Таблица 14, Таблица 18, Таблица 21, Таблица 23).

Таблица 27 - Доходы бюджета ЕС 1970-2010, в % от ВНД (GNI)⁷⁹

| % от ВНД (GNI) | 1970 | 1979 | 1988 | 1995 | 2004 | 2010 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Число государств-участниц ЕС | EU6 | EU9 | EU12 | EU15 | EU25 | EU27 |
| Собственные ресурсы, базирующиеся на НДС (VAT-based own resource) | x | 0,38 | 0,59 | 0,58 | 0,13 | 0,1 |
| Собственные ресурсы, базирующиеся на ВНД (GNI-based own resource) | x | x | 0,1 | 0,21 | 0,65 | 0,75 |
| Другие платежи государств-участников | 0,78 | x | x | x | x | x |
| Общие взносы государств-участников | 0,78 | 0,38 | 0,62 | 0,8 | 0,78 | 0,83 |
| Традиционные собственные ресурсы (TOR) | x | 0,39 | 0,28 | 0,22 | 0,12 | 0,13 |
| Всего собственные ресурсы | 0,78 | 0,77 | 0,96 | 1,01 | 0,9 | 0,97 |
| Излишек прошлого года | x | 0 | 0,01 | 0,1 | 0,05 | 0,02 |
| Другие доходы | 0 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,03 | 0,05 |
| Всего доходов | 0,78 | 0,78 | 0,99 | 1,12 | 0,98 | 1,05 |

Базирующаяся на TOR система собственных ресурсов обнаружила свои недостатки. Это – зависимость от снижения импорта сельскохозяйственных товаров по мере реализации аграрной политики и расширения объемов внутреннего производства и потребления продукции сельского хозяйства. Снижение суммарного объема поступлений за счет освобождения импортируемой из присоединяемых к ЕС стран продукции от таможенных пошлин, снижением ставки тарифов, ростом торговых соглашений с третьими странами.

Данное снижение до 1980-х гг. компенсировалось ростом доли отчислений от НДС (о порядке их расчета - см. раздел 2.1 настоящего отчета). Однако база для расчета НДС росла медленно⁸⁰. С 1988 года вводится система «дополнительных» собственных ресурсов, базирующихся на ВНД, которые носят балансирующий характер и зависят от объема поступлений остальных источников. В свете вышеобозначенных фактов,

⁷⁹ По данным Еврокомиссии (с 1970 по 2007 – EU budget 2008 Financial Report, с 2007-2012 - [Budget online website \(http://ec.europa.eu/budget/figures/pre2007/pre2007_en.cfm\)](http://ec.europa.eu/budget/figures/pre2007/pre2007_en.cfm))

⁸⁰ Усиливаются жалобы на несправедливый характер определения размера отчислений от НДС (регрессивная шкала, большая нагрузка на «бедные» страны (см. Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax. Brussels, 9.11.2011. – 15 p.)

участие этой статьи в доходах бюджета приобретает все большую значимость (75% доходов бюджета ЕС в 2010 г.).

2.3.3 Организационная структура управления бюджетной системой ЕС

Бюджетная система ЕС как интеграционного объединения представлена единым (общим) бюджетом Европейского союза и Европейского энергетического атомного сообщества [ст.2(a) Regulation 966/2012].

Организационная структура бюджетной системы ЕС представлена на рисунках ниже (**Рисунок 15**).

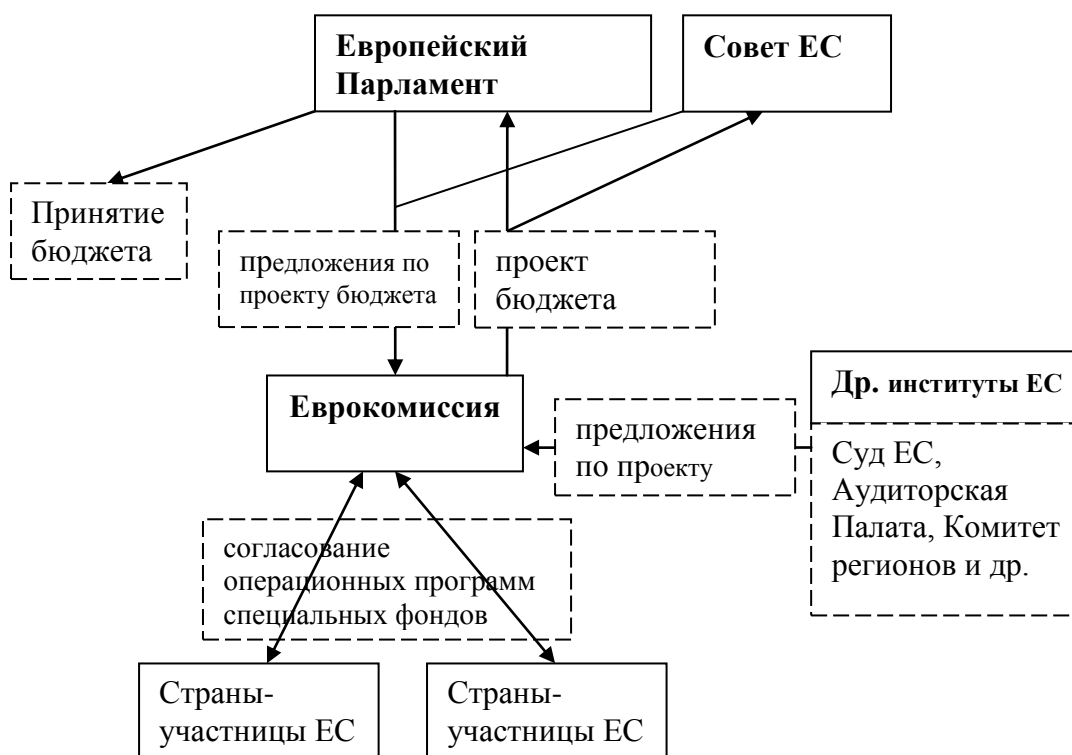


Рисунок 15 – Организационная структура принятия проекта бюджета ЕС

Основными участниками, осуществляющими управление бюджетной системой ЕС, являются Европарламент, Совет ЕС и Еврокомиссия.

Европарламент и Совет ЕС осуществляют функции по одобрению и внесению изменений в проект бюджета ЕС, при этом бюджет принимается Европейским Парламентом.

Функции по подготовке проекта бюджета, организации его управления и исполнения осуществляет Еврокомиссия. Институты ЕС осуществляют подготовку предложений в проект бюджета – предварительную оценку своих доходов и расходов.

К Институтам ЕС относятся Европарламент, Европейский совет, Совет ЕС, Еврокомиссия, Суд ЕС, Палата Аудиторов, Европейский экономический и социальный комитет, Комитет регионов, Европейский институт омбудсмана, Европейский надзорный орган, ответственный за защиту данных, Европейская служба по внешним делам.

Европейский центральный банк не считается институтом ЕС в рамках системы институтов ЕС, участвующих в бюджете ЕС [ст.2(b) Regulation 966/2012].

Исполнение бюджета ЕС осуществляется как непосредственно Еврокомиссией (на 22%), так и совместно со странами-членами ЕС (76% исполняется Еврокомиссией совместно со странами ЕС, т.е. Еврокомиссия перечисляет финансирование странам ЕС, которые исполняют бюджет в данной части расходов), а также другими странами (1% бюджета) и международными организациями (Еврокомиссия и международные организации – 1% бюджета)⁸¹. При этом Еврокомиссия вправе привлекать для выполнения ряда функций специальные агентства (подробнее – см. раздел 5 настоящего Отчета). Схема исполнения бюджета представлена на рисунке ниже.

⁸¹Раздел «Adoption and Management» сайта ЕС // http://ec.europa.eu/budget/explained/management/managt_who/who_en.cfm

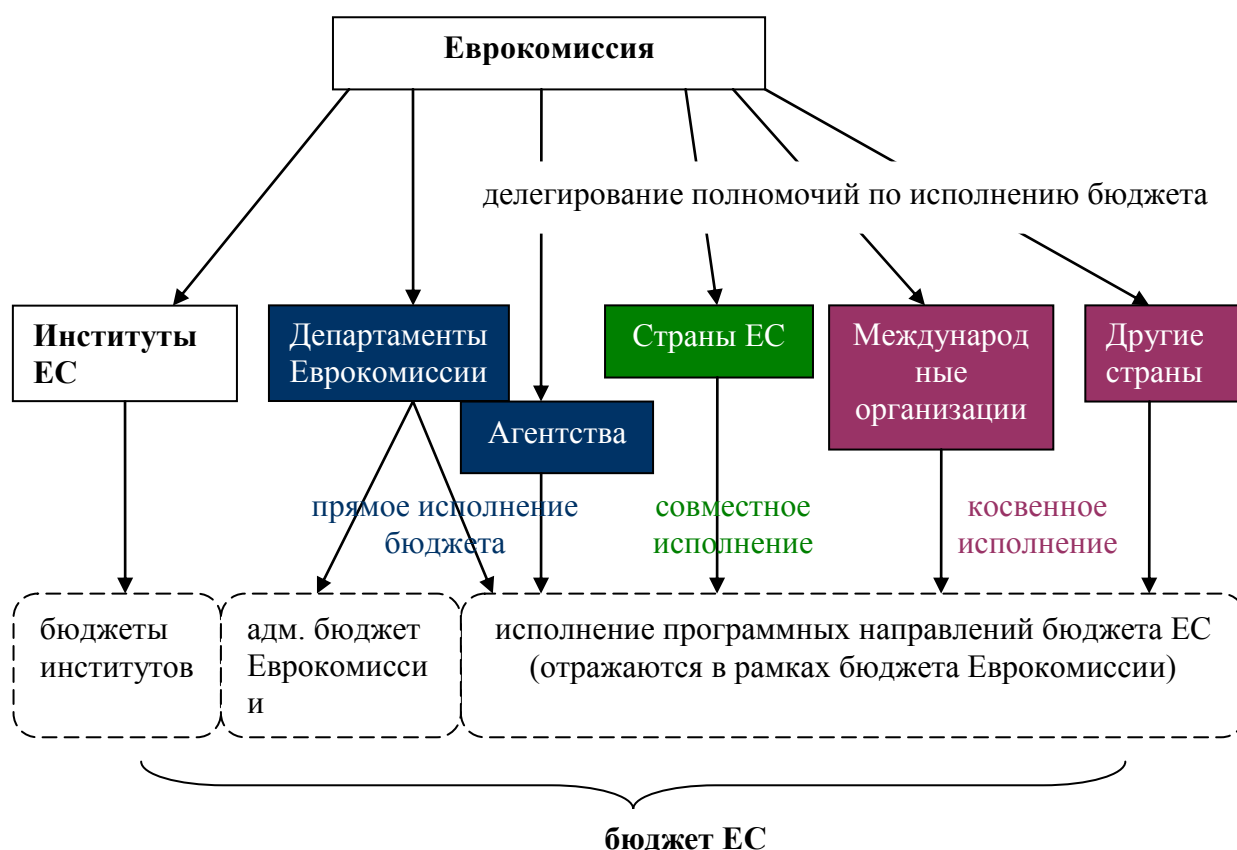


Рисунок 16 – Организационная структура системы исполнения бюджета ЕС

Страны-участники ЕС обязаны осуществлять платежи в пользу ЕС, определенные в качестве источников собственных ресурсов ЕС, после объявления о принятии бюджета [ст.40(2) Regulation 966/2012].

2.3.4 Принципы формирования и процедур принятия бюджета ЕС

В бюджетном законодательстве ЕС заложены следующие принципы бюджетной системы ЕС⁸²:

1) Принцип единства и точности представления бюджетной системы

Принцип единства предусматривает, что все доходы и расходы бюджетной системы ЕС должны быть представлены в едином документе –

⁸² Title II, Regulation (EU, EURATOM) No 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) No 1605/2002.

бюджете. Единый бюджет ЕС включает как доходы и расходы ЕС, так и доходы и расходы Европейского атомного энергетического сообщества.

В бюджете ЕС также указываются гарантии по операциям заимствования и кредитования, осуществляемым ЕС, включая операции Европейского финансового стабилизационного механизма (European Financial Stability Mechanism) и Программы платежного баланса (Balance of Payment Facility) (отражаются как условные расходы «pro memoria») [Article 7 Regulation 966/2012].

Принцип также предусматривает, что доходы могут быть собраны и расходы осуществлены только после включения в бюджет, а также запрет на осуществление расходов сверх предусмотренных бюджетом ассигнований. Ассигнования могут включаться в бюджет только в случае обоснования расходов [Article 8 Regulation 966/2012].

2) Принцип ежегодного составления бюджета

Принцип предусматривает ежегодное составление бюджета, включающего всех виды ассигнований, и устанавливает следующие сроки финансового года: 1 января – 31 декабря.

В бюджете предусмотрены 3 вида расходных обязательств [Article 10 Regulation 966/2012]: бюджетные обязательства (commitment appropriations), бюджетные выплаты (payment appropriations), недифференцированные обязательства (non-differentiated appropriations) (Таблица 28).

Таблица 28 – Характеристика расходных обязательств бюджета ЕС

| <i>Вид расходного обязательства</i> <i>Характеристика</i> | <i>Бюджетные обязательства (commitment appropriations)</i> | <i>Бюджетные выплаты (payment appropriations)</i> | <i>Недифференцируемые обязательства (non-differentiated appropriations)</i> |
|--|--|--|--|
| Определение | Юридическое обязательство использования денежных средств в том же году, что и были приняты бюджетные обязательства, либо в следующих годах | Размер денежных средств, которые ЕС планирует выплатить в течение определенного года | Бюджетные выплаты по недифференцированным обязательствам осуществляются в том же году, что и были приняты обязательства (например, административные расходы) |

| | | | |
|---|---|--|--|
| Порядок переноса расходных обязательств на следующий финансовый год | По общему правилу обязательства, не исполненные в текущем финансовом году, не переносятся на следующий год, но для ряда случаев предусмотрены исключения: | | |
| | могут быть перенесены на следующий год, если в текущем финансовом году (до 31 декабря) большая часть подготовительной стадии по реализации обязательств (commitment procedure) была завершена | переносятся выплаты в отношении действующих обязательств, которые переносятся на следующий год | обязательства в отношении заключенных в текущем финансовом году договоров автоматически переносятся на следующий год (но не далее) |
| | обязательства в отношении доходов, имеющих целевое назначение (подробнее про доходы, имеющие целевое назначение, см. раздел 4). | | |

Источник: Articles 10, 13 Regulation 966/2012.

Предусмотрен *учет доходов по кассовому методу*, за исключением принятия к учету собственных доходов за январь следующего финансового года. Также предусмотрена возможность последующей корректировки записей по учету взносов на основе ВНД и НДС (вид собственных ресурсов) обязательств [Article 11 Regulation 966/2012].

Перенос доходов на следующий год осуществляется только в отношении доходов, имеющих целевое назначение [Article 14 Regulation 966/2012]:

- внешние доходы, имеющие целевое назначение, переносятся на следующий год автоматически и используются до момента завершения программы. В случае принятия преемственной программы внешние доходы последнего года завершившейся программы могут быть перенесены на первый год выполнения преемственной программы;

- внутренние доходы, имеющие целевое назначение, переносятся на следующий год, но не далее.

Если бюджет не был одобрен к началу финансового года (1 января) применяется принцип «предварительной 1/12 системы» («Provisional Twelfths System»): расходы начисляются ежегодно в рамках 1/12 расходов

предыдущего финансового года в рамках каждой главы расходов [Article 16 Regulation 966/2012].

3) Принцип сбалансированности доходов и расходов (equilibrium)

Доходы бюджета должны быть сбалансированы с бюджетными ассигнованиями, предусмотрен запрет на привлечение кредитов [Article 17 Regulation 966/2012].

Профицит (дефицит) текущего финансового года переносится на следующий финансовый год и учитывается в качестве доходов (профицит) или бюджетных выплат (дефицит). При выявлении несоответствия между показателями исполнения бюджета, указанными в предварительных данных о его исполнении (Provisional Accounts), и последующими оценками исполнения (для года n-1) суммы корректировок будут учтены в бюджете следующего финансового года (года n). Изменения вносятся с помощью принятия поправок к бюджету (года n) [Article 18 Regulation 966/2012].

4) Принцип единства валюты

Валютой составления, исполнения и представления бюджета признается евро (но для ряда случаев, предусматривается возможность осуществления операций в иных валютах).

5) Принцип универсальности (совокупного покрытия расходов бюджета) (universality)

Общая сумма доходов должна покрывать общую сумму бюджетных выплат. Доходы и расходы должны быть учтены в полном объеме, не требовать дополнительных корректировок относительно друг друга. Расходы должны быть профинансированы независимо от имеющихся видов доходов. Исключение из этого правила – отдельные виды доходов, имеющих целевое назначение (подробнее про классификацию внешних и внутренних доходов, имеющих целевое назначение, см. раздел 4.2.3 настоящего отчета).

Предусмотрена возможность получения безвозмездных пожертвований (фонды, субсидии, дары, завешания). При превышении суммы пожертвования суммы 50 тыс. евро, предусматривающего дополнительные издержки, превышающие 19% стоимости пожертвования, требуется одобрение Европейского парламента и Совета ЕС [Article 17 Regulation 966/2012].

б) Принцип спецификации (целевого назначения расходов и четкой идентификации доходов)

Для ассигнований должны быть указаны четко определенные цели (в соответствии с бюджетной классификацией ЕС: Раздел (Title) > Глава (Chapter)> Статья (Article) > Пункт (Item) [Article 24 Regulation 966/2012].

Установлены ограничения в отношении возможности перемещения средств между отдельными статьями бюджета в ходе исполнения бюджета (Таблица 29).

Таблица 29 – Порядок перемещения средств по направлениям расходов бюджета в течение финансового года

| | <i>Раздел (Title)</i> | <i>Глава (Chapter)</i> | <i>Статья (Article)</i> | <i>Порядок согласования с органами управления ЕС</i> |
|---------------|---|--|-------------------------|--|
| | <i>Между разделами</i> | <i>Между главами</i> | <i>Между статьями</i> | |
| Институ-ты ЕС | До 10% | Без ограничений | | Уведомляет Европейский парламент и Совет ЕС за 3 месяца до осуществления платежа. |
| | Свыше 10% | X | | Направление предложений Парламенту и Совету ЕС |
| Евро-комиссия | В отношении расходов на персонал и административных расходов – до 10% от раздела, из которого передаются средства, и до 30% от раздела, куда передаются средства. | В отношении операционных расходов до 10% от суммы по главе, из которой передаются средства | Без ограничений | Осуществляет самостоятельно. Уведомляет Европейский парламент и Совет ЕС за 3 месяца до осуществления платежа. |
| | В отношении расходов на персонал, в т.ч. внешний, и др. агентов в пределах 5% годовых расходов (только в течение 2-х последних месяцев года) | X | | Уведомляет Европейский парламент и Совет ЕС в течение 2 недель после принятия решения |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | - Для использования доходов из категории резервов (“provisions”). - Экстренные расходы, осуществляемые после 1 декабря, финансируемые за счет неиспользованных расходов текущего финансового года (Heading 4) | | Немедленное уведомление Европейского парламента и Совета ЕС по результатам принятия решения |
|--|--|--|---|

Источник: Articles 25-27 Regulation 966/2012.

В отношении доходов бюджета принцип спецификации действует таким образом, что различные источники доходов, полученных в бюджет, должны быть четко идентифицированы, при этом доходы, не отраженные в бюджете соответствующего года, не могут являться источником выплат в рамках данного финансового года⁸³.

7) Принцип рационального управления финансами

Принцип рационального управления финансами включает принципы экономии и эффективности (economy, efficiency and effectiveness). *Принцип экономии* подразумевает, что ресурсы, используемые организацией в своей деятельности, должны быть доступны в любой момент времени в достаточном качестве и количестве и по наилучшей цене. *Принципы эффективности* предполагают максимально выгодное соотношение между затраченными ресурсами и достигнутыми результатами (efficiency); достижение обозначенных целей и результатов (effectiveness).

В целях соблюдения принципа рационального управления финансами цели бюджета должны быть конкретными, измеряемыми, достижимыми, существенными, с заданными временными рамками. Достижение поставленных целей должно контролироваться с помощью индикаторов результативности, которые должны подлежать обязательному раскрытию как минимум ежегодно.

⁸³ EU Budget. Financial Report 2011. – European Commission, 2011

8) Принцип прозрачности

Принцип устанавливает требования к информационной открытости бюджета ЕС (при подготовке и исполнении бюджета, действует в отношении бюджета и бюджетных счетов).

В обязанности Президента Европейского Парламента входит обязательная публикация бюджета в Официальном журнале ЕС в течение 3 месяцев с момента принятия. Консолидированные годовые отчеты (Consolidated Annual Accounts) и отчеты о бюджетном и финансовом менеджменте, подготовленные каждым из институтов ЕС, также должны быть опубликованы в Официальном журнале ЕС. В приложении к бюджету должна быть указана информация о кредитных операциях.

В ходе дальнейшей работы содержательная характеристика каждого из принципов будет расширена, раскрыты требования к их практическому применению, оценена возможность использования в Евразийской экономической комиссии.

2.3.5 Система долгосрочного финансового планирования

2.3.5.1 Общая характеристика систем долгосрочного финансового планирования

Система долгосрочного финансового планирования ЕС сформировалась как предварительная согласовательная процедура основных параметров доходов и расходов бюджета на период 5-7 лет.

Предпосылкой создания и внедрения такой системы стало предотвращение ситуаций *несвоевременного принятия бюджета и задержек с реализацией программ* ввиду разнонаправленности интересов группы стран-доноров и получателей бюджетных средств, усиливающихся в период расширения международных интеграционных объединений.

В настоящее время - это важный *инструмент регулирования*, в том числе годового бюджета, существенно снижающий риски его несвоевременного принятия и дефицитного сведения.

Система долгосрочного планирования охватывает не только вопросы формирования и исполнения бюджета. Попутно *решается целый комплекс вопросов* работы бюджетной системы и интеграционного образования – вызовы внешней среды, непредвиденные ситуации, отлаживание и повышение эффективности бюджетного процесса; внесение необходимых изменений в законодательство (как правило, уже после апробации на практике на базе совместных соглашений по реализации долгосрочного бюджетного плана).

Система долгосрочного планирования призвана оказывать *балансирующий характер* на работу международных интеграционных образований и их институтов, своевременно *сглаживать возникающие конфликты* и разногласия, не допускать их отражения на фактическом исполнении годовых бюджетов.

Согласованные параметры долгосрочных финансовых планов выступают *исходным ориентиром* для составления годовых бюджетов, при необходимости содействуют его бездефицитному сведению.

Итоги реализации долгосрочных финансовых планов (равно как и среднесрочных) выявляют необходимые направления реформирования бюджетной сферы, предоставляют *содержательную часть реформ*, выявляют *потребности в новых инструментах*, механизмах, институтах, необходимые изменения в их функциях и полномочиях для эффективной работы бюджетной системы.

Основное участие в работе системы долгосрочного финансового планирования занимают два механизма:

- *стратегическое планирование* будущего развития интеграционного образования (приоритетная цель, задачи на рассматриваемый период) – задает направления финансирования. Часто основой для работы такого

механизма выступает Договор о создании международного интеграционного образования и/или иной документ, содержащий *конституционные основы* его существования;

- *согласование заданных направлений развития* в параметрах бюджетного процесса, формы и размеры вклада участников в бюджет интеграционного образования, размеры финансирования расходных частей бюджета.

2.3.5.2 Рамочный механизм многолетнего финансирования ЕС

Полноценную систему долгосрочного финансового планирования бюджета международного интеграционного образования представляет *Рамочный механизм многолетнего финансирования ЕС (Multiannual Financial Framework (MFF))*.

MFF впервые был введен в бюджетную систему ЕС в 1988 г. и охватывал период 1988-1993 гг. (5 лет), в последующем для повышения стабильности работы системы горизонт планирования был увеличен до 7 лет. При подготовке Еврокомиссией предложений по *MFF* 2014-2020 гг. было указано на целесообразность увеличения горизонта планирования до 10 лет⁸⁴ (Таблица 33).

Конституционная основа введения MFF. Лиссабонский договор⁸⁵ внес изменения в Договор о создании ЕС, в частности дополнил его ст. 270а, посвященной *MFF*. В данной статье отражается общий порядок формирования *MFF* и его согласования с участием Еврокомиссии, Парламента и Совета ЕС. Лиссабонский договор определил и стратегические цели развития ЕС.

⁸⁴ Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету, Парламентам стран ЕС по общему обзору бюджетной системы ЕС и поставленных перед ней задач ([Communication \(COM\(2010\)700\) on the EU budget review](#)), стр. 23

⁸⁵ «Лиссабонский договор о внесении изменений в [Договор о Европейском союзе](#) и [Договор об учреждении Европейского сообщества](#)» (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) от 13 декабря 2007 г. (вступил в силу с 1 января 2009 г.)

Введена ст. 312 Договора о функционировании ЕС, в которой указывается следующая цель ведения MFF: повышение надежности процедуры исполнения бюджета в пределах выделенных лимитов на финансирование его расходной части.

Согласно ст. 312 Договора о функционировании ЕС Порядок подготовки, согласования и реализации Multiannual Financial Framework (MFF) утверждается Советом ЕС по принципу квалифицированного большинства после одобрения Парламентом ЕС (большинством голосов).

В практике принятия MFF на 2014-2020 гг. (именно на этот период MFF начинает распространяться действие Лиссабонского договора и вносимых им изменений и дополнения) данный принцип реализуется *в дифференцированном подходе* к юридическому закреплению достигнутых соглашений по пакету документов MFF (см. рисунок ниже (Рисунок 18), а также описание этапа 4 - Окончательное юридическое закрепление MFF)).

Так, регулятивная часть MFF (система потолочных значений по доходам и расходам) утверждается Советом ЕС на основе резолюции Парламента ЕС, а Предложения и проекты нормативно-правовых актов в рамках MFF утверждаются совместно Советом ЕС и Парламентом ЕС.

Порядок прохождения разработки Еврокомиссией предложений, а также основной процедуры согласования разработанных Еврокомиссией предложений *пока не оформлен законодательно* и представляет собой результат сложившейся практики работы институтов бюджетной системы в рамках их полномочий и действовавших ранее *Межинституциональных соглашений* - см. ниже.

Существенным содержанием MFF является установление «потолка» принятых ЕС обязательств по каждому направлению бюджетных расходов (Headings), соответствующих заданным политикам, реализуемым ЕС на период не менее, чем 5 лет. Более детально заданные направления расходов и их потолочные значения (по каждому году) расписываются в рамках

годового бюджета. Система «потолков» по расходам поддерживается установленным «потолком» по расходной части бюджета в % от общего ВНД (Рисунок 18).

Предпосылки введения MFF. Обострение проблем с дефицитностью бюджета (1984, 1985), рассогласованности взглядов на бюджетную политику, длительный период согласования, задержки с принятием бюджета (1979, 1984, 1985, 1987 гг.). Задержки с реализацией бюджетных программ

Введение MFF было поддержано *новым видом собственных средств бюджета ЕС – «дополнительными» доходами* на базе ВНД (% от GNI), размер которых определялся суммой необходимых для сбалансирования принятых обязательств по расходованию бюджетных средств и размеров поступивших средств от остальных собственных источников (ТОР и % от сборов по НДС) – более подробно см. раздел 3.3 настоящего отчета.

Значимость MFF. Центр бюджетной системы ЕС, бюджетной политики и стратегий развития. Место сосредоточения основных споров и разногласий между государствами-участниками ЕС, а также между бюджетными институтами. Обеспечивает последовательное поддержание адекватности системы собственных ресурсов, совершенствование бюджетного процесса и повышение его управляемости. Построен на выполнении лимитов и правил, которые устанавливаются и совершенствуются от одного периода планирования к другому.

За время реализации четырех рамочных механизмов финансирования (с 1988 по 2013 гг.) не было допущено *ни одного несоответствия в сроках исполнения годовых бюджетов*. При этом количество реализуемых через бюджет политик за этот же период увеличилось примерно в два раза, в 5 раз вырос объем бюджетных расходов. Количество государств-участниц ЕС возросло с 12 до 27. После присоединения новых стран в 2005, 2007 гг. ВВП вырос на 5%, а население - на 30%, число фермеров – на 50%⁸⁶, что резко повысило нагрузку на расходную часть бюджета. Однако за все время

⁸⁶ European Union Public Finance – Fourth edition. Luxembourg: European Communities, 2008. – P 96.

существования MFF ни разу не допускалось снижение расходов. Исключение составляет следующий этап принятия MFF на 2014-2020 гг. (сокращение на 3,3% по сравнению с предыдущим семилетним планом).

Базовые составляющие и инструменты MFF. Условно в содержании MFF можно выделить 3 блока, по которым проходит согласование;

- Система *собственных ресурсов* и ее параметры
- Политики и приоритеты, предельные объемы финансирования
- Законодательное закрепление эффективных условий работы MFF

Инструменты (Рисунок 17):

- *Обязательства MFF* (commitments) – правовое обязательство расходовать денежные средства по определенным направлениям в течение нескольких финансовых лет

- *Платежи MFF* – покрывают расходы, связанные с обязательствами, принятыми в бюджете ЕС в течение текущего и предыдущего финансового года

- *"Потолок" по собственным ресурсам (лимит собственных средств)*, % от ВНД (GDI) – максимальная сумма собственных средств, которая может быть аккумулирована в течение года. Так как размер «потолка» выражается в % от ВНД (GNI), то эта величина зависит от темпов экономического роста (см. раздел 3.3.1 настоящего отчета)

- *"Потолок" по обязательствам (лимит собственных средств по обязательствам)* (ceiling for commitments), % от ВНД - максимальная сумма бюджетных средств, ожидаемых к получению, которая может быть потрачена на соответствующее направление расходов (по направлениям расходов в целом)

- *"Потолок" по платежам (лимит собственных средств по выплатам)* (ceiling for payments), % от ВНД (GDI) - максимальная сумма полученных бюджетных средств, которая может быть потрачена на соответствующее направление расходов (по направлениям расходов в целом)

- *Маржа* - разница между годовым "потолком" MFF (по обязательствам или платежам) и годовым бюджетом ЕС (по обязательствам или платежам) как в целом, так и по отдельным направлениям расходов (headings). *Важным правилом использования маржи* является следующее: маржа, доступная для использования по одному направлению расходов не может быть использована по другому направлению расходов. Маржа закладывается для покрытия непредвиденных расходов. Возможности ее использования в текущем и последующем году определяются отдельно.

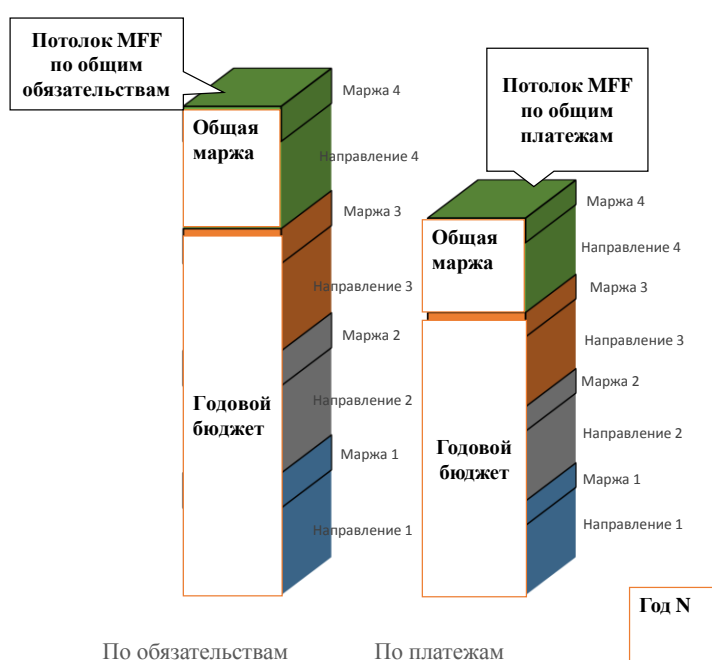


Рисунок 17 – Основные инструменты MFF и их участие в формировании годового бюджета

Выделяют также понятия поднаправлений (sub-headings) и соответствующий им «подпотолков» (sub-headings).

Параметры MFF по расходам на соответствующий год всегда выше, чем параметры по расходам годового бюджета. Сумма потолков по соответствующим направлениям расходов равна общему потолку по расходам бюджета (Рисунок 17).

- *Инструменты гибкости MFF* – дополнительные источники финансирования расходов бюджета, не включенные в MFF, которые мобилизуются на строго обозначенные цели. Устанавливается максимальная годовая величина привлечения дополнительных источников. В рамках текущей MFF – 200 млн. евро (в текущих ценах). Неиспользованный остаток этой величины может быть перенесен на два последующих финансовых года. Могут быть направлены на финансирование любого направления расходов (headings).

Кроме того к инструментам гибкости относят:

- Резерв помощи в чрезвычайных ситуациях (Emergency Aid Reserve) – максимально 221 млн. евро в год (в ценах 2004 г.)

- Фонд солидарности ЕС (EU Solidarity Fund) – максимально 1 млрд. евро в год

- Европейский фонд глобализации (European Globalisation Adjustment Fund) – максимально 500 млн. евро в год.

Механизм утверждения MFF. Включает в себя упорядоченные процедуры подготовки предложений по параметрам MFF и их обсуждение и согласование на уровне уполномоченных институтов.

«Окно переговоров» (Negotiating box) – документ, подготовленный страной, председательствующей в Совете ЕС, в котором обозначены основные инструменты и возможности будущего многолетнего плана. Он охватывает ключевые вопросы по трем блокам - система регулирования MFF («потолки»), собственные ресурсы и законодательство в области MFF. «Окно переговоров» постоянно обновляется и служит основой для согласования позиции по MFF на базе Европейского совета. Достигнутое соглашение создает основу для законодательной работы в части подготовки новых и дополнения действующих нормативно-правовых актов.

Общий подход (general approach) – общая позиция Совета ЕС в ожидании результата первого обсуждения параметров MFF в Парламенте ЕС

(позиция может быть частичной, если сформирована только по части вопросов MFF).

Межинституциональное соглашение – соглашение между Советом ЕС, Парламентом ЕС и Еврокомиссией по параметрам MFF. Несмотря на центральное положение, которое занимает Межинституциональное соглашение в системе MFF, его правовой статус до конца не определен. Оно не относится к разряду законов, так же как и не является частью политик.

Договоры, заключенные в рамках ЕС отдельно не указывают на возможности бюджетных институтов заключать между собой соглашения. Можно отметить ст. 10 Договора о создании ЕС в связке с принятой по отношению к этой статье Декларации № 3 (Declaration No. 3 to Article 10 TEU), которая является приложением к Ниццкому договору (Таблица 11) и признает существование Межинституциональных соглашений.

Всего за рассматриваемый период было заключено четыре такие соглашения - Delors I package 1988-1992, Delors II package 1993-1999, 2000-2006: AGENDA 2000, текущая MFF 2007-2013 гг. (Таблица 33).

В рамках межинституциональных соглашений (МИС) фиксируются положения по большинству важных вопросов работы MFF, утверждается MFF (Таблица 33).

- Первое МИС по бюджетной дисциплине и эффективному финансовому менеджменту от 29 июня 1988 г. (утверждает MFF на 1988-1992 гг.)

- Дополнение к МИС по бюджетной дисциплине и эффективному финансовому менеджменту от 29 июня 1988 г. (утверждает MFF 1993-1999 гг.)

- Новое МИС по бюджетной дисциплине и эффективному финансовому менеджменту от 17 декабря 1993 г.

- МИС по бюджетной дисциплине и совершенствованию бюджетного процесса, 6 мая 1999 г. (утверждает MFF 2000-2006 гг.)

- Текущее МИС⁸⁷ по бюджетной дисциплине и эффективному финансовому менеджменту от 17 мая 2006 г. (утверждает MFF 2007-2013 гг.)

Текущее МИС включает три части: 1) определения и реализация положений MFF; 2) направления совершенствования сотрудничества между бюджетными институтами в рамках бюджетного процесса, в том числе включает классификацию расходов, реализацию предложений по внесению изменений в законодательные акты; 3) эффективный финансовый менеджмент.

⁸⁷ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management (OJ C 139, 14.6.2006)

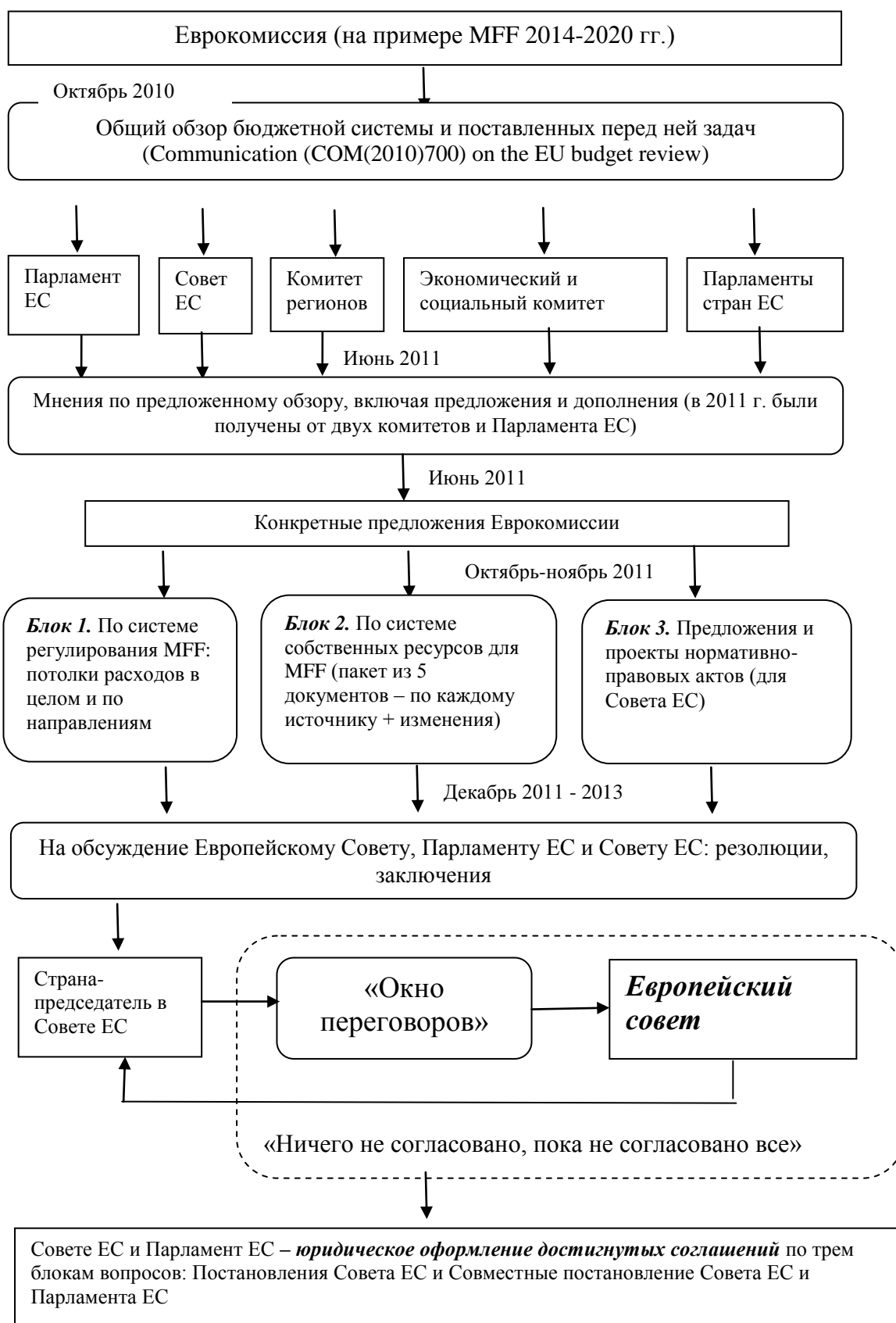


Рисунок 18 – Разработка и согласование MFF

Этапы утверждения MFF (на примере MFF 2014-2020 гг.).

1. Разъяснительный этап (примерно один год. Для MFF 2014-2020 гг. продолжался с октября 2010 по ноябрь 2011).

Цель этапа - сформировать позицию Еврокомиссии и обеспечить ее понимание и принятие институтами бюджетной системы и государствами—частниками ЕС.

Задачи этапа - разработка предложений Еврокомиссией и их обсуждение с другими бюджетными институтами.

С 2006 г. эта процедура включает две части:

1) Обсуждение общего подхода к MFF, включая общий обзор доходов и расходов бюджета в свете внешних и внутренних факторов на них влияющих; подведение итогов и выявление слабых мест предыдущих периодов; целевые установки нового периода (фактически – основные направления будущих расходов)⁸⁸, а также предложения по изменению объемов финансирования по каждому из них относительно предшествующего периода (Рисунок 18).

2) Конкретные предложения Еврокомиссии по параметрам MFF в составе трех блоков:

Блок 1 - по системе регулирования MFF (MFF Regulation). Включает: «потолки» расходов по годам и по направлениям расходов (headings), а также общий потолок расходов на каждый год (Рисунок 19).

⁸⁸ См. Communication (COM(2010)700) on the EU budget review (9.10.2010)

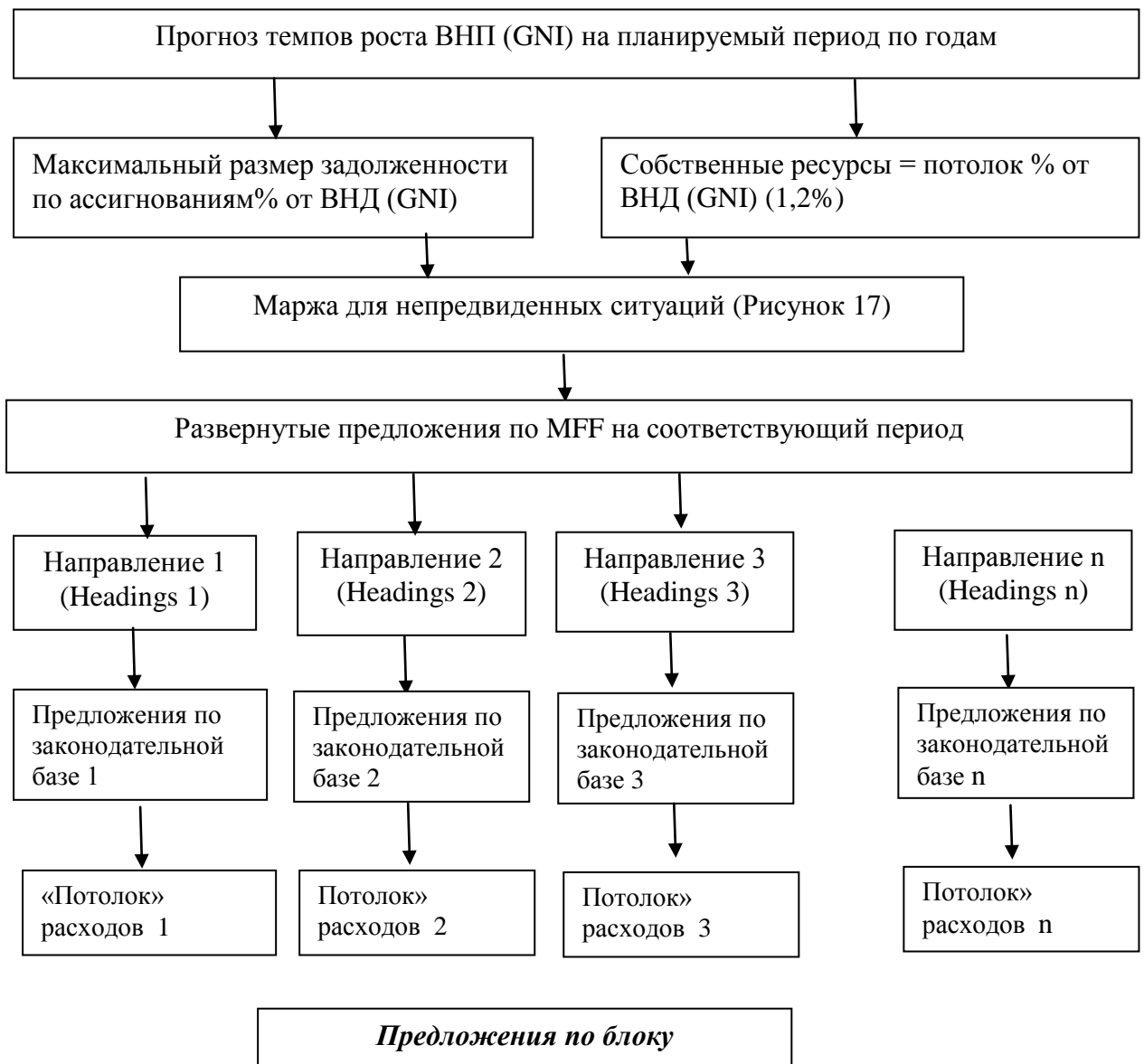


Рисунок 19 – Подготовка предложений Комиссии по блоку 1

Блок 2 – по системе собственных ресурсов MFF (MFF Own resources). Включает: «потолки» по доходам по годам, источники собственных ресурсов (изменение уже существующих и введение новых), корректирующие механизмы (внесение в них изменений при внесении изменений в систему собственных ресурсов).

Предложения по реформированию системы собственных ресурсов на период действия MFF 2014-2020 гг.⁸⁹ (предложения, сделанные по предшествующим MFF – см. таблицу ниже (Таблица 33)).

1) Упрощение системы взносов государств-участников ЕС на основе минимизации участия в формировании доходной части бюджета доходов, базирующихся на НДС государств-участников. Сбор таких доходов сопряжен со значительными административными издержками при вкладах в бюджет ЕС гораздо меньших, чем от доходов, базирующихся на ВНД (GNI). С 31 декабря 2013 г. Еврокомиссия предлагает отказаться от данного источника доходов бюджета.

2) Введение новых видов собственных ресурсов, закрепленных за бюджетом ЕС (Таблица 30):

- *Налогообложение финансовых операций* (Financial transaction taxation (FTT)). Еврокомиссия считает более эффективным установить единую систему налогообложения финансовых операций на уровне ЕС в целом и включать этот налог в бюджет ЕС напрямую. Сложность заключается в том, что данный вид налогов существует на отдельные финансовые операции лишь в небольшом числе государств-участников ЕС.

- *Развитие новой системы собственных доходов бюджета ЕС, базирующихся на НДС.* Направлено на усиление гармонизации систем НДС в странах-участниках, отказ от большого числа льгот по НДС

Их введение планируется в период 2014-2020 гг. При соблюдении временного регламента подготовительных процедур ориентировочно взимание новых налогов запланировано с 1 января 2018 г.⁹⁰

⁸⁹ Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union (//EC, Euratom) {SEC(2011) 876 final}

⁹⁰ Там же, Р. 5.

Таблица 30 - Оценочные параметры новой системы собственных ресурсов⁹¹

| | Проект бюджета 2012 | | 2020 | |
|---|------------------------|------|------------|------|
| | млрд. евро | % | млрд. евро | % |
| Традиционные собственные ресурсы (TOR) | 19,3 | 14,7 | 30,7 | 18,9 |
| Существующие отчисления стран в бюджет ЕС, из них | 111,8 | 85,3 | 65,6 | 40,3 |
| Собственные ресурсы, базирующиеся на НДС, включая баланс предыдущих лет | 14,5 | 11,1 | - | - |
| Собственные ресурсы, базирующиеся на ВНД, включая баланс предыдущих лет | 97,3 | 74,2 | 65,6 | 40,3 |
| Новые виды собственных ресурсов | - | - | 66,3 | 40,8 |
| Базирующиеся на НДС | - | - | 29,4 | 18,1 |
| Налог на финансовые операции | - | - | 37 | 22,7 |
| Итого собственных ресурсов | 131,1 | 100 | 162,7 | 100 |

Блок 3 – предложения и проекты нормативно-правовых актов по законодательному обеспечению реализации направлений расходования бюджетных средств (в 2014-2020 гг. более 70 направлений). Это – проекты Постановлений Европейского парламента и Совета ЕС, сообщения Еврокомиссии институтам бюджетной системы по конкретным направлениям и программам (более 70 предложений по различным направлениям) (Таблица 31).

Таблица 31 – Основные документы разъяснительного этапа MFF (на примере MFF 2014-2020)

| | |
|--|---|
| Еврокомиссия, 9/10/2010 | Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету, Парламентам стран ЕС по общему обзору бюджетной системы ЕС и поставленных перед ней задач (<u>Communication (COM(2010)700) on the EU budget review</u>) |
| Комитет регионов 7/06/2011 | Мнение Комитета регионов по общему обзору бюджетной системе Еврокомиссии (<u>Opinion of the Committee of the Regions on the EU Budget review</u>) |
| 8/06/2011 Парламент ЕС | Резолюция Европейского Парламента по Инвестициям в будущее: Новое MFF (European Parliament resolution of 8 June 2011 on Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe) |
| Экономический и социальный комитет 16/06/2011 | Мнение по общему обзору бюджетной системе Еврокомиссии (<u>Opinion of the European Economic and Social Committee on the EU Budget Review</u>) |
| Еврокомиссия 29/06/2011 | Предложения Еврокомиссии по MFF на 2014-2020 гг. (Proposal for the next Multi-Annual financial framework for the period 2014-2020 ¹ : "A Budget for |

⁹¹ Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union (//EC, Euratom) {SEC(2011) 876 final}, P. 5

| | |
|----------------------------|---|
| | Europe 2020") |
| Еврокомиссия 06/10/2011 | Пакет проектов нормативно-правовых актов, упорядочивающих реализацию политики единства (<u>EU Cohesion Policy 2014-2020: legislative proposals</u>) |
| Еврокомиссия 13/10/2011 | Пакет проектов нормативно-правовых актов, упорядочивающих реализацию сельскохозяйственной политики (<u>Legal proposals for the CAP after 2013</u>) |
| Еврокомиссия 19/10/2011 | Проект Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о введении новой коммуникационной политики развития ЕС (транспорт, энергетика, телекоммуникации CEF) (<u>Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Connecting Europe Facility</u>) |
| Еврокомиссия 19/10/2011 | Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету, Парламентам стран ЕС по интеграции европейской инфраструктуры (<u>Communication - A growth package for integrated European infrastructures</u> , COM(2011) 676) |
| Еврокомиссия 11/11/2011 | Проект Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о введении третьей программы «Здоровье для роста» (<u>Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Health for Growth Programme, the third multi-annual programme of EU action in the field of health for the period 2014-2020 COM(2011) 709 final</u>) |
| Еврокомиссия 15/11/2011 | Проект Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о введении программы «Юстиция» (<u>Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Justice Programme 2014-2020, COM(2011) 759 final</u>) |
| Еврокомиссия 15/11/2011 | Проект Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о введении программы «Права и гражданство» (<u>Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Rights and Citizenship Programme 2014-2020</u>) |
| Еврокомиссия 15/11/2011 | Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету, Парламентам стран ЕС по глобальному подходу к миграции и мобильности (<u>The Global approach to migration and mobility COM(2011) 743 final</u>) |
| Еврокомиссия 23/11/2011 | Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету, Парламентам стран ЕС по программе образования, обучения, молодежи и спорта (<u>ERASMUS FOR ALL: The EU Programme for Education, Training, Youth and Sport COM(2011) 787 final</u>) |
| Еврокомиссия 30/11/2011 | Проект Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о введении программы «Новое направление по спутниковой навигации «Галлилео» (<u>Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a New way forward for Galileo satellite navigation</u>) |
| Еврокомиссия 30/11/2011 | Проект Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о введении программы «Конкурентоспособность компаний и малых и средних предприятий» (<u>Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (2014 - 2020)</u>) |
| Еврокомиссия 30/11/2011 | Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету, Парламентам стран ЕС по программе исследований и инноваций (<u>Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation COM(2011) 808 final</u>) |
| Еврокомиссия 02/12/2011 | Проект Постановления Европейского парламента и Совета ЕС по Морскому и рыбному фонду (<u>Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Maritime and Fisheries Fund</u>) |

2. Этап согласования (продолжительность – примерно полтора года.
Для MFF 2014-2020 гг. продолжался с марта 2012 по н.в)

Цель – сблизить позиции государств-участниц ЕС по основным вопросам. Страна, председательствующая в Совете ЕС выявляет наиболее важные вопросы MFF, требующие согласования («Окно переговоров»). По мере прохождения согласования этот документ пересматривается и обновляется до тех пор пока не останется ни одного несогласованного пункта.

3. *Этап заключения соглашений* (продолжительность – примерно полтора года. Для MFF 2014-2020 гг. 2012 -2013 гг.)

Цель – достижение политического соглашения по пакету MFF в *Европейском совете* на основе «Окна переговоров». Соглашение достигается на принципах единодушия «ничего нельзя считать согласованным до тех пор пока не согласовано все»)

Задача – согласовать основные составляющие MFF (Таблица 32):

- «Потолки» расходов по годам, в целом и по направлениям расходов
- Важные составляющие системы собственных ресурсов и изменения к ним
- Важные составляющие финансируемых политик и программ.

Таблица 32 – Основные документы этапа согласования MFF (на примере MFF 2014-2020)

| | |
|-------------------------------------|--|
| Европейский парламент 27/06/2012 | Резолюция Европейского парламента по MFF и собственным ресурсам (<u>European Parliament resolution on the Multiannual Financial Framework and own resources</u>) |
| Еврокомиссия 06/07/2012 | Дополнения к проекту Постановления Совета ЕС о регулировании MFF 2014-2020 гг. (<u>Amended proposal for a Council regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020</u>) |
| Совет ЕС 19/09/2012 | Переработанный вариант т.н. «окна переговоров», подготовленный страной, председательствующей в Совете (<u>Revised version of the Multiannual Financial Framework Negotiating Box prepared by the Cyprus Presidency</u>) |
| Еврокомиссия 26/09/2012 | Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету по упрощенному представлению MFF 201-2020 гг. (<u>First Simplification Scoreboard for the MFF 2014-2020: COM(2012) 531 final</u>) |
| Европейский совет 08/02/2013 | Заключение Европейского Совета по MFF (<u>European Council conclusions on the Multiannual Financial Framework</u>) |
| Парламент ЕС 13/03/2013 | Резолюция Европейского парламента по MFF (<u>European Parliament resolution on the Multiannual Financial Framework</u>) |

4. *Этап. Окончательное юридическое закрепление MFF* (Для MFF 2014-2020 гг. должен завершиться в 2013 году)

Цель - обеспечить принятие более 75 нормативно-правовых актов, обеспечивающих реализацию MFF на соответствующие период.

Блок 1 – по системе регулирования MFF (см. выше этап 1 – предложения Комиссии) принимается Постановлением Совета ЕС после получения Резолюции от Парламента ЕС.

Блок 2– по системе собственных ресурсов (состоит из 5 документов) утверждается Советом ЕС с применением различных процедур в зависимости от вида утверждаемого акта (см. выше этап 1 – предложения Комиссии).

Блок 3 – нормативно-правовые акты по программам и политикам, определяющим направления расходования средств – по стандартной процедуре принятия совместных решений (см. выше этап 1 – предложения Комиссии, Таблица 31).

2.3.5.3 Утвержденные рамочные механизмы многолетнего финансирования ЕС и процедуры их согласования

Характеристика рамочных механизмов в предшествующий период и процедуры их согласования приводится в таблице ниже (Таблица 33). Всего рассмотрено 4 MFF, последняя из которых завершится к концу 2013 г.

Отличительными особенностями этих MFF является их юридическое оформление *рамками Межинституционального соглашения* (новое MFF на 2014-2020 гг. утверждается на основе ст. 312 Договора о функционировании ЕС – см. выше этап 4 «Юридическое закрепление MFF»).

В остальном повторяются те же этапы. В таблице ниже выделен *этап согласования и принятия решений*.

Следует отметить *гибкость системы принятия решений по MFF*, начиная с MFF 1993-1999 гг. вводится *система корректировок долгосрочного финансового плана*, вызванная быстроменяющимися внешними факторами. С MFF 2000-2006 гг., *внедряются инструменты*

гибкости, в противовес возникновению чрезвычайных ситуаций (описание – см. выше).

Постоянно *пересматривается результативность бюджетного процесса*, вносятся изменения в сторону большей его эффективности. От одной MFF к другой *пересматривается применения механизма финансирования т.н. «привилегированных расходов»*, по которым разрешается полностью использовать зарезервированную маржу (Рисунок 17) и вводятся *целевые индикаторы размера финансирования* (не являются статьями, по которым балансируются доходы и расходы), разрешается или запрещается *переносить неиспользованные остатки финансирования* на следующий период.

В целом система характеризуется *объемными и многочисленными согласовательными процедурами*. За исключением самого первого MFF 1988-1992 гг. ни одно из предложений Еврокомиссии (по блокам 2 и 1) не было принято без соответствующих изменений и корректировок на уровне Европейского совета.

С ростом объемов бюджета и количества решаемых задач, вхождения новых членов *процедура согласования все более удлиняется*: MFF 1988-1992 - полтора года, MFF 1993-1999 - два года, MFF 2000-2006 - два с половиной года, MFF 2007-2013 – три с половиной года (Таблица 33), дополнительно согласуются *изменения внутри MFF*. На сегодняшний день риски несвоевременного согласования/несогласования ключевых составляющих MFF являются главными рисками стабильной работы бюджетной системы. Не случайно последним предложением Еврокомиссии было удлинение периода MFF с 7 до 10 лет⁹².

⁹² Сообщение Европейскому Парламенту, Совету ЕС, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету, Парламентам стран ЕС по общему обзору бюджетной системы ЕС и поставленных перед ней задач ([Communication \(COM\(2010\)700\) on the EU budget review](#)), стр. 23

Таблица 33 – Утвержденные рамочные механизмы многолетнего финансирования ЕС: детальная характеристика

| <i>Delors I package 1988-1992</i> | <i>По доходной части бюджета</i> | <i>По расходам бюджета</i> | <i>По бюджетному процессу</i> |
|-----------------------------------|--|--|---|
| <i>Еврокомиссия</i> | <i>1. Предложения (в рамках реализации Единого Европейского Акта (Single European Act of 1987 (SEA)))</i> | | |
| | <p>- Дополнительный источник собственных ресурсов <i>(на основе ВНД (GNI)⁹³</i> (балансирующий характер)</p> <p>- Введение <i>«потолка» на общие расходы</i>, % ВНД или ВВП⁹⁴ (растет с 1988 по 1993 гг.)</p> <p>- <i>Совершенствование TOR</i> (присоединение таможенных пошлин установленных договором о создании ECSC⁹⁵ к общим доходам бюджета, <i>взимание 10% вычета</i> в виде расходов на сборы пошлин непосредственно <i>у источника</i>), установление <i>верхнего предела по выплатам, основанным на НДС</i> для стран, чьи суммарные сборы по НДС не превышают 55% их ВВП</p> <p>- Соответствующие изменения в <i>коррекционных механизмах</i>⁹⁶</p> | <p>- Приоритет – <i>политика структурного единства</i></p> <p>- <i>Сдерживание</i> роста расходов на сельское хозяйство</p> <p>- <i>Реформа структурных фондов</i> (см. таблицу - Таблица 11) - Сельскохозяйственный фонд (руководящая часть) - EAGGF Guidance Section, Европейский социальный фонд (ESF) и Фонд регионального развития (ERDF)⁹⁷</p> | <p>- Бюджетная дисциплина в части <i>контроля за ростом расходов</i> с разделением сферы ответственности между тремя институтами (Еврокомиссия, Парламент ЕС, Совет ЕС)</p> |
| | <i>2. Утверждение/отклонение предложений Еврокомиссии и/или корректировка. Изменение в законодательстве</i> | | |
| Европейский Совет | В Брюсселе 11-13 февраля 1988 г. – общее одобрение предложений Еврокомиссии ⁹⁸ | | |

⁹³ Подробнее см. раздел 3.3.1 настоящего отчета

⁹⁴ В планируемых периодах базой для расчета выступает прогнозируемый ВВП на соответствующий год

⁹⁵ Европейское объединение угля и стали

⁹⁶ См. раздел 3.3 настоящего отчета

⁹⁷ Двукратное увеличение суммарного объема средств общая направленность на поддержку наиболее нуждающихся регионов, использование средств ЕС в дополнение к национальным средствам (всего 5 целей)

⁹⁸ The European Council [Brussels Summit 1988], Brussels, 11-13 February 1988

| | | | |
|---|---|---|---|
| Совет ЕС / Совместные нормативно-правовые акты | Постановление Совета ЕС от 24 июня 1988 г. (Council Decision 88/376/ЕЕС, Euratom): - Утверждение «потолка» по доходам на уровне 1,2% к 1992 г. (с 1,15 в 1988 г.) - других предложений Еврокомиссии | Постановление Совета ЕС от 24 июня 1988 г. (Council Regulation (ЕЕС) No 2052/88) - утверждает предложения Еврокомиссии | Утверждение предложений: - Council Decision 88/377/ЕЕС of 24 June 1988); Regulation (ЕССC, ЕЕС, Euratom) No 2049/88 of 24 June 1988 (относительно переходящих остатков при исполнении бюджета) |
| 3. Итог: МИС от 29 июня 1988 г. (утверждает MFF на 1988-1992 гг.)⁹⁹ | | | |
| Delors II package 1993-1999 | По доходной части бюджета | По расходам бюджета | По бюджетному процессу |
| Еврокомиссия | 1. Предложения (в рамках реализации Договора о создании ЕС (Маастрихтский договор)¹⁰⁰ | | |
| | - Повысить «потолок» по доходам до 1,32% ВВП/ВНД к г 1995 - Второе предложение - «потолок» по доходам до 1,32% ВНД к 1997 г. «Потолок» по ассигнованиям на расходы - 1,29% ВНД, маржа по непредвиденным расходам – 0,03% от ВНД - В остальном – продолжение Пакета Делора I (<i>Delors I package 1988-1992</i>) | Пересмотр состава политик: -Создание Фонда Единства (Cohesion fund) и приоритет инфраструктуры, транспорта и защиты окружающей среды в странах с ВВП ниже 90% от среднего уровня по ЕС101 - Внешняя политика - Конкурентоспособность | Предложения по изменению бюджетного процесса разработаны Еврокомиссией уже после утверждения MFF 1993-1999 гг. (см. ниже) Многочисленные предложения по закреплению в законодательстве основных положений МИС (результат – см. ниже) |
| Европейский Совет | В Лиссабоне 27 июня 1992 г. – не утвердил предложения. В Эдинбурге, 11-12 декабря 1992 г. – утвердил с корректировкой | | |
| Совет ЕС / Совместные нормативно-правовые акты | - «Потолок» по доходам снижен до 1,27% ВВП к 1999 г. «Потолок» по ассигнованиям на расходы - 1,26% ВНД маржа по непредвиденным расходам – 0,01% от ВВП - Рост значимости собственных ресурсов, базирующихся на ВНД (GNI) (снижение ставки к общей базе НДС с 1,4% до 1% с 1995 по 1999 гг.) | - Только внешняя политика и структурные фонды - Предложение о заключении нового Межинституционального соглашения | |

⁹⁹ На примере этого соглашения впервые в практику согласовательных процедур введено понятие Межинституционального соглашения. До сих пор не определено место этой формы волеизъявления институтов ЕС. Оно не относится к разряду законов, так же как и не является частью политик.

¹⁰⁰ From the Single Act to Maastricht and beyond: The means to match our ambitions' COM(92) 2000 of 11 February 1992 (*Delors II package 1993-1999*). The Community's finances between now and 1997', COM(92) 2001 of 10 March 1992

¹⁰¹ В рамках исполнения Договора о создании ЕС,

| Итог: дополнение к МИС от 29 июня 1988 г. (утверждает MFF 1993-1999 гг.), новое МИС о бюджетной дисциплине на период 1993-1999 гг. ¹⁰² | | | |
|--|---|--|---|
| Еврокомиссия | 1.1 Предложения после утверждения MFF 1993-1999 гг. | | |
| | 25 ноября 1994 г. - Изменения в MFF 1993-1999 гг. (как следствие расширение ЕС и влияние экономического кризиса). Предложены Еврокомиссией. Одобрены Парламентом ЕС и Советом. Были повышены «потолки» расходования бюджетных средств по всем направлениям расходов | - Отмена на 1993-99 гг. установления процентной ставки для роста необязательных расходов: «потолок расходов» используется по максимуму (Рисунок 13) - приоритет финансирования Фонда единства (Cohesion fund) | Деление расходов на обязательные и необязательные, введение правила «двух рук» ¹⁰³ , правила действий в случае недостижения совместных соглашений (Таблица 11) - пересмотр обязательных расходов не может влиять на размер необязательных (см. Таблица 11) |
| 1.2 Утверждение/отклонение предложений Еврокомиссии и/или внесение корректировок | | | |
| Совет ЕС / Совместные нормативно-правовые акты | Закрепление изменений в систему собственных ресурсов (A new own resources decision (Decision 94/— 728/EC, Euratom) после его ратификации всеми государствами-участниками ЕС | - Шестое предписание по структурным фондам «Финансовые инструментам политики рыболовства» (Comission Regulation (EEC) No 1966/93 of 20 July 1993) - Постановление Совета ЕС о создании Фонда единства (Cohesion Fund) (Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994) | Постановление Совета ЕС (Council Decision 94/729/EC) по бюджетной дисциплине, отменяет Постановление Совета от 24 июня 1988 г. (см. выше) Дополнение: - Financial Regulation (Council Regulation (ECSC, EC, Euratom) No 2730/94 of 21 December 1977 (финансовое регулирование) - Regulation (EC, Euratom) 1552/89 (по системе собственных ресурсов) - Regulation (EC, Euratom) No 2728/94 по покрытию риска предоставления гарантий (бюджетные обязательства) |
| 3.1 Итог: МИС о бюджетной дисциплине на период 1993-1999 гг. – оставлено в действии ¹⁰⁴ | | | |
| MFF 2000-2006. ¹⁰⁵ | По доходной части бюджета | По расходам бюджета | По бюджетному процессу |
| | 1. Предложения по подготовке ЕС к расширению за счет вступления новых 10 государств-участников (Таблица 11) | | |

¹⁰² Agreement on budgetary discipline for the period 1993/1999 (OJ C 331 of 7 December 1993)

¹⁰³ Структурная политика и внутренняя политика - необязательные расходам. Фонд сельского хозяйства в гарантийной части (EAGGF), подготовка стран ко вступлению в ЕС и участие в капиталах международных организаций – обязательные. Закрепление последнего слова по обязательным расходам за Советом ЕС, а необязательным – за Парламентом

¹⁰⁴ С небольшими изменениями: предусмотрена процедура перевода средств между статьями расходов, а также возможность использования остатков средств в новом финансовом году, даже в случае, если суммарно общие расходы по отчетному году превысят установленный потолок расходов в данном направлении.

¹⁰⁵ Agenda 2000: for a stronger and wider Union, COM(97) 2000; Bulletin EU, Supplement 5/97.

| | | | |
|-------------------|--|---|---|
| Еврокомиссия | <p>- «Потолок» по доходам установлен на уровне 1,27% ВНД (на уровне 1999 г.)¹⁰⁶. Потолок ассигнований по расходам – с 1,07% от прогнозного ВВП в 2000 г. до 0,97% в 2006. Маржа по непредвиденным расходам, соответственно, 0,09 и 0,14% от ВНД (MFF 15).</p> <p>- По собственным ресурсам бюджета специальных предложений не представлено¹⁰⁷.</p> | <p>- Реформа сельскохозяйственной политики (сдерживание роста расходов на поддержку сельхозпроизводителей)¹⁰⁸.</p> <p>- Сохранение на прежнем уровне расходов Фонда единства (Cohesion fund) с включением дополнительно структурных задач</p> <p>- В структурных фондах – снижение финансирования за счет уменьшения количества поставленных задач</p> <p>- В исследовательских программах – рост расходов на уровне роста ВНД</p> <p>- Дополнительное финансирования для помощи новым государствам-участникам¹⁰⁹</p> <p>По остальным – небольшой рост расходов¹¹⁰</p> | Объединение и обновление в новом документе достигнутых ранее соглашений по бюджетному процессу. Продолжение практики «применения» Парламента ЕС и Совета за счет закрепления их сфер ответственности за необязательными и обязательными расходами новых групп |
| Европейский Совет | В Берлине 25-26 марта, 1999 г. не принял предложений | | |

¹⁰⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the establishment of a new financial perspective for the period 2000-2006, COM(98) 164, 18.3.1998

¹⁰⁷ The financing of the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM(98) 560, 7.10.1998; Bulletin EU, Supplement 10/98.

¹⁰⁸ Задача - не допустить «излишков сельхозпродукции», перенаправить расходы в сторону развития сельских территорий и решения структурных проблем

¹⁰⁹ Финансирование трех программ (Phare, Sapard, ISPA)

¹¹⁰ В основном по тем направлениям, по которым в предшествующем периоде финансирование было существенно увеличено

| | | | |
|---|---|--|--|
| Совет ЕС / Совместные нормативно-правовые акты | <ul style="list-style-type: none"> - Снижение ставки к общей базе НДС до 0,75% в 2002 г. и до 0,5% в 2004 - В системе TOR – повышение % в виде платы за сбор платежей с 10 до 25% (по новым правилам собираются у источника выплат) - Компенсационный механизм для Великобритании = небольшие изменения, снижение доли в компенсации Германии, Нидерландов, Австрии и Швеции до четверти обычной величины | По MFF 25 изменения коснулись перенесения части расходов по статье 8 – оказание помощи странам при вступлении в ЕС в группы обязательных расходов ¹¹¹ Распределение финансирования по статьям существенно менялось при принятии годовых бюджетов ввиду влияния внешних факторов: расширение ЕС, конфликты в Косово, Ираке. | <ul style="list-style-type: none"> - Ограничения на <i>«привилегированные расходы»</i> (при сохранении целевых показателей финансирования - запрет переноса неиспользованных остатков на следующий год. - ведение <i>«инструментов гибкости»</i>: (см выше перечень инструментов MFF)¹¹² |
| 3. Итог: МИС о бюджетной дисциплине и совершенствовании бюджетного процесса, 6 мая 1999 г. ¹¹³ | | | |
| MFF 2007-2013 гг. | По доходной части бюджета | По расходам бюджета | По бюджетному процессу |
| Еврокомиссия: - Проект обновленного МИС ¹¹⁴ - предложения по техническому регулированию ¹¹⁵ | <p style="text-align: center;">1. Предложения по обновлению инструментария MFF (Представлены в июле 2004 г.¹¹⁶) – согласование более 3,5 лет</p> <p>Новое решение по системе собственных ресурсов. - Письмо шести (недовольство стран-доноров по поводу существующей схемы участия в формировании доходов бюджета ЕС (Таблица 11). - «Потолок» по доходам установлен на уровне 1,335% ВВП (1,31% ВНД). Потолок ассигнований по расходам - 1,27% ВВП (1,23% от ВНД).</p> | <p>Солидарность и партнерство – получение преимуществ от «большого» ЕС. В первую очередь – сельское хозяйство и политика единства ЕС (в пользу вновь присоединенных стран); Далее – политика конкурентоспособности продукции ЕС (исследования) и</p> | <p>Предложения по совершенствованию бюджетного процесса¹¹⁷. Концентрация на вопросах гибкости и ее рост за счет снижения количества направлений расходования средств (новая классификация), период долгосрочного финансового планирования – не менее 7 лет, большая маржа, оставляемая к «потолку» расходов по каждому направлению.</p> |

¹¹¹ Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council on the adjustment of the financial perspective for enlargement, COM(2003) 70, Decision 2003/429/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 2003 on the adjustment of the financial perspective for enlargement (OJ L 147, 14.6.2003, p. 25)

¹¹² Вводятся на основе совместного соглашения Парламента ЕС и Совета ЕС по предложению Еврокомиссии, они же определяют сферу применения указанных инструментов

¹¹³ Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure

¹¹⁴ Proposal for renewal of the Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, COM(2004) 498, 14.7.2004

¹¹⁵ Commission working document 'Technical adjustments to the Commission proposals for the multiannual financial framework 2007-2013', SEC(2005) 494 final, 12.4.2005

¹¹⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Financial perspective 2007-2013', COM(2004) 487 final/2, 14.7.2004 and 'Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system', COM(2004) 505 final, vol. I and II, 14.7.2004

¹¹⁷ Commission Working Document 'Proposal for renewal of the Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure', COM(2004) 498 final, 14.7.2004

| | | | |
|---|---|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Замена коррекционного механизма Великобритании на общий коррекционный механизм для всех страны, отвечающих заданным критериям - Предложения по введению новых видов собственных ресурсов ЕС: энергопотребление, национальные базы по НДС (среднесрочная перспектива) и корпоративный налог (долгосрочная перспектива) | <p>ЕС как глобальный игрок (по особенностям согласования расходов – см. Таблица 24)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Перераспределение бюджетных средства между статьями расходов (рост, занятость, исследования, инновации) | <p>Пакет проектов законодательных актов в части реализации бюджетных программ --на 2007-2013 гг.</p> |
| 2. Утверждение/отклонение предложений Еврокомиссии и/или корректировка. Изменение в законодательстве | | | |
| <p>Европейский Совет в Брюсселе: - июнь 2005 г., - декабрь 2005 г.</p> | <p>В целом, одобрены. Достигнуто соглашение по MFF 2007-2013 гг.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Расходы на сельскохозяйственную политику были оговорены заранее в октябре 2002 г. (до июня 2013 г.) | <ul style="list-style-type: none"> - Одобрен проект Конституции ЕС 17 июля 2003 г.¹¹⁸ |
| <p>Совет ЕС / Совместные нормативно-правовые акты</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Значение «потолков» одобрено Советом ЕС¹¹⁹ по предложению Еврокомиссии. - Устранены различия между таможенными и сельскохозяйственными пошлинами - Фиксация ставки к общей базе НДС до 0,3% (установление индивидуальных ставок для Австрии, Германии, Нидерландов и Швеции на период 2007-2013 гг. – см. раздел 3.3.1 настоящего отчета) - Сохранение компенсационного механизма для Великобритании, но с 2009 г. участвует в финансировании затрат по расширению ЕС в полном объеме, кроме части расходов по сельскому хозяйству. | <ul style="list-style-type: none"> - Расходы по всем статьям существенно снижены (вначале после рассмотрена Советом ЕС, потом – после рассмотрения Парламентом) – см. таблицу (Таблица 24), расходы на инновации и исследования – не предусмотрены | |

¹¹⁸ Не получил одобрения странами-участниками ЕС

¹¹⁹ Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (OJ L 163, 23.6.2007).

2.3.6 Анализ основных этапов бюджетного процесса в ЕС

Бюджет ЕС – это инструмент, в котором установлены совокупные суммы доходов и расходов, необходимых для функционирования ЕС.

Основные этапы бюджетного процесса включают в себя:

- *подготовку и принятие бюджета;*
- *исполнение и управление бюджетом;*
- *контроль за бюджетным процессом.*

Процесс подготовки бюджета должен быть интегрирован в процедуру многолетней финансовой программы (MFF). Подробнее о MFF – см. раздел 2.3.5.

Подготовка и принятие проекта бюджета осуществляется ежегодно в срок к 1 января планируемого бюджетного года. Механизм данной процедуры представлен на рисунке ниже (**Рисунок 20**). Подробнее о процедуре принятия бюджета и функциях бюджетных органов – см. раздел 5.3 настоящего отчета.

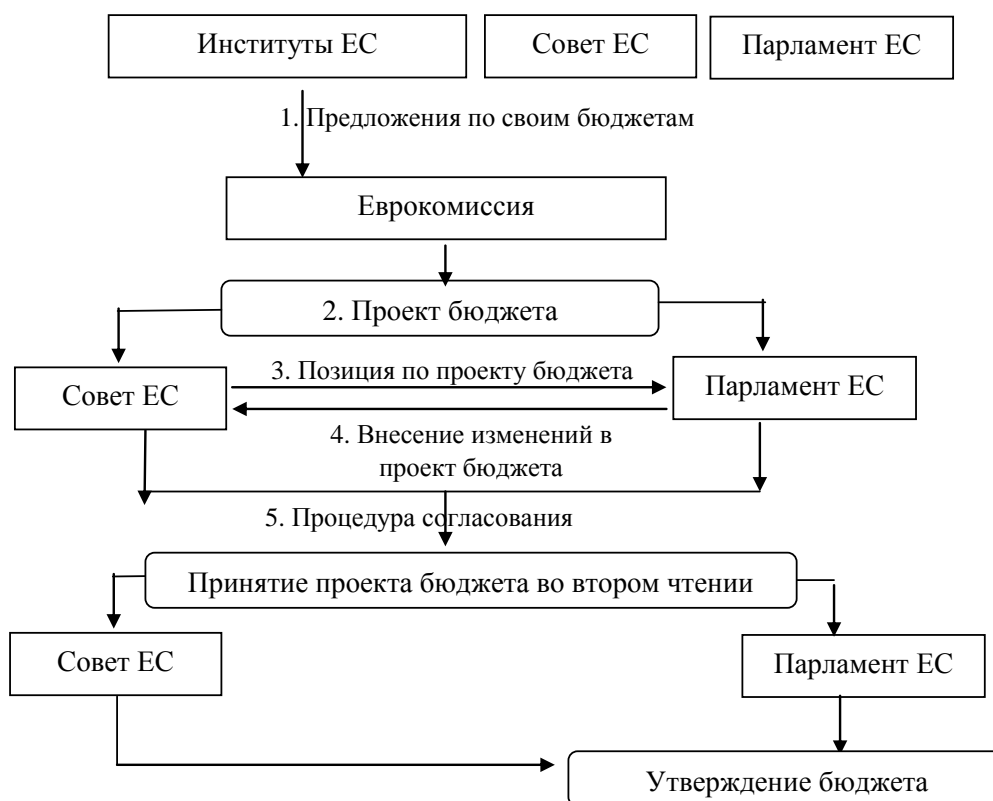


Рисунок 20 – Процедура принятия бюджета ЕС

Процедура исполнения и управления бюджетом включает в себя:

- механизм сбора собственных ресурсов бюджета ЕС;
- механизм исполнения бюджета ЕС.

Механизм сбора собственных ресурсов бюджета ЕС представлен на рисунке ниже (**Рисунок 21**).

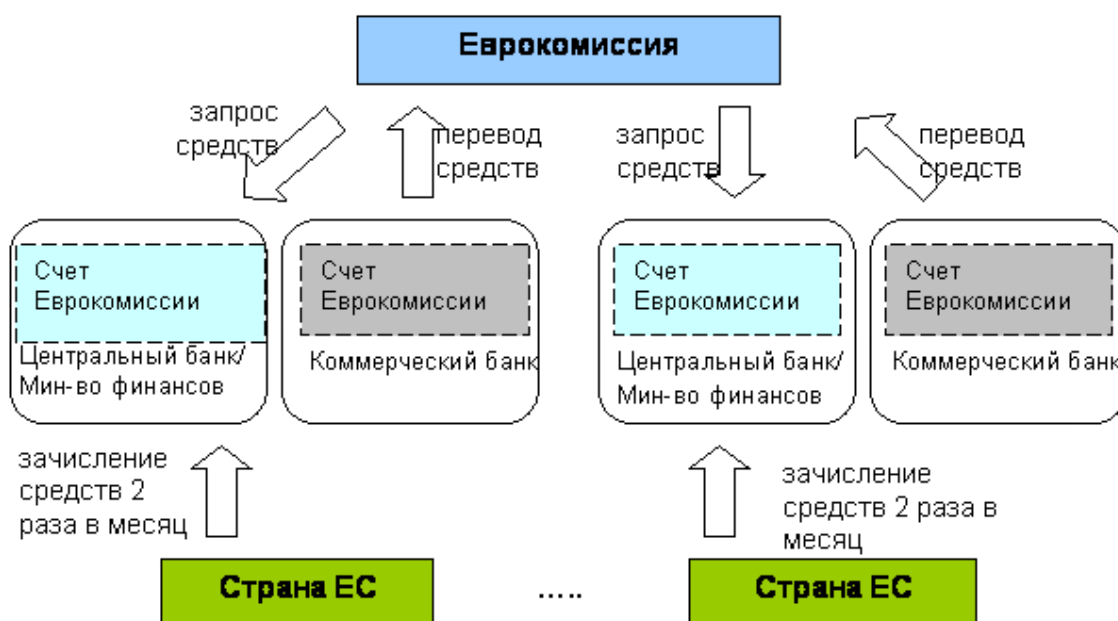


Рисунок 21 – Механизм сбора собственных ресурсов бюджета ЕС

Организационная структура управления системой сбора собственных ресурсов представлена на рисунке ниже (**Рисунок 22**).

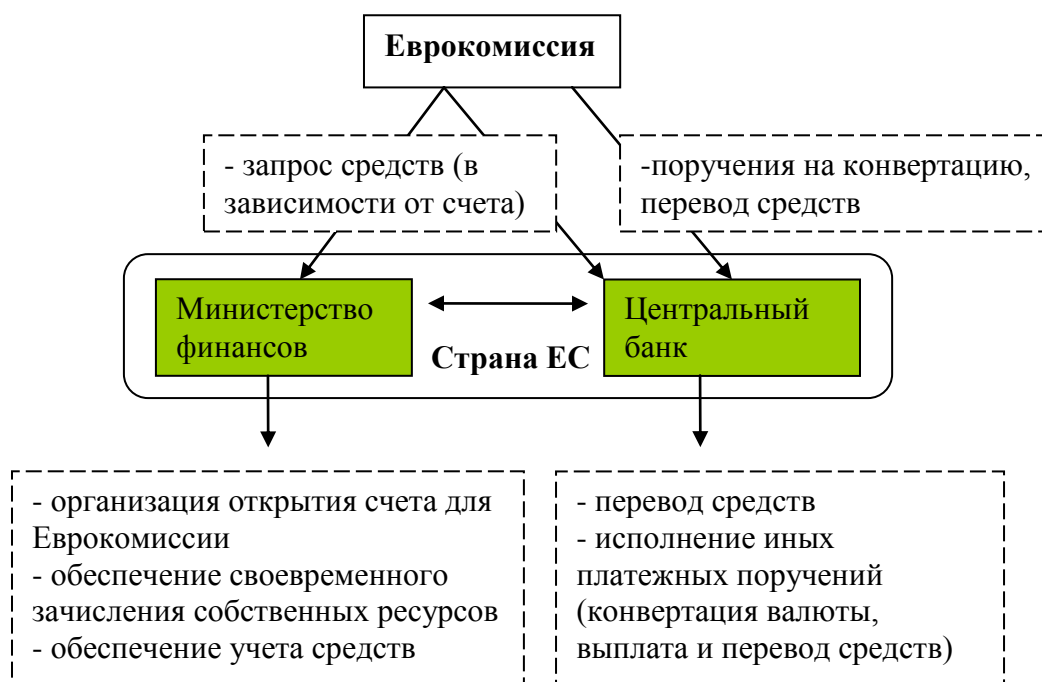


Рисунок 22 – Организационная структура системы сбора собственных ресурсов бюджета ЕС

Механизм исполнения бюджета реализуется Еврокомиссией. Организационная структура системы исполнения бюджета ЕС представлена на схеме ниже (**Рисунок 23**).

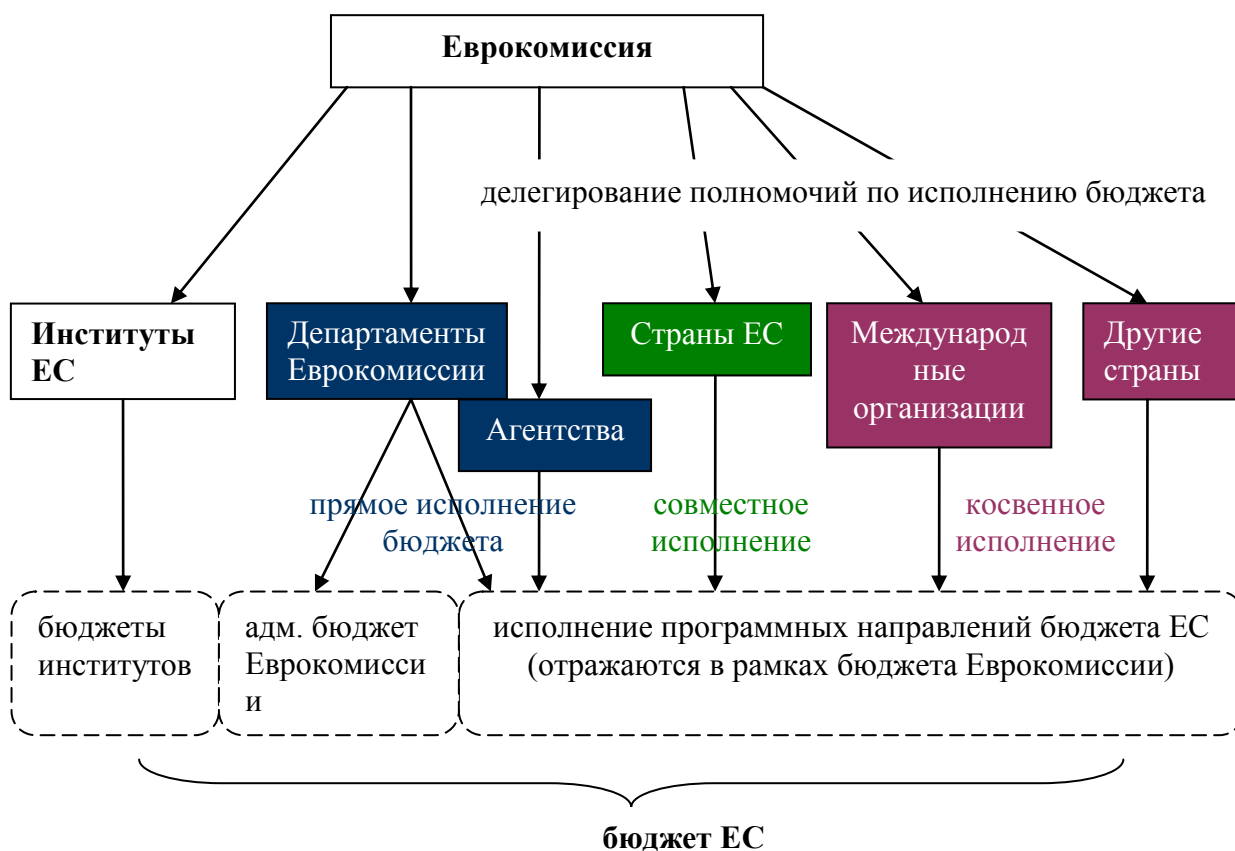
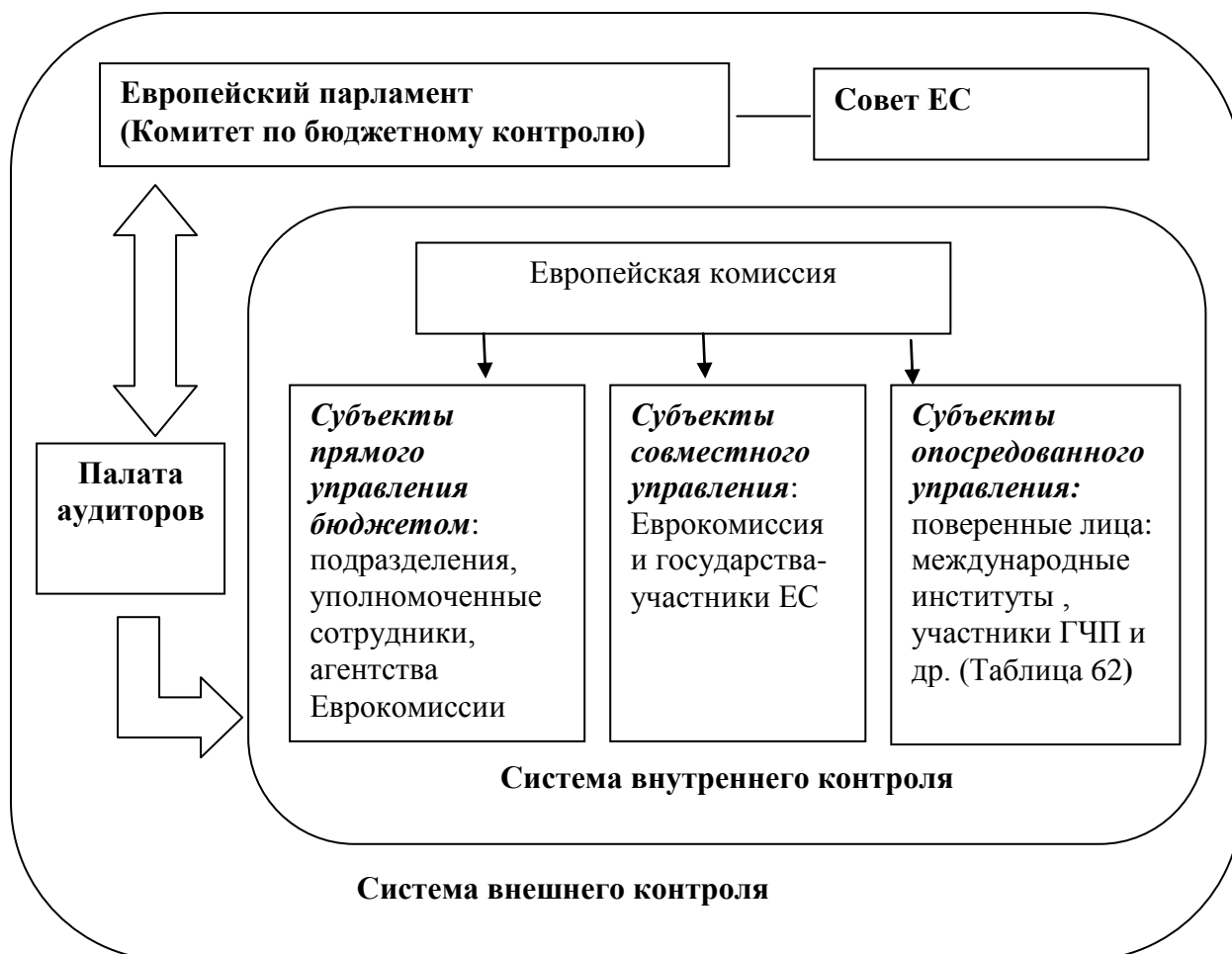


Рисунок 23 – Организационная структура системы исполнения бюджета ЕС

Подробнее о системе исполнения и управления бюджетом ЕС – см. раздел 5.4 настоящего отчета.

Процедура контроля за исполнением бюджета

Контроль за исполнением бюджета осуществляется в виде внешнего (Европарламент, Совет ЕС и Палата аудиторов) и внутреннего контроля (Еврокомиссия).



Примечание: ГЧП – государственно-частное партнерство

Рисунок 24 – Европейская модель бюджетного контроля

Подробнее о системе контроля за исполнением бюджета ЕС – см. раздел 5.5 настоящего отчета.

2.4 Анализ бюджетной системы МЕРКОСУР

Информационная база анализа

| Наименование международной организации | Наименование информационных источников |
|--|---|
| MERCOSUR | <ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos Fundacionales de MERCOSUR (включая Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR и др.). Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, Agosto de 2012 - Resolución GMC N° 50/03 - Presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR para el Ejercicio 2012. MERCOSUR/GMC/RES. N° 28/11 - Presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR para el Ejercicio 2011. MERCOSUR/GMC/RES. N° 55/10 - Presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR para el Ejercicio 2010. MERCOSUR/GMC/RES. N° 34/09 - Presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR para el Ejercicio 2009. MERCOSUR/GMC/RES. N° 70/08 - Presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR para el Ejercicio 2008. MERCOSUR/GMC/RES. N° 54/07 - Presupuesto de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión para el Ejercicio 2009 - Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el Ejercicio 2012. MERCOSUR/GMC/RES. N° 29/11 - Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el Ejercicio 2011. MERCOSUR/GMC/RES. N° 56/10 - Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el Ejercicio 2010. MERCOSUR/GMC/RES. N° 35/09 - Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el Ejercicio 2009. MERCOSUR/GMC/RES. N° 69/08 - Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el Período Julio a Diciembre de 2008. MERCOSUR/GMC EXT/ RES. N° 27/08 - Decisión CMC N° 03/07 - Presupuesto del Instituto Social del MERCOSUR para el Ejercicio 2012. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 25/11 - Presupuesto del Instituto Social del MERCOSUR para el Ejercicio 2011. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 46/10 - Presupuesto del Instituto Social del MERCOSUR para el Ejercicio 2010. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 31/09; - MERCOSUR/GMC/RES № 50/03. Manual Basico de Ejecucion Presupuestal, Contabilidad Patrimonial y Financiera de la SM; - Informe Semestral del Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP) al Grupo Mercado Común (GMC) en Cumplimiento de la Instrucción Contenida en la RES. GMC № 37/11 «Lineamientos para la Revisión de la Estructura Institucional del MERCOSUR»; - MERCOSUR/GMC/RES. № 37/11 «Lineamientos para la Revisión de la Estructura Institucional del MERCOSUR»; - MERCOSUR/GMC/RES № 50/03. Manual Basico de Ejecucion Presupuestal, Contabilidad Patrimonial y Financiera de la SM; - и др. |

Анализ бюджетной системы в МЕРКОСУР

В МЕРКОСУР действует децентрализованная бюджетная система, не подразумевающая составление и исполнение единого бюджета.

Бюджеты делятся на бюджеты органов и бюджеты фондов МЕРКОСУР (см рисунок (Рисунок 25)).



Рисунок 25 – Система бюджетов Меркосур¹²⁰

Через приведенную систему бюджетов (Рисунок 25) осуществляется финансовое обеспечение деятельности МЕРКОСУР по экономической интеграции стран-участниц, в том числе содержание органов МЕРКОСУР.

¹²⁰ Источник: Informe Semestral del Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP) al Grupo Mercado Común (GMC) en Cumplimiento de la Instrucción Contenida en la RES. GMC № 37/11 «Lineamientos para la Revisión de la Estructura Institucional del MERCOSUR»

При этом бюджеты Секретариата МЕРКОСУР, Парламента МЕРКОСУР и Секретариата Постоянного арбитражного суда не являются программными и используются только на содержание данных органов.

Следует отметить, что с 2012 г. в МЕРКОСУР начата институциональная реформа, включающая переход на единый бюджет МЕРКОСУР¹²¹. Группа по бюджету (Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP)) занимается разработкой предложений по единому бюджету МЕРКОСУР, который будет представлен на Комитете по анализу институциональной структуре МЕРКОСУР на высшем уровне (Reunión de Alto Nivel para el Análisis Institucional del MERCOSUR (RANAIM)).

В настоящее время в данной международной организации сохраняется децентрализованная бюджетная система. В таблице (Таблица 34) представлены объемы бюджетов органов и фондов МЕРКОСУР.

Таблица 34 – Объемы бюджетов в рамках МЕРКОСУР, 2012 г.

| Наименование органа/ фонда МЕРКОСУР | Объем бюджета, 2012 г., тыс. дол. |
|---|-----------------------------------|
| Органы МЕРКОСУР | |
| Секретариат МЕРКОСУР (Secretaría del MERCOSUR), включая Комиссию постоянных представителей МЕРКОСУР (Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur) | 2 461,9 |
| Генеральный верховный представитель МЕРКОСУР (Alto Representante General del MERCOSUR) | 1 295,7 |
| Группа поддержки социального участия (Unidad de Apoyo a la Participación Social) | 256,6 |
| Парламент МЕРКОСУР (Parlamento del MERCOSUR) | 1 573 |
| Социальный институт МЕРКОСУР (Instituto Social del MERCOSUR) | 559,3 |
| Институт публичной политики в области прав человека (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur) | 400 |
| Секретариат Постоянного арбитражного суда (Tribunal Permanente de Revisión) | 376,8 |
| Фонды МЕРКОСУР | |
| Фонд структурной конвергенции МЕРКОСУР (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR) | 788 276,4 |
| Специальный фонд для разрешения разногласий (Fondo Especial para Controversias) | 200 |
| Специальный фонд для разрешения разногласий/ Консультативные вопросы (Fondo Especial para Controversias/ Opiniones Consultivas) | 60 |
| Гарантийный фонд для микро-, малых и средних компаний МЕРКОСУР (Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) | 100 000 |
| Фонд содействия туризму МЕРКОСУР (Fondo de Promoción de Turismo) | 603 |

¹²¹ См. MERCOSUR/GMC/RES. № 37/11 «Lineamientos para la Revisión de la Estructura Institucional del MERCOSUR»

| | |
|---|------------------------|
| del MERCOSUR) | (первоначальный взнос) |
| Фермерский фонд МЕРКОСУР (Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur) | 360 |
| Фонд финансирования образовательного сектора МЕРКОСУР (Fondo de Financiamiento del Sector Educativo del MERCOSUR) | - |
| Фонд культуры МЕРКОСУР (Fondo MERCOSUR Cultural) | - |

Источник: Informe Semestral del Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP) al Grupo Mercado Común (GMC) en Cumplimiento de la Instrucción Contenida en la RES. GMC № 37/11 «Lineamientos para la Revisión de la Estructura Institucional del MERCOSUR»

Бюджетный процесс различается в зависимости от вида бюджета. Далее более подробно рассмотрены самые крупные бюджеты, составляемые в рамках МЕРКОСУР, - как органов данной организации, так и ее фондов.

Бюджет Фонда структурной конвергенции МЕРКОСУР

Фонд структурной конвергенции МЕРКОСУР (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)) был создан в 2006 г. для финансирования проектов, направленных на поддержку стран-участниц с наименее крупными экономиками, и стал первым финансовым механизмом блока, нацеленным на снижение существующих асимметрий между странами. Поддерживаемые Фондом проекты ориентированы на структурную конвергенцию, развитие конкуренции, поддержку социальных проектов, в особенности в наименее крупных экономиках и наименее развитых регионах, поддержку функционирования институциональных структур и укрепление интеграции между странами-участницами.

Согласно Регламенту FOCEM¹²², источниками его доходов (гораздо менее диверсифицированы в сравнении с Европейским союзом) являются:

- взносы стран-участниц (в долях, определенных в соответствии с усредненными размерами ВВП стран-участниц: Аргентина – 27%, Бразилия – 70%, Парагвай – 1%, Уругвай – 2%) в общей сумме 100 млн долл. США ежегодно;
- ресурсы, предоставляемые третьими странами и международными организациями.

¹²² См. MERCOSUR/CMC/DEC № 24/05 Reglamento del Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR

На практике второй источник в настоящее время не используется (анализ за последние 5 лет, Таблица 35).

Таблица 35 – Структура доходной базы бюджета ФОСЕМ по источникам поступлений, в долл. США

| Источники доходов | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Взносы стран-участниц (оговоренные соглашениями) | 100 000 000 | 100 000 000 | 100 000 000 | 100 000 000 | 100 000 000 |
| <i>Аргентина</i> | 27 000 000 | 27 000 000 | 27 000 000 | 27 000 000 | 27 000 000 |
| <i>Бразилия</i> | 70 000 000 | 70 000 000 | 70 000 000 | 70 000 000 | 70 000 000 |
| <i>Парагвай</i> | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 000 000 | 1 000 000 |
| <i>Уругвай</i> | 2 000 000 | 2 000 000 | 2 000 000 | 2 000 000 | 2 000 000 |
| Взносы стран-участниц (добровольные на финансирование конкретных проектов) | - | - | 205 600 000 | 300 000 000 | 220 899 474 |
| <i>Бразилия</i> | - | - | 205 600 000 | 300 000 000 | 220 899 474 |
| Взносы иных стран ¹²³ | - | - | - | - | 27 000 000 |
| <i>Венесуэла</i> | - | - | - | - | 27 000 000 |
| Переходящие остатки средств прошлых лет (не распределенные доходы; распределенные, но не использованные доходы) | 202 545 234 | 290 993 842 | 365 726 577 | 377 755 435 | 309 046 253 |
| Процентные доходы по размещаемым депозитам в банках | 143 095 | 473 471 | 804 021 | 521 012 | 291 860 |
| Резервы на обеспечение непрерывного финансирования проектов | - | 10 000 000 | 10 000 000 | 10 000 000 | 28 285 182 |
| Иные резервы | - | - | - | - | 194 850 |
| ВСЕГО | 302 688 329 | 401 467 313 | 682 130 598 | 788 276 446 | 685 717 619 |

Источник данных: Presupuestos del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) para los Ejercicios 2009-2013 // <http://www.mercosur.int/focem>

Подготовка бюджета ФОСЕМ осуществляется Технической группой ФОСЕМ в рамках Секретариата МЕРКОСУР (Unidad Técnica FOCEM/Secretaría del MERCOSUR (UTF/SM)), которая после согласований проекта бюджета с рядом иных органов МЕРКОСУР, представляет его на утверждение высшему органу МЕРКОСУР – Совету Общего рынка (Consejo

¹²³ Венесуэла заключила только в 2012 г. соглашение об участии в ФОСЕМ (см. MERCOSUR/CMC/DEC № 41/12 Participación de la República Bolivariana de Venezuela en el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCEM)

del Mercado Común (СМС)) (к его компетенции относится также утверждение финансируемых проектов)¹²⁴.

Доходы ФОСЕМ расходуются по двум направлениям: финансирование проектов ФОСЕМ (преимущественно, в Парагвае и Уругвае) и обеспечение деятельности данной организации (ее текущих и капитальных расходов) (также формируются резервы в целях обеспечения непрерывного финансирования проектов).

Бюджет Секретариата МЕРКОСУР

Секретариат МЕРКОСУР (Secretaría del MERCOSUR) составляет бюджет с целью финансового обеспечения деятельности руководящих органов данной организации. Начиная с 2003 г. разработка бюджета осуществляется Секретариатом совместно с Группой по бюджету (Grupo de Asuntos Presupuestarios (GAP)).

Секретариат представляет разработанный проект бюджета на следующий год для утверждения исполнительному органу МЕРКОСУР – Группе общего рынка (Grupo Mercado Común (GMC)) в текущем году, которой Секретариат подотчетен по бюджетным расходам. К компетенции GMC относится также определение порядка использования переходящих остатков доходов данной организации в следующем году.

Также Секретариат обязан информировать Парламент МЕРКОСУР об исполнении своего бюджета в течение первого квартала года, следующего за отчетным)¹²⁵.

Структура источников собственных средств МЕРКОСУР менее диверсифицирована в сравнении с Европейским союзом и включает:

¹²⁴ Высшими руководящими органами МЕРКОСУР являются:

- Совет Общего рынка (Consejo del Mercado Común (СМС)) в составе министров иностранных дел и экономик – являющегося высшим органом МЕРКОСУР, и
- Группа общего рынка (Grupo Mercado Común (GMC)), в которую входят официальные представители от каждой страны от министерства иностранных дел, министерства экономики (или его аналогов – министерства промышленности, торговли и др.) и центрального банка – являющейся исполнительным органом. GMC имеет административный секретариат – Секретариат МЕРКОСУР.

¹²⁵ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, п.19 ст. 4

1. Собственные источники:

- отчисления в бюджет МЕРКОСУР, осуществляемые странами-членами (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) в равных долях;

- прочие доходы (выручка от продажи Официального Бюллетеня МЕРКОСУР, сувениров и др.; процентные доходы по размещаемым депозитам в банке);

- переходящие остатки доходов прошлых лет;

2. Привлеченные источники:

- кредиты, получаемые для финансирования расходов МЕРКОСУР при задержке внесения ее странами-членами ежегодных взносов.

Анализ структуры доходной базы бюджета Секретариата МЕРКОСУР по источникам поступлений с момента создания данного органа до настоящего времени приведен в таблице (Таблица 36).

Таблица 36 – Структура доходной базы бюджета Секретариата МЕРКОСУР по источникам поступлений, в долл. США

| Год | Взнос страны-участницы* | Продажа официального Бюллетеня МЕРКОСУР, сувениров и т.п. | Процентные доходы по банковским депозитам | Переходящие остатки средств прошлых лет | Кредиты | ВСЕГО |
|---------|-------------------------|---|---|---|---------|-----------|
| 1997 г. | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 980 887** |
| 1998 г. | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 980 887** |
| 1999 г. | н/д | н/д | н/д | н/д | н/д | 980 887** |
| 2000 г. | 245 224 | - | - | - | - | 980 896 |
| 2001 г. | 245 224 | - | - | - | - | 980 896 |
| 2002 г. | 245 224 | - | - | - | - | 980 896 |
| 2003 г. | 245 224 | 11 073 | - | - | 61 306 | 991 969 |
| 2004 г. | 245 224 | 16 100 | - | - | - | 980 896 |
| 2005 г. | 245 224 | 16 100 | - | 323 000 | - | 1 319 996 |
| 2006 г. | 245 224 | 16 100 | - | - | - | 996 996 |
| 2007 г. | 245 224 | 16 100 | - | - | - | 996 996 |
| 2008 г. | 275 695 | 5 000 | - | - | - | 1 107 781 |
| 2009 г. | 417 920,25 | 1 500 | 300 | - | - | 1 673 481 |
| 2010 г. | 509 476 | 800 | 1 000 | - | - | 2 039 704 |
| 2011 г. | 574 242,25 | - | 1000 | - | - | 2 297 969 |
| 2012 г. | 615 472 | - | - | - | - | 2 461 888 |

* Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай

** Совокупные расходы Административного секретариата МЕРКОСУР (SAM)¹²⁶

¹²⁶ Административный секретариат МЕРКОСУР – la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM) – предшественник Секретариата МЕРКОСУР

Данные таблицы (Таблица 36) свидетельствуют о превалировании в структуре источников средств Секретариата МЕРКОСУР собственных средств (банковский кредит на покрытие кассовых разрывов, возникших в результате задержки внесения взносов странами-участницами, был привлечен только один раз – в 2003 г.). 99% собственных средств приходится на взносы стран-участниц данной организации. В составе прочих доходов довольно стабильным (хотя и небольшим по объему) источником является выручка от продажи официального Бюллетеня МЕРКОСУР, сувениров и т.п.; размещение временно свободных средств на депозиты банков используется нечасто.

Доходы Секретариата МЕРКОСУР направляются на обеспечение деятельности данного органа – финансирование его текущих и капитальных расходов:

- содержание персонала (оплата труда, медицинское страхование, социальные расходы);

- оплата иных текущих расходов (закупки, содержание помещений, обслуживание и ремонт оборудования, оплата служебных командировок, представительские расходы, оплата временных контрактов, различных услуг (почтовых, страховых и др.), подготовка Официального бюллетеня МЕРКОСУР и Ежегодного доклада о деятельности МЕРКОСУР, резервы и т.п.);

- капитальные затраты (покупка движимого имущества, включая офисное оборудование, амортизация и др.).

Бюджет Парламента МЕРКОСУР

Бюджет Парламента МЕРКОСУР (Parlamento del MERCOSUR) формируется за счет взносов стран-участниц, размер которых зависит от объемов ВВП страны и ее национального бюджета. Доли взносов

устанавливаются Советом Общего рынка МЕРКОСУР по представлению Парламента¹²⁷.

В рамках Парламента действует Комиссия по бюджету и внутренним делам (la Comisión de Presupuesto y Asuntos Internos del Parlamento del MERCOSUR), которая анализирует два бюджета: Секретариата МЕРКОСУР и Парламента МЕРКОСУР. Об исполнении собственного бюджета Парламент информирует Совет Общего рынка МЕРКОСУР; в свою очередь, Секретариат МЕРКОСУР информирует Парламент об исполнении своего бюджета¹²⁸.

Бюджет Секретариата Постоянного арбитражного суда

Постоянный арбитражный суд (Tribunal Permanente de Revisión (TPR)) является высшей инстанцией по разрешению разногласий между странами-членами МЕРКОСУР. Финансовое обеспечение его деятельности осуществляется через бюджет, составляемый и исполняемый Секретариатом Суда (Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión). Утверждение бюджета относится к компетенции исполнительного органа МЕРКОСУР – Группы общего рынка (GMC); контроль за исполнением бюджета возложен на Группу по бюджету (GAR).

Доходы бюджета формируются за счет равных взносов стран-участниц (в 2012 г. они составили по 94,203 тыс. дол. США¹²⁹, в 2013 г. – по 148,099 тыс. дол. США¹³⁰), состав расходов аналогичен составу расходов Секретариата МЕРКОСУР.

¹²⁷ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, ст.20

¹²⁸ Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, пп.19,20 ст. 4

¹²⁹ MERCOSUR/CMC/RES № 29/11 Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el ejercicio 2012

¹³⁰ MERCOSUR/CMC/RES № 48/12 Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el ejercicio 2013

Таблица 37 – Структура доходной базы бюджета Секретариата Постоянного арбитражного суда по источникам поступлений, в долл. США

| Взносы стран-участниц, тыс. дол. США | Аргентина | Бразилия | Парагвай | Уругвай | Венесуэла | ВСЕГО |
|--------------------------------------|-----------|----------|----------|---------|-----------|---------|
| 2010 г. | 76,876 | 76,876 | 76,876 | 76,876 | - | 307,502 |
| 2011 г. | 85,492 | 85,492 | 85,492 | 85,492 | - | 341,967 |
| 2012 г. | 94,203 | 94,203 | 94,203 | 94,203 | 94,203 | 376,812 |
| 2013 г. | 148,099 | 148,099 | 148,099 | 148,099 | 148,099 | 740,496 |

Источник данных: Presupuestos de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para los Ejercicios 2009-2013 // <http://www.mercosur.int>

3 Комплексный анализ источников и структуры формирования собственных средств, их влияния на национальные бюджеты

3.1 Информационная база анализа

Информационная база для анализа источников и структуры формирования собственных средств международных экономических интеграционных объединений и их влияния на национальные бюджеты представлена в базе данных (Таблица 38).

Таблица 38 – Информационная база анализа

| Организация | Нормативные документы, публикации |
|------------------|---|
| Европейский союз | <p>Нормативные документы</p> <ul style="list-style-type: none"> - Treaty on the Functioning of the European Union, 25 March 1957, as of 12 November 2012. - Council Decision 2007/436/EC, Euratom of 7 June 2007 on the System of the European Communities' Own Resources as of 26 January 2009. - Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the Common System of Value Added Tax, as of 7.12.2010. - Sixth Council Directive of 17 May 1977 on the Harmonization of the Laws of the Member States Relating To Turnover Taxes — Common System of Value Added Tax: Uniform Basis of Assessment (77/388/EEC), as of 14 February 2006. - 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) N° 1605/2002. - Council Regulation (EEC, Euratom) 1553/89 of 29 May 1989 on the Definitive Uniform Arrangements for the Collection of Own Resources Accruing From Value Added Tax, as of 16.05.2003. - Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 Implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the System of the |

Communities' Own Resources.

- Council Regulation 2006/112/EC of 28 November 2006 on the Common System of Value Added Tax as of 7 December 2010.
- Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 Establishing a Common Organisation of Agricultural Markets and on Specific Provisions for Certain Agricultural Products (Single CMO Regulation).
- Council Regulation (EC, EURATOM) No 1287/2003 of 15 July 2003 on the Harmonisation of Gross National Income at Market Prices (GNI Regulation)
- ESA 95, Annex 1 of Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European System of National and Regional Accounts in the Community, as of 23 April 2009.
- Definitive Adoptions of EU's General Budgets for the Financial Years 2011-2013.
- Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 Establishing the Community Customs Code as of 20.10.2006.
- Council Decision 2010/196/EU, Euratom of 16 March 2010 on the Allocation of Financial Intermediation Services Indirectly Measured (FISIM) for the Establishment of the Gross National Income (GNI) Used for the Purposes of the European Union's Budget and its Own Resources.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Adaptation of the Ceiling of Own Resources and of the Ceiling for Appropriations for Commitments Following the Decision to Apply FISIM for Own Resources Purposes". COM(2010)162 Final. Brussels, 16.4.2010.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Adaptation of the Ceiling of Own Resources and of the Ceiling for Appropriations for Commitments Following the Entry into Force of Decision 2000/597/EC, Euratom.
- Council Decision of 29 September 2000 on the System of the European Communities' Own Resources (2000/597/EC, Euratom) (Repealed).
- Council Decision of 31 October 1994 on the System of the European Communities' Own Resources 94/728/EC, Euratom (Repealed).
- Council Decision of 24 June 1988 on the System of the Communities' Own Resources 88/376/EEC, Euratom (Repealed).

Проекты нормативных документов

- Amended Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union. COM(2011) 739 final - 2011/0183 (CNS);
- Amended Proposal for a Council Regulation Laying Down Implementing Measures for the System of Own Resources of the European Union. COM(2011) 740 final - 2011/0184 (APP)

Публикации

- EU Budgets 2007-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012. URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.
- European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008.
- European Commission Staff Working Paper 'Financing the EU Budget' Report on the Operation of the Own Resources System SEC(2011)876 final/2.
- Background on the Difference between Commitments and Payments Budget. European Parliament. 27-10-2010. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20101027BKG90476/html/Background-on-the-difference-between-commitments-and-payments>.
- Administrative Conditions in the Area of the European Union's Own

Примечание

Регулирование системы собственных ресурсов осуществляется в рамках TFEU, Решения о системе собственных ресурсов (Council Decision of 7 June 2007 on the System of the European Communities' Own Resources 2007/436/EC, Euratom) и других нормативных актов.

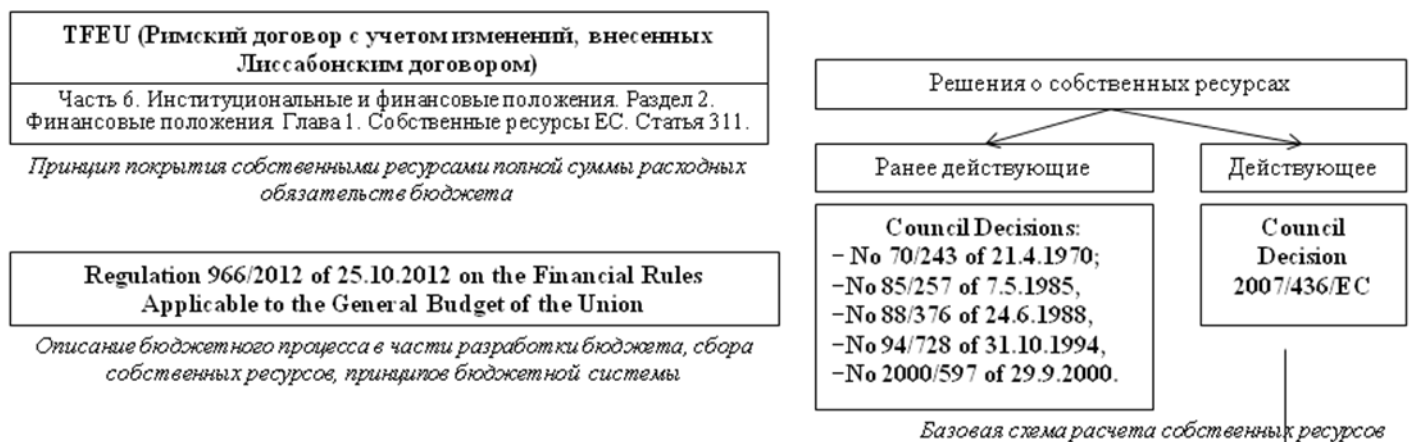
Основным регулирующим документом является Решение о системе собственных ресурсов ЕС, которое принимается Советом ЕС путем анонимного голосования (после согласования с Европарламентом) и вступает в силу только после одобрения странами ЕС. В решении о системе собственных ресурсов ЕС определяются базовые правила функционирования и элементы системы собственных ресурсов. В настоящее время подготовлены проекты нового (7-го за период функционирования ЕС¹³¹) решения и правил системы собственных ресурсов ЕС, изменяющие структуру действующей системы¹³² (подробнее – см. раздел 2.3.2).

Общая схема нормативных документов по регулированию системы собственных ресурсов ЕС представлена на рисунке ниже (Рисунок 26).

¹³¹ Предыдущие решения: Council Decisions EEC, Euratom No 70/243 of 21.4.1970, No 85/257 of 7.5.1985, No 88/376 of 24.6.1988, No 94/728 of 31.10.1994, No 2000/597 of 29.9.2000.

¹³² Amended Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union. COM(2011) 739 final - 2011/0183 (CNS); Amended Proposal for a Council Regulation Laying Down Implementing Measures for the System of Own Resources of the European Union. COM(2011) 740 final - 2011/0184 (APP)

Фундаментальные документы



Специальные документы по отдельным видам собственных ресурсов

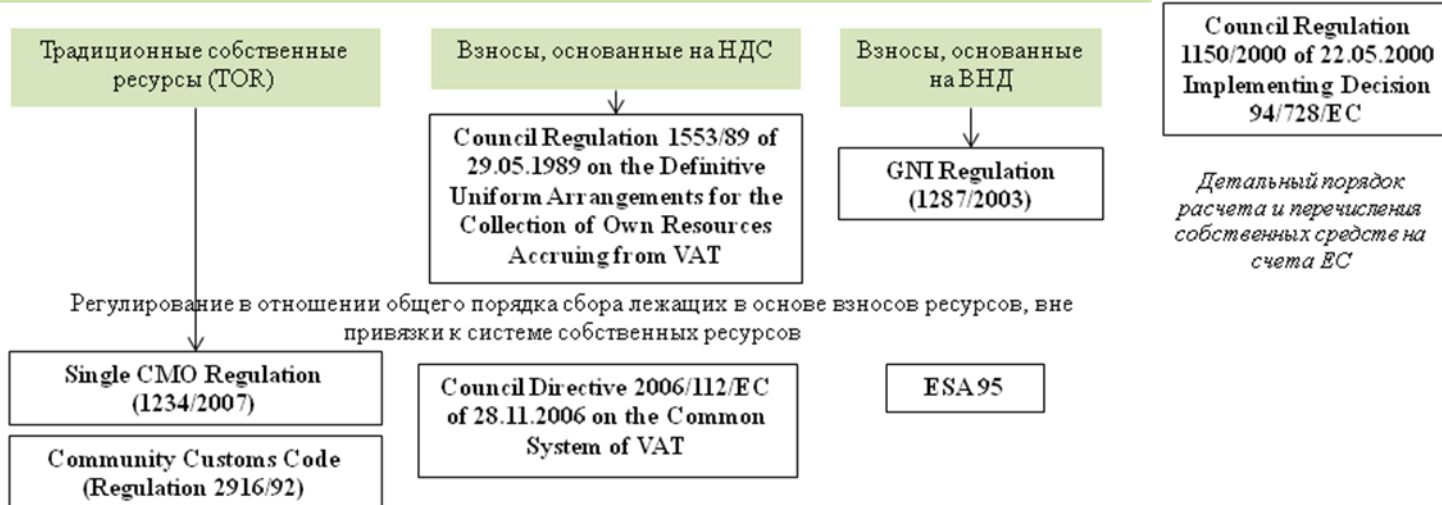


Рисунок 26 – Система основных документов по регулированию собственных ресурсов ЕС

3.2 Подходы к формированию собственных ресурсов в Европейском союзе

Роль собственных ресурсов в системе доходов бюджета ЕС

Доходная база бюджета должна формироваться в размере, обеспечивающем финансирование программ, проектов и видов деятельности, осуществляемых вне национальных бюджетов в рамках международных функций и обязательств, реализуемых структурами Европейского союза.

Соответственно, размер финансовых ресурсов, необходимых для выполнения функций ЕС (расходы бюджета), определяет, в конечном счете, требуемую величину доходов бюджета ЕС и механизмы их взимания. Величина доходов бюджета ЕС является функцией от размера расходов, осуществляемых через бюджет ЕС.

Под *собственными ресурсами (собственными средствами) ЕС* понимаются доходы, которые поступают в бюджет ЕС автоматически в соответствии с действующими нормативными актами ЕС и без необходимости принятия странами – участницами ЕС каких-либо дополнительных решений¹³³. Собственные ресурсы носят налоговый и квазиналоговый (таможенные пошлины) характер¹³⁴.

Нормативно *собственные ресурсы должны полностью покрывать все расходные обязательства бюджета ЕС* [Article 311 TFEU; Article 20 Regulation 966/2012; Article 1 Decision 2007/436/EC, Euratom].

Таким образом, собственные ресурсы бюджета ЕС составляют преимущественную долю доходов бюджета ЕС (Рисунок 27).

¹³³ Раздел «Glossary/Financial Programming and Budget» сайта ЕС // http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm#o

¹³⁴ Формально не являющиеся налогами, но фактически представляющие собой таковые.

Доходы бюджета ЕС

| Собственные ресурсы (Own Resources) | | Другие доходы (Other Revenue) |
|--|--|---|
| <p><i>Собственные ресурсы</i> – доходы, которые поступают в бюджет ЕС автоматически в соответствии с действующими нормативными актами ЕС и без необходимости принятия странами – участницами ЕС каких-либо дополнительных решений.</p> | | <ul style="list-style-type: none"> - Профицит прошлого года, - Корректировки взносов на основе ВНД и НДС за предыдущие годы; - Профициты фондов и программ гарантий; |
| <p>Национальные взносы (National Contributions)</p> | <p>Традиционные собственные ресурсы (TOR)</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - основанные на НДС; - основанные на ВНД. | <ul style="list-style-type: none"> - таможенные пошлины; - сборы на импортируемый сахар. | |

Рисунок 27 – Место собственных ресурсов в системе доходов бюджета ЕС

Особый статус собственных ресурсов и автоматический характер их уплаты

Собственные ресурсы ЕС имеют *особый правовой статус*, т.к. фактически являются обязательными платежами, обязанность по перечислению которых возникает у стран ЕС после опубликования бюджета [ст.40 Regulation 966/2012].

Установление лимитов собственных ресурсов и обеспечение исполнения расходов бюджета ЕС в пределах данных лимитов

В бюджетном законодательстве ЕС предусмотрен механизм финансового обеспечения исполнения расходов бюджета в форме установления лимитов (минимального размера) объема собственных ресурсов (в отношении бюджетных выплат текущего года и бюджетных обязательств). *Бюджетные выплаты* (Appropriations for Payments / Payments) – размер денежных средств, которые ЕС планирует выплатить в течение определенного года. *Бюджетные обязательства* (Appropriations for Commitments / Commitments) – юридическое обязательство использования денежных средств на реализацию проектов, финансирование контрактов,

исследований и т.д. в том же году, что и были приняты бюджетные обязательства, либо в следующих годах¹³⁵ (Рисунок 28).

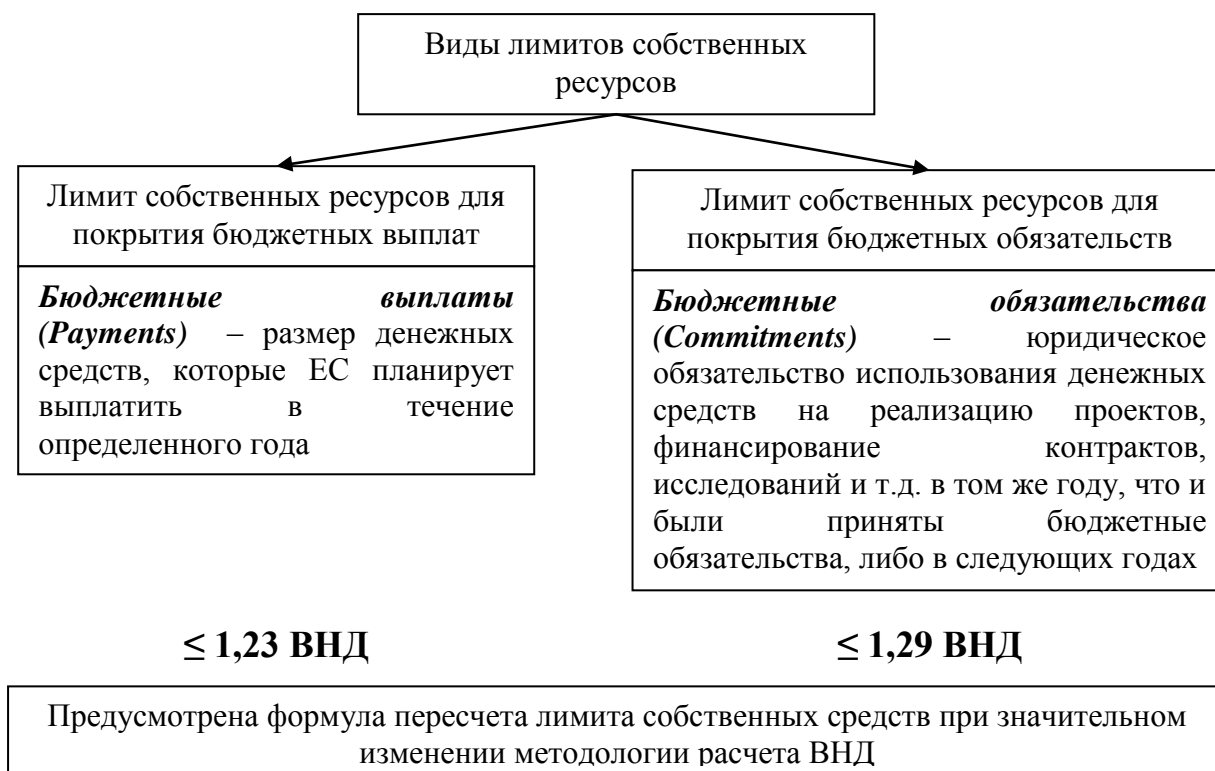


Рисунок 28 – Виды лимитов собственных ресурсов в бюджете ЕС

В действующем в настоящее время регулировании лимит собственных ресурсов для бюджетных выплат установлен в размере 1,23% от ВНД всех стран ЕС, а лимит для покрытия бюджетных обязательств составляет 1,29% от ВНД всех стран ЕС [Article 3 Decision 2007/436/EC].

Предусматривается механизм пересчета лимитов на основе данных о ВНД за 3-хлетний период в случае значительного изменения методологии расчета ВНД (действующей Европейской системы национальных счетов – ESA 95) [Article 3 (3) Decision 2007/436/EC]. Перерасчет осуществляется в соответствии со следующей формулой:

$$1,24 \% (1,31 \%) \times \frac{GNI_{t-2} + GNI_{t-1} + GNI_t \text{ ESA current}}{GNI_{t-2} + GNI_{t-1} + GNI_t \text{ ESA modified}}, \text{ где}$$

¹³⁵ Background on the Difference between Commitments and Payments Budget. European Parliament. 27-10-2010. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20101027BKG90476/html/Background-on-the-difference-between-commitments-and-payments>.

GNI – валовой национальный доход.

В связи со значительным изменением методологии расчета ВНД для целей определения размера собственных ресурсов ЕС в 2010 г., связанных с порядком включения в расчет ВНД услуг финансового посредничества, измеряемых косвенно [Council Decision 2010/196/EU], был осуществлен перерасчет размеров лимитов собственных средств. Лимиты были уменьшены до 1,23% и 1,29% ВНД соответственно¹³⁶.

Несмотря на указанную техническую коррекцию в 90-ые гг. размер лимита собственных средств постоянно увеличивался (Таблица 39).

Таблица 39 – Эволюция размеров лимитов собственных средств в середине 90-ых – 2000-ых гг.

| <i>Вид лимита собствен- ных ресурсов</i> | <i>Период действия</i> | | | | | | | | | |
|--|------------------------|-------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| | <i>1990</i> | <i>1991</i> | <i>1992- 1994</i> | <i>1995</i> | <i>1996</i> | <i>1997</i> | <i>1998</i> | <i>1999- 2000</i> | <i>2001- 2009</i> | <i>2009 – н.в.</i> |
| Лимит для бюджетных выплат | 1,18% | 1,19% | 1,20% | 1,21% | 1,22% | 1,24% | 1,26% | 1,27% | 1,24% | 1,23% |
| Лимит для покрытия бюджетных обязательств | 1,3% | | | 1,335% | | | | | 1,31% | 1,29% |

Источники:

- Article 3 Decision 2007/436/EC;
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Adaptation of the Ceiling of Own Resources and of the Ceiling for Appropriations for Commitments Following the Decision to Apply FISIM for Own Resources Purposes”. COM(2010)162 Final. Brussels, 16.4.2010.
- Council Decision of 29 September 2000 on the System of the European Communities' Own Resources (2000/597/EC, Euratom).
- Council Decision of 31 October 1994 on the System of the European Communities' Own Resources 94/728/EC, Euratom.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Adaptation of the Ceiling of Own Resources and of the Ceiling for Appropriations for Commitments Following the Entry into Force of Decision 2000/597/EC, Euratom.
- Council Decision of 24 June 1988 on the System of the Communities' Own Resources 88/376/EEC, Euratom.

¹³⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Adaptation of the Ceiling of Own Resources and of the Ceiling for Appropriations for Commitments Following the Decision to Apply FISIM for Own Resources Purposes”. COM(2010)162 Final. Brussels, 16.4.2010.

3.3 Источники формирования собственных средств ЕС: характеристика и порядок расчета

В связи с отсутствием единого налогового органа на уровне ЕС, собственные ресурсы собираются и перечисляются в следующем порядке:

- традиционные собственные ресурсы (далее – TOR) – собираются непосредственно странами ЕС и перечисляются на счета Еврокомиссии после отражения данных платежей на счетах страны (1-й рабочий день после 19-го числа второго месяца, следующего за месяцем сбора TOR) (при этом 25% платежей удерживаются в качестве комиссии за сбор платежей в пользу страны- члена ЕС) [Articles 2, 10(1) Regulation 1150/2000];

- собственные ресурсы, основанные на НДС и ВНД (с учетом корректировок), представляют собой расчетные величины; перечисляются одновременно ежемесячно (1/12 годовой суммы, заложенной в бюджет, в 1-й рабочий день каждого месяца) [Article 10(3) Regulation 1150/2000; Article 2 Decision 2007/436/EC, Eratom].

Последовательность расчета следующая (Рисунок 29).



Рисунок 29 – Общий порядок расчета собственных средств в бюджет ЕС

* Пониженные ставки для Австрии, Германии, Нидерландов и Швеции

Ниже рассмотрены подробнее отдельные виды собственных ресурсов ЕС.

1) *Традиционные собственные ресурсы* (Traditional Own Resources – TOR).

Согласно регулятивному документу в области собственных ресурсов, категория TOR включает все виды экспортных и импортных таможенных пошлин и пошлин на рынке сахара [Article 2 (a) Decision 2007/436 EC, Euratom].

Фактически TOR формируются за счет импортных пошлин (экспортные пошлины в настоящее время на территории ЕС отсутствуют¹³⁷) и включают¹³⁸:

- таможенные пошлины на импортируемые в ЕС товары;
- сборы на импортируемый сахар (уплачиваются производителями сахара)¹³⁹.

В качестве оплаты административных расходов за сбор этого вида ресурсов страна сбора сохраняет за собой 25% взысканной суммы (до 2002 г. – 10%) [Article 4 (3) Decision 2007/436 EC, Euratom].

Традиционные собственные ресурсы участвуют в формирование бюджета ЕС с 1968 г. и до начала 1990-ых гг. оставались основным источником доходных поступлений бюджета ЕС¹⁴⁰.

2) Национальные взносы в составе:

2.1 Национальные взносы на основе НДС, собираемого на территории стран ЕС (включены в состав доходов с 1980 г.¹⁴¹)

В ЕС создано единое регулирование порядка взимания НДС¹⁴², предусматривающее единые подходы к определению объекта налогообложения, места налогообложения, походы к определению размера ставки налога (минимальное ограничения размера стандартной ставки НДС, минимальное ограничение льготной ставки НДС, фиксированный список операций, подлежащих льготному налогообложению и т.д.) Несмотря на это,

¹³⁷ Administrative Conditions in the Area of the European Union's Own Resources. Answers to Frequently Asked Questions. European Commission. April 2010, page 28.

¹³⁸ EU Budgets 2007-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012.

¹³⁹ В форме сборов на производство сахара, изюмной патоки и инулинного сиропа (*Production Charges*) [Article 50-51 Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 Establishing a Common Organisation of Agricultural Markets and on Specific Provisions for Certain Agricultural Products (Single CMO Regulation)].

¹⁴⁰ European Commission Staff Working Paper 'Financing the EU Budget' Report on the Operation of the Own Resources System SEC(2011)876 final/2 page 7.

¹⁴¹ Нормативно в качестве источников бюджета были введены в 1970 г., но фактически стали взиматься только с 1980 г.

¹⁴² Council Regulation 2006/112/EC of 28 November 2006 on the Common System of Value Added Tax as of 7 December 2010.

для стран ЕС характерны национальные особенности взимания НДС и значительный уровень дифференциации ставок налога.

В целях достижения равноправия при расчетах поступлений в бюджет ЕС, размеры отчислений стран-участниц рассчитываются на основе применения *единой ставки НДС* (стандартная ставка – 0,3% в настоящее время) и гармонизированной базы расчета НДС [Articles 2(1)(a), 4 Decision 2007/436 EC, Euratom].

Гармонизированная база расчета не должна превышать 50% ВНД страны¹⁴³ [Article 2(1)(a) Decision 2007/436 EC, Euratom]. Гармонизированная база расчета НДС определяется на основе общей суммы собранного НДС в стране, расчетной взвешенной ставки и корректирующих компенсаций (Рисунок 30).

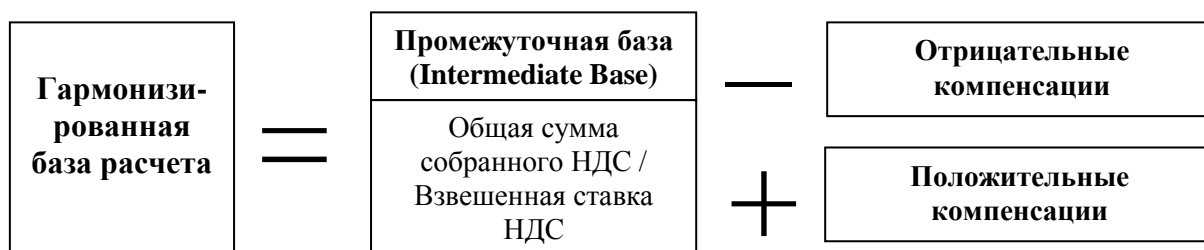


Рисунок 30 – Порядок определения гармонизированной базы расчета НДС

Источник: Council Regulation (ЕЕС, Euratom) 1553/89 of 29 May 1989 on the Definitive Uniform Arrangements for the Collection of Own Resources Accruing From Value Added Tax, as of 16.05.2003.

Компенсации включают¹⁴⁴:

– суммы освобождения от уплаты налогов малых организаций (с объемом годового оборота ниже предельного уровня, определенного национальным налоговым законодательством) (*graduated tax relief*)¹⁴⁵ (положительная компенсация);

¹⁴³ В период 1988-1994 гг. – 55% ВВП.

¹⁴⁴ [Council Regulation 1553/89 \(ЕЕС, Euratom\)](#).

¹⁴⁵ [Article 5\(1\) Council Regulation 1553/89 \(ЕЕС, Euratom\)](#); [Article 24 \(2\) of Directive 77/388/ЕЕС](#).

– возникающую налоговую разницу между уплаченным и входящим НДС в связи с применением системы плоской шкалы ставок для фермеров (Flat-rate Compensation Scheme)¹⁴⁶;

– и др.

2.2 Отчисления в бюджет ЕС, осуществляемые в соответствии с размерами ВНД (валового национального дохода)¹⁴⁷ и установленными для них размерами отчислений.

Этот источник собственных ресурсов впервые был введен в 1988 г. как отчисления в бюджет, рассчитываемые на основе ВВП. Позднее лежащий в основе расчета показатель ВВП был заменен на показатель ВНД в связи с изменением методологии национальных счетов (принятие ESA 95 в 1996 г., заменяющего ESA 79).

Рассматривается как источник дохода последней инстанции, к которому прибегают, когда прочие источники собственных средств истощены.

¹⁴⁶ [Article 5\(2\) Council Regulation 1553/89 \(EEC, Euratom\); Article 25 \(3\) of Directive 77/388/EEC.](#)

¹⁴⁷ **Валовой национальный доход (ВНД)** (gross national income, GNI) - макроэкономический показатель, равный сумме сальдо валовых первичных доходов, подлежащих получению резидентскими институциональными единицами или секторами. До 1993 г. в международной Системе национальных счетов (ОЭСР, МВФ, ООН и ВБ, Еврокомиссия) и в ряде национальных статистик использовался показатель **валового национального продукта (ВНП)** (gross national product (GNP)). С принятием новой редакции международной Системы национальных счетов в 1993 г. концепция ВНП была заменена на концепцию ВНД. Несмотря на некоторое изменение методологии расчета, по сути оба показателя аналогичны.

ВНД равен ВВП (валовой внутренний продукт) + поступление факторных доходов (налоги на производство и импорт за вычетом субсидий, оплата труда и доходы от собственности) из-за рубежа — перечисление факторных доходов за рубеж. В отличие от ВВП ВНД не является концепцией добавленной стоимости, а является концепцией дохода.

Валовой внутренний продукт (ВВП) (gross domestic product (GDP) - макроэкономический показатель, характеризующий стоимостной объем выпускаемой в стране продукции по рыночным ценам. В системе национальных счетов рассчитывается по товаропроизводителям - резидентам данной страны. Может рассчитываться по доходам, по расходам, по добавленной стоимости (производственный метод).

В первом случае ВВП = оплата труда персонала + прибыль до налогообложения + смешанный доход (прибыль домохозяйств) + другие налоги на производство - субсидии на производство.

При расчете по расходному методу ВВП определяется на основе сумм конечного потребления правительства, бизнеса и домашних хозяйств.

При расчете по производственному методу ВВП определяется как сумма валовой добавленной стоимости по факторной стоимости с учетом налогов и за вычетом субсидий на продукты и производство.

В соответствии с методологией ЕС [ESA 95] **ВНД концептуально идентичен ВНП**. ВНД включает суммарный первичный доход, полученные институциональными единицами-резидентами в составе: оплата труда персонала, налоги на производство и импорт за вычетом субсидий, чистый доход от собственности, прибыль до уплаты налогов (валовая операционная прибыль) и валовые смешанные доходы. ВНД равен ВВП за вычетом доходов, выплачиваемых резидентами нерезидентам, и с учетом доходов, полученных резидентами из внешнего сектора [Article 8.94 ESA 95, Article 1(3) Regulation (EC, EURATOM) No 1287/2003].

Рассчитывается на основе применения *единой ставки* к суммарному ВНД стран ЕС [Article 2(1)(c) Decision 2007/436 EC, Euratom].

Единая ставка рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{Единая ставка} = \frac{\text{Расходы ЕС} - \text{Традиционные собственные ресурсы} - \text{Национальные взносы на основе НДС} - \text{Прочие доходы}}{\sum \text{ВНД стран ЕС}}$$

ВНД рассчитывается самостоятельно отдельными странами, и информация об итоговой величине ВНД и составляющих его компонентах предоставляется в статистический орган ЕС – Евростат (Департамент Европейской Комиссии), рассматривается комитетом по ВНД, только после чего направляется в Департамент по бюджету Еврокомиссии, осуществляющего бюджетные расчеты (Рисунок 31).

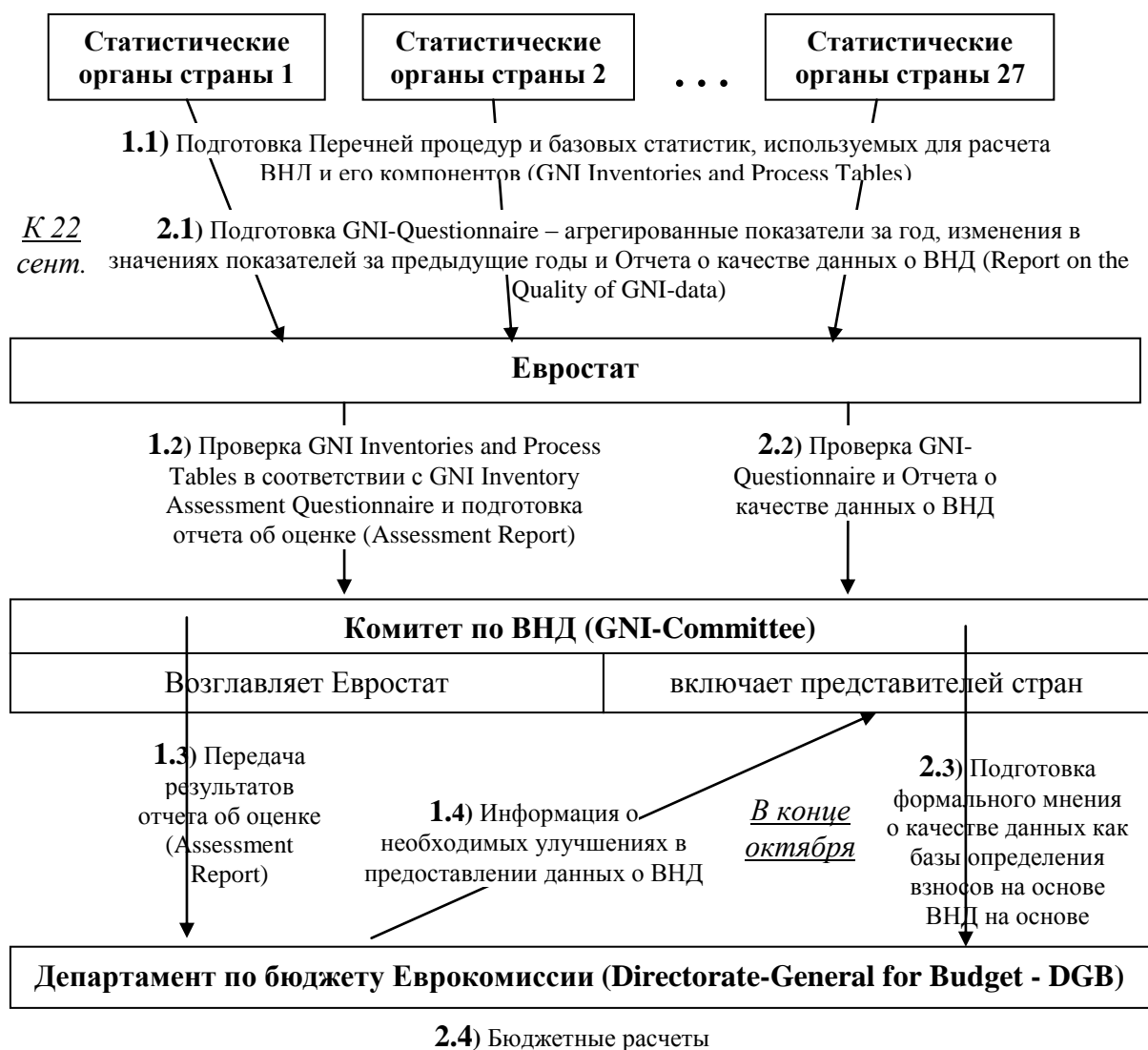


Рисунок 31 – Порядок передачи информации о ВНД и ее обработки в целях расчета взносов в бюджет ЕС на ее основе

Источники: Regulation (EC, EURATOM) No 1287/2003; Monitoring GNI for Own Resource Purposes. Eurostat. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Monitoring_GNI_for_own_resource_purposes.

Проверка предоставленных данных проводится совместно Евростатом и Комитетом по ВНД по следующим направлениям:

- 1) проверка процедур и базовой статистики, используемой при расчете ВНД;
 - анализ предоставленных национальными статистическими органами Перечней процедур и базовых статистик, используемых для расчета ВНД и его компонентов, в соответствии с GNI Inventory Assessment Questionnaire;

– проверки на местах Комитетом по ВНД (Information Visits) [Article 6 Regulation (EC, EURATOM) No 1287/2003];

– аналитическая обработка информации и подготовка отчетов об оценке (Assessment Reports);

2) проверка правильности данных, представленных в Questionnaire и Отчетах о качестве данных о ВНД.

Общий порядок распределения обязанностей между отдельными странами представлен в таблице ниже (Таблица 40).

Таблица 40 – Распределение обязанностей между отдельными странами и органами ЕС по расчету собственных ресурсов ЕС

| <i>Вид собственных ресурсов</i> | <i>Обязанности страны</i> | | <i>Обязанности ЕС</i> |
|--|-------------------------------|--|---|
| TOR | Сбор доходов | Передача собранных средств в бюджет ЕС | - |
| Национальные взносы, основанные на НДС | Расчет гармонизированной базы | | Расчет размеров национальных взносов, с учетом суммы коррекции взносов, основанных на ВНД, для Великобритании |
| Национальные взносы, основанные на ВНД | Расчет ВНД страны | | |

3.4 Корректирующие механизмы, сглаживающие значительные различия между финансовым участием отдельных стран-участниц (для ЕС)

Корректирующие механизмы были введены для компенсирования излишних платежей в бюджет ЕС со стороны ряда стран, перечисляющих максимальные суммы в бюджет ЕС (Великобритания, Швеция, Нидерланды, Германия и Австрия).

Основными видами корректирующих механизмов являются¹⁴⁸:

– Корректирующие механизмы для Великобритании (UK Rebate) (подробнее см. ниже);

¹⁴⁸ Own Resources. Council European Union Special Report. URL: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/own-resources>.

- Сокращение отчислений, рассчитываемых на основе ВНД, для Нидерландов и Швеции – сокращение ежегодных платежей ВНД в течение периода 2007-2013 гг. на постоянную величину (в ценах 2004 г.) [Article 5 Decision 2007/436 EC, Euratom];
- Снижение ставок перечисляемого НДС (для 4 стран ЕС) в течение периода 2007-2013 гг.: Австрия – 0.225%, Германия – 0.15%, Нидерланды – 0.1% , Швеция – 0.1% [Article 4 Decision 2007/436 EC, Euratom];
- Сокращения взносов в связи с отказом от участия в единой правовой внутренней политике (Дания, Ирландия, Великобритания).

Корректирующие механизмы для Великобритании

Корректирующий механизм был введен в 1985 году в целях компенсации превышения платежей Великобритании в бюджет ЕС в сравнении с долей страны в суммарных расходах ЕС. Механизм претерпевал некоторые изменения, но базовые принципы остались неизменны (Рисунок 48).

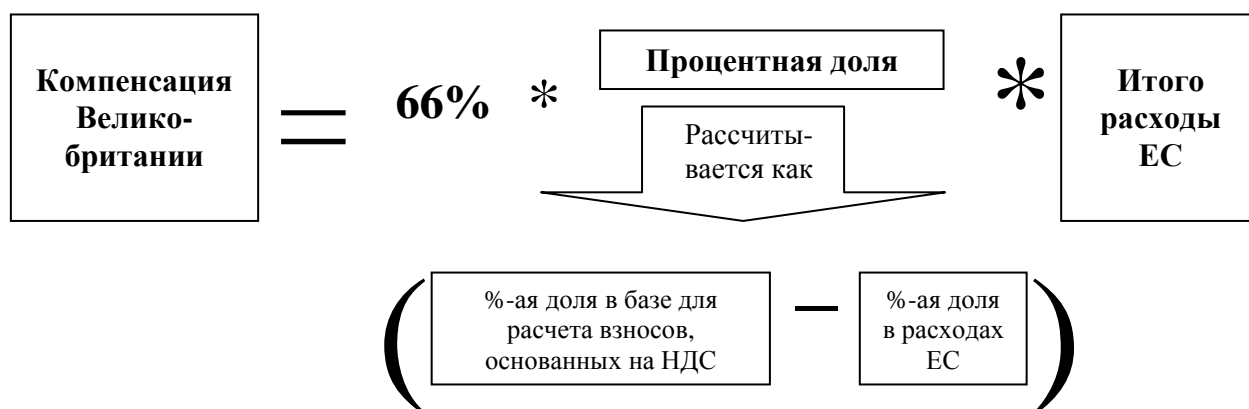


Рисунок 32 – Корректирующий механизм, сглаживающий финансовое участие Великобритании в бюджете ЕС

Примечание: Рассчитывается на основе данных за предыдущий финансовый год. Представлена общая схема. На схеме не отображены дополнительные корректировки итоговой суммы расходов ЕС и расчетной суммы компенсации Великобритании.
Источник: Article 4, Decision 2007/436/EC, Euratom

В выплате компенсации Великобритании участвуют все страны ЕС (пропорционально доле в ВВП ЕС), но участие крупнейших плательщиков взносов (Германии, Нидерландов, Австрии и Швеции) ограничены ¼

расчетной величины. Оставшиеся $\frac{3}{4}$ расчетной величины подлежат выплате другими странами ЕС на основе пропорционального распределения [Article 5, Decision 2007/436/EC, Euratom].

Сокращения взносов в связи с отказом от участия в единой правовой внутренней политике применяется с 2003г.: с 2003 г. Данией, с 2006 г. Ирландией и Великобританией.

В законодательстве ЕС установлен общий порядок корректировки обязанностей стран-участниц ЕС по уплате взносов в бюджет при не участии в финансировании определенных видов деятельности и политик. В настоящее время это положение действует в отношении отказа Дании, Ирландии и Великобритании от участия в единой правой внутренней политике (Certain Policies in the Area of Freedom, Security and Justice).

Корректировка рассчитывается в следующем за отчетным финансовым годом, в отношении которого она применяется, на основании финансовых данных за отчетный финансовый год, в отношении которого осуществляются корректировки, по следующей формуле:

$$\frac{\text{ВНД страны } i}{\sum \text{ВНД всех стран ЕС}} \times \text{Расходы в отношении вида деят. или политики}$$

Суммы корректировок стран, не участвующих в определенных видах деятельности и политиках, распределяется между всеми другими странами ЕС на основании их доли в совместном ВНД [Article 10 (a) Council Regulation (EC, EURATOM) No 1150/2000].

3.5 Порядок перечисления собственных ресурсов в бюджет ЕС

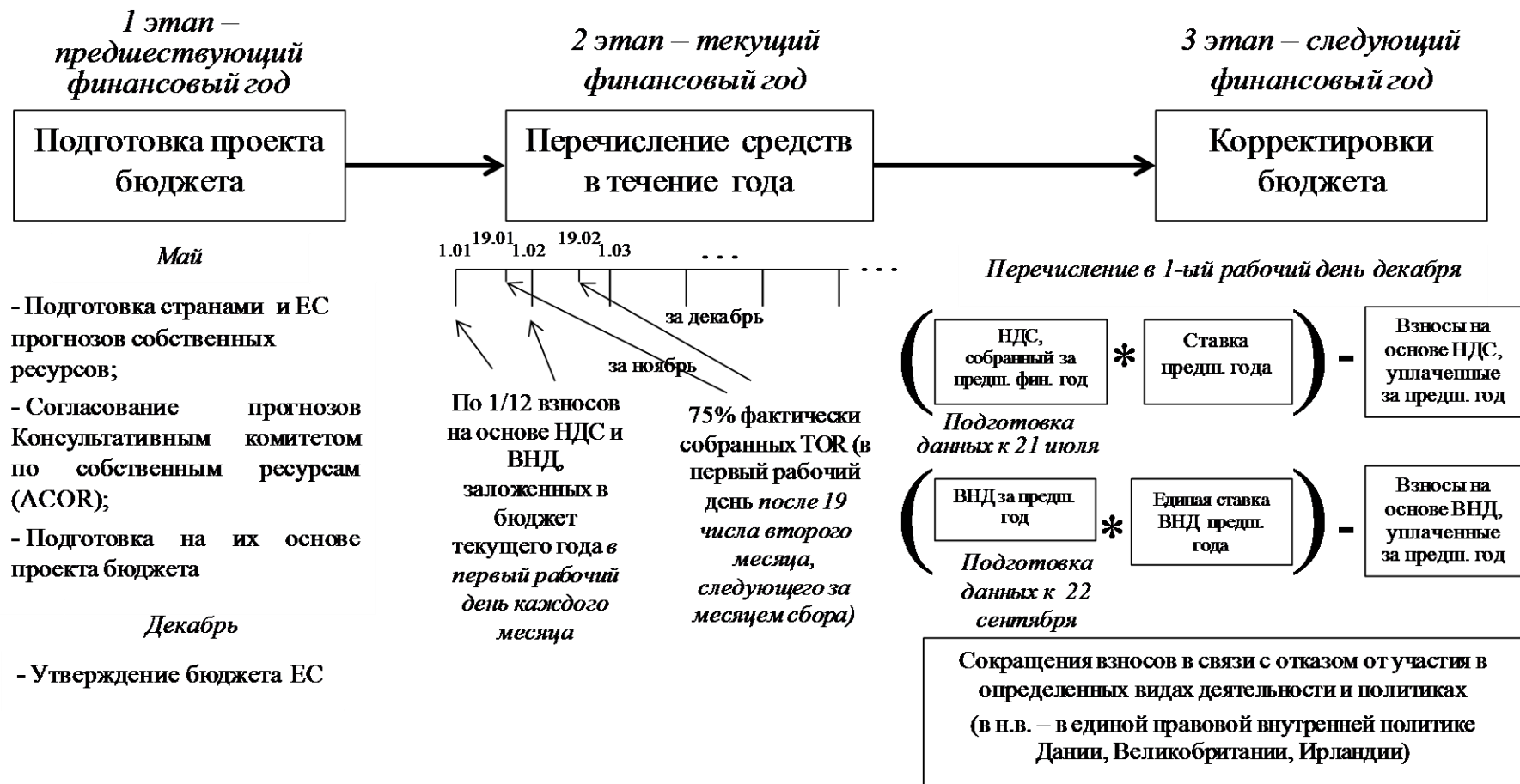
Система управления собственными ресурсами бюджета ЕС включает 3 этапа (Рисунок 33):

1) Подготовка документа о бюджете (проекта бюджета и на его основе нормативного акта Европейского парламента, утверждающего бюджет –

Definitive Adoption) (на основе него определяется размер взносов на основе ВНД и НДС, перечисляемые в бюджет ЕС в следующем году);

2) Перечисление средств в бюджет ЕС в течение текущего финансового года: перечисление установленных ранее в бюджете взносов на основе ВНД и НДС, а также части фактически собранных TOR);

3) Корректировки взносов на основе ВНД и НДС в следующем финансовом году (преимущественно на основе более точного расчета показателей ВНД и НДС).



$$\frac{\text{ВНД страны } i}{\sum \text{ВНД всех стран ЕС}} \times \text{Расходы в отношении вида деят. или политики}$$

Рисунок 33 – Порядок перечисления собственных ресурсов в бюджет ЕС

Источник: Regulation 1150/2000.

Для обеспечения выполнения платежей для формирования бюджета ЕС предусмотрены проценты за просрочку начисления средств на счета Еврокомиссии. Счета Еврокомиссии для зачисления собственных ресурсов странами-членами ЕС открываются в Центральном банке или Министерстве финансов стран-членов ЕС [Articles 9-10 Regulation 1150/2000].

3.6 Анализ структуры собственных средств в Европейском союзе

За период существования ЕС структура доходов сообщества претерпела существенные изменения. Собственные ресурсы, основанные на ВНД, занимали доминирующую часть в структуре собственных ресурсов только в 2000-ые гг. (Рисунок 34).

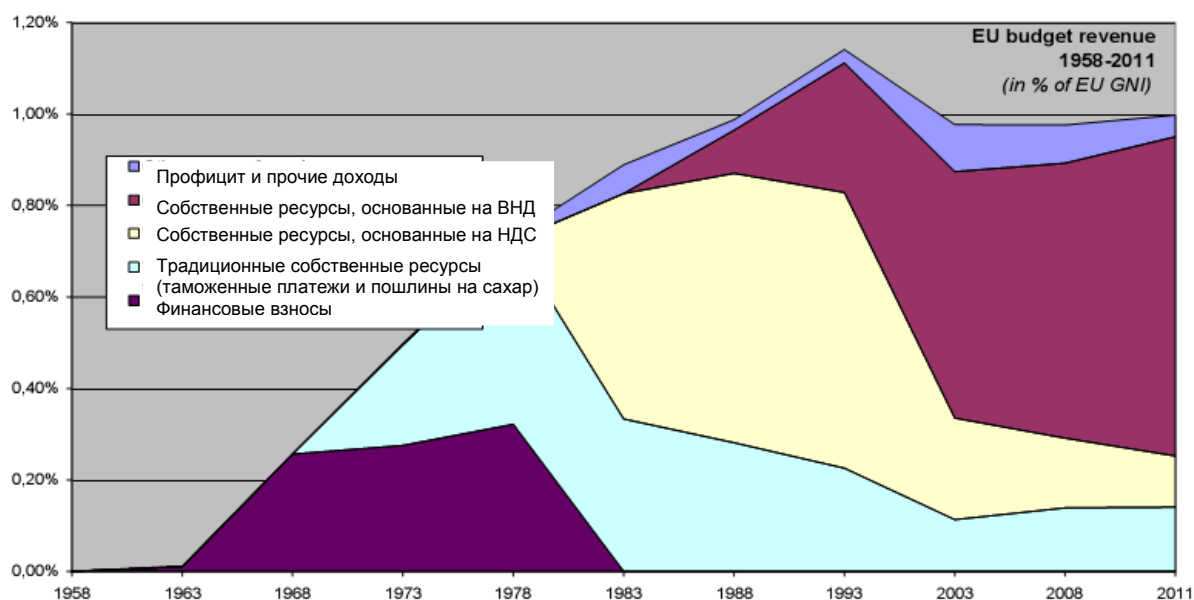


Рисунок 34 – Структура доходов ЕС за период 1958-2011 гг., в % к ВНД ЕС
 Источник: European Commission Staff Working Paper 'Financing the EU Budget' Report on the Operation of the Own Resources System SEC(2011)876 final/2 page 12.

Наиболее существенные изменения в структуре собственных ресурсов Евросоюза в 2000-ые гг. были связаны (Рисунок 35, Таблица 41):

– со снижением доли традиционных ресурсов, перечисляемой в бюджет Евросоюза (с 90% до 75% с 2002 г.), а также снижением абсолютного размера собираемых традиционных ресурсов (таможенных пошлин) на территории ЕС в период 2001-2003 гг.. Впоследствии доля традиционных ресурсов

стабилизировалась и находилась на примерно на одном и том же уровне в 10-16%;

– значительное *снижение взносов стран, основанных на НДС*, что обусловлено изменением методологии расчета гармонизированной базы для исчисления взносов на основе НДС;

– значительный рост как в абсолютном, так и в относительном выражении объема *собственных ресурсов, основанных на ВНД*. Причинами были: снижение перечисленных выше доходных источников, присоединение новых стран к ЕС, в отношении которых в бюджете предусматривались существенные расходы (страны Восточной Европы: Болгария, Румыния, Польша, Словакия, Словения, Венгрия, Чехия, Латвия, Литва, Эстония), и рост бюджета ЕС.

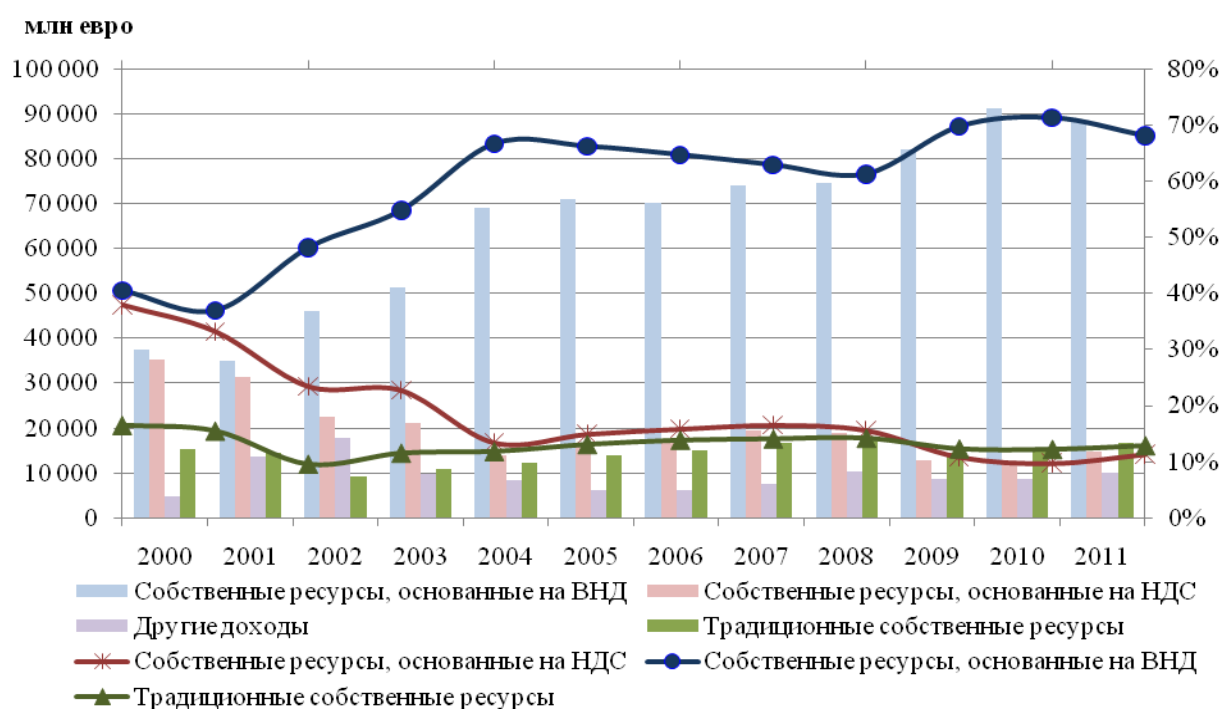


Рисунок 35 – Структура доходов ЕС в 2000-2011 гг.

Столбиковая диаграмма – абсолютные значения доходов (левая вертикальная ось), точечные линии – доли в структуре доходов (правая вертикальная ось).

Источник: EU Budgets 2007-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012.

В структуре традиционных собственных ресурсов ЕС максимальную долю составляют таможенные пошлины. Сельскохозяйственные пошлины были исключены из состав собственных ресурсов в 2009 г. Также с середины

2000-ых гг. характерно снижение доли сборов на импортируемый сахар в структуре традиционных собственных ресурсов (Таблица 41).

Таблица 41 – Структура собственных ресурсов ЕС

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Собственные ресурсы, основанные на НДС | 40% | 39% | 29% | 25% | 15% | 16% | 17% | 18% | 17% | 12% | 10% | 12% | 11% |
| Собственные ресурсы, основанные на ВНД | 43% | 43% | 59% | 61% | 73% | 70% | 69% | 67% | 67% | 75% | 76% | 74% | 76% |
| Сальдо корректировок | -0,1% | -0,1% | 0,2% | 0,3% | -0,2% | -0,1% | <0,1 | 0,1% | 0,4% | -0,4% | -0,1% | <0,1 | -0,1% |
| Итого национальные взносы | 83% | 82% | 88% | 87% | 87% | 86% | 85% | 85% | 84% | 87% | 87% | 86% | 87% |
| Традиционные собственные ресурсы | 17% | 18% | 12% | 13% | 13% | 14% | 15% | 15% | 16% | 13% | 13% | 14% | 13% |
| Доля в структуре традиционных собственных ресурсов: | | | | | | | | | | | | | |
| Сельскохозяйственные пошлины (до 2009 г.) | 7% | 7% | 8% | 9% | 11% | 10% | 9% | 8% | 7% | - | - | - | - |
| Сборы на импортируемый сахар | 7% | 5% | 6% | 4% | 3% | 5% | 1% | -0,2% | 4% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| Таможенные пошлины | 86% | 88% | 86% | 87% | 86% | 85% | 90% | 92% | 89% | 99% | 99% | 99% | 99% |
| Итого собственные ресурсы | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Источники: EU Budgets 2007-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012.

2012 Budget (OJ L 56, 29.2.2012, p.1), без учета изменений, внесенных в течение 2012 г. (Amending Budgets No 1/2012 to No 6/2012).

Сальдо корректировок составляло незначительную величину (менее 0,3% доходов бюджета). При утверждении бюджета предусматривается, что сальдо каждого из видов корректировок по совокупности стран ЕС равно нулю. Фактически это требование нарушается в связи с изменениями курса евро в течение года и расчета ряда из величин в национальных валютах (для стран ЕС, не входящих в зону евро).

В настоящее время подавляющая часть (98,9% доходов) бюджета ЕС формируется за счет «собственных ресурсов (доходов) бюджета ЕС», являющихся закрепленными за ним доходами, автоматически поступающими в бюджет ЕС в соответствии с заключенными договорами и

законодательством ЕС, что не требует индивидуальных решений государств – членов ЕС (Таблица 42).

Таблица 42 – Структура доходной базы бюджета Европейского союза в 2011-2012 гг.

| Показатель | 2011 г. | | | 2012 г. | | | |
|--|---------------|-------------|--------------------------------|----------------------|-------------|--------------------------|--------------------------------|
| | Млрд. евро | % к итогу | % к сумме собственных ресурсов | Директива о бюджете* | | Фактическое исполнение** | |
| | | | | Млрд. евро | % к итогу | Млрд. евро | % к сумме собственных ресурсов |
| Традиционные собственные ресурсы бюджета ЕС (таможенные пошлины и сборы) | 16,78 | 13,3 | 14,0 | 19,29 | 14,9 | 16,45 | 12,8 |
| Собственные ресурсы бюджета ЕС, базирующиеся на отчислениях от НДС | 13,79 | 10,9 | 12,3 | 14,50 | 11,2 | 14,65 | 11,4 |
| Собственные ресурсы бюджета ЕС, базирующиеся на отчислениях в соответствии с размерами ВНД | 94,54 | 74,7 | 73,7 | 93,72 | 72,6 | 97,86 | 75,9 |
| Всего собственные ресурсы бюджета ЕС | 125,11 | 98,9 | 100 | 127,51 | 98,8 | 128,89 | 100 |
| Прочие отчисления (налоги на доходы персонала ЕС, штрафы, целевые взносы стран – не членов ЕС) | 1,42 | 1,1 | | 1,58 | 1,2 | | |
| Всего доходов бюджета ЕС | 126,53 | 100 | | 129,09 | 100 | | |

Источники:

2011 г. – EU Budgets 2007-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012.

*2012 Budget (OJ L 56, 29.2.2012, p.1), без учета изменений, внесенных в течение 2012 г. (Amending Budgets No 1/2012 to No 6/2012).

** Предварительные данные (Report on Budgetary and Financial Management Financial Year 2012. Prepared by DG-Budget, Eurocommission).

Для Евросоюза характерна практика коррекции бюджета в течение финансового года. Соответствующие корректировки отражаются на структуре доходной базы (собственных ресурсов) ЕС. Так, в течение 2012 г., в период исполнения бюджета, в него был внесен ряд изменений, связанный со снижением объема традиционных собственных ресурсов и компенсацией этого снижения источником последней инстанции – ресурсами, базирующихся на отчислениях в соответствии с ВНД.

3.7 Влияние принципов и структуры формирования доходной базы бюджетов международных экономических объединений на национальные бюджеты

Бюджетная нагрузка на членов ЕС и ее распределение между странами-участницами

В Европейском союзе можно выделить две группы стран по уровню финансового участия в бюджете ЕС (Таблица 43):

1) *Страны – доноры* – объем средств, предоставляемых странами в бюджет ЕС, превышает объем расходов ЕС, осуществляемых на территории этих стран.

Большинство наиболее развитых стран ЕС с крупнейшими экономиками на протяжении всего периода 2000-ых гг. постоянно оставались донорами. Только для 2-х стран характерно изменение статуса: Испании и Франции.

2) *Страны – бюджетополучатели* – объем средств, предоставляемых странами в бюджет ЕС, ниже объема расходов ЕС, осуществляемых на территории этих стран.

3) *Страны, отдающие в бюджет ЕС примерно столько же, сколько и получающие обратно* – Кипр, Мальта.

Таблица 43 – Группы стран по уровню финансового участия в бюджете ЕС

| | <i>Страны-доноры</i> ($P_f > 1$) | <i>Страны-бюджетополучатели</i> ($P_f < 1$) | |
|-----------|--|---|---|
| | | Страны Западной Европы | Страны Восточной Европы |
| 2000-2011 | Бельгия, Люксембург, Дания, Германия, Италия, Нидерланды, Австрия, Финляндия, Швеция, Великобритания | Ирландия, Греция, Португалия | Болгария, Чехия, Эстония, Латвия, Литва, Венгрия, Польша, Румыния, Словения, Словакия |
| 2000-2006 | Испания | Франция | |
| 2007-2011 | Франция | Испания | |

P_f – *Показатель уровня финансового участия* рассчитан как разница между объемом предоставленных в бюджет ЕС собственных средств и объемом финансирования расходных обязательств страны за счет бюджета ЕС без учета административных расходов (“Total Own Resources” – (“Total Expenditure” – “Administration (Expenditures)”).

Источник исходных данных для расчета: EU Expenditure and Revenue 2000-2011 Tables. Eurocomission.

На протяжении 2000-ых гг. для большинства стран ЕС характерно сохранение относительного положения в структуре бюджетно-получателей

и доноров. Так, в течение всего указанного периода крупнейшим донором являлась Германия. Значительные объемы средств предоставляли Великобритания, Нидерланды, Италия; в течение 2007-2011 гг. Франция, заменившая Испанию (один из лидеров в 2000-2006 гг.)

Крупнейшие бюджетополучатели Польша, Греция, Португалия, в последние несколько лет – Венгрия и Испания; Франция и Ирландия до середины 2000-ых гг.

Для ряда стран характерно значительное изменение позиции: Ирландии (существенное сокращения объема предоставленных средств с 2007 г.), Польши (с момента вступления в ЕС в 2004 г. был значительно увеличен объем поступающих в страну финансовых ресурсов), Франции и Испании (поменявшие за 2000-ые гг. статус донора / бюджетополучателя) (Рисунок 36).

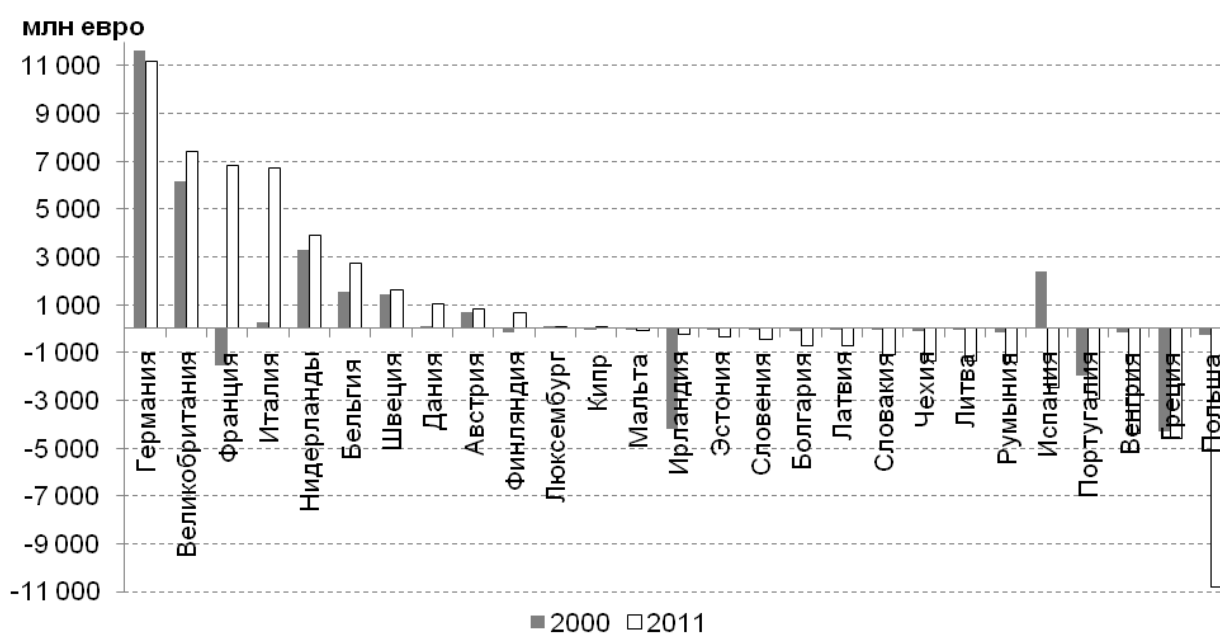


Рисунок 36 – Показатель уровня финансового участия стран ЕС бюджете ЕС, в млн евро

Описание методологии расчета – см. примечание к предыдущей таблице (Таблица 43).

Важной проблемой, решаемой при формировании бюджета ЕС, является обеспечение соответствия (определенной степени соответствия, по согласию сторон) общего размера денежных поступлений от государств – членов ЕС в состав собственных финансовых ресурсов (бюджет) ЕС, их экономическому

вкладу в формирование добавленной стоимости в пределах Европейского союза (Таблица 44).

Таблица 44 – Сравнение вкладов государств – членов ЕС и расходов, приходящихся на каждую из стран, с размером создаваемого ими ВВП, 2011*

| Страна | Величина национального вклада в бюджет ЕС, млрд. евро | Величина национального вклада в бюджет ЕС, % к итогу | Величина ВВП в текущих ценах, млрд. долл. США | Величина ВВП в текущих ценах, % к итогу | Величина расходов*, приходящихся на страну, млрд евро | Доля расходов* в суммарном бюджете ЕС, % |
|-----------------|---|--|---|---|---|--|
| Бельгия | 3,34 | 3,08 | 514,6 | 2,92% | 2,19 | 2,00% |
| Болгария | 0,33 | 0,30 | 53,5 | 0,30% | 1,09 | 1,00% |
| Чехия | 1,32 | 1,22 | 215,2 | 1,22% | 3,01 | 2,74% |
| Дания | 2,25 | 2,08 | 332,0 | 1,89% | 1,42 | 1,29% |
| Германия | 21,19 | 19,57 | 3607,4 | 20,48% | 11,95 | 10,87% |
| Эстония | 0,13 | 0,12 | 22,2 | 0,13% | 0,50 | 0,45% |
| Ирландия | 1,26 | 1,16 | 221,2 | 1,26% | 1,60 | 1,45% |
| Греция | 2,18 | 2,01 | 299,3 | 1,70% | 6,50 | 5,91% |
| Испания | 9,63 | 8,89 | 1479,6 | 8,40% | 13,51 | 12,29% |
| Франция | 19,08 | 17,6 | 2778,1 | 15,77% | 12,82 | 11,66% |
| Италия | 14,52 | 13,4 | 2198,7 | 12,48% | 9,34 | 8,49% |
| Кипр | 0,17 | 0,16 | 24,7 | 0,14% | 0,18 | 0,16% |
| Латвия | 0,16 | 0,15 | 28,3 | 0,16% | 0,90 | 0,82% |
| Литва | 0,26 | 0,24 | 42,7 | 0,24% | 1,64 | 1,49% |
| Люксембург | 0,28 | 0,26 | 59,6 | 0,34% | 0,22 | 0,20% |
| Венгрия | 0,92 | 0,85 | 140,3 | 0,80% | 5,31 | 4,83% |
| Мальта | 0,05 | 0,04 | 8,9 | 0,05% | 0,13 | 0,12% |
| Нидерланды | 4,26 | 3,93 | 838,1 | 4,76% | 1,98 | 1,80% |
| Австрия | 2,51 | 2,32 | 418,4 | 2,38% | 1,86 | 1,69% |
| Польша | 3,5 | 3,23 | 514,5 | 2,92% | 14,41 | 13,11% |
| Португалия | 1,55 | 1,43 | 237,8 | 1,35% | 4,69 | 4,26% |
| Румыния | 1,17 | 1,08 | 189,8 | 1,08% | 2,64 | 2,40% |
| Словения | 0,34 | 0,31 | 50,3 | 0,29% | 0,84 | 0,76% |
| Словакия | 0,63 | 0,58 | 96,1 | 0,55% | 1,77 | 1,61% |
| Финляндия | 1,71 | 1,58 | 263,5 | 1,50% | 1,27 | 1,15% |
| Швеция | 2,68 | 2,48 | 544,7 | 3,09% | 1,73 | 1,57% |
| Великобритания | 12,92 | 11,93 | 2431,3 | 13,81% | 6,44 | 5,86% |
| Итого | 108,33 | 100,00 | 17610,8 | 100% | 109,93 | 100% |

* Без учета административных расходов.

Источники: EU Financial Programming and Budget, Budget 2011 in Figures; IMF Economic Outlook Database, October 2012; EU Expenditure and Revenue 2000-2011 Tables. Eurocomission.

Но, как было указано выше, расходные обязательства не являются величиной, обусловленной вкладом страны в суммарных бюджет ЕС. Для ряда стран характерны значительные различия между вкладом в общий бюджет ЕС и поступающих из него средств:

- В 2011 г. более чем в 2 раза объем вкладов в бюджет ЕС превышал объем средств, полученных из бюджета, для Великобритании и Нидерландов (почти в 2 раза для Швеции и Германии);
- Поступающие средства в несколько раз превышали объем вкладов в бюджет (более чем в 3 раза) в следующих странах: Болгария, Эстония, Латвия, Литва, Греция, Венгрия, Польша, Португалия.

Таким образом, с финансовой точки зрения отдельных стран Европейский союз представляет собой механизм, выгодный для стран с более низким уровнем развития (страны Восточной и Южной Европы), получающих финансовые средства от стран с более высоким уровнем развития (крупнейшие континентальные западноевропейской экономики и Великобритания).

Сложная система корректировок, поступление большей части финансовых ресурсов в бюджет в качестве балансирующего источника – взносов, основанных на ВНД стран, послужили причиной реформирования системы собственных ресурсов в соответствии с новой Многолетней финансовой программой на 2014-2020 гг. Финансовая реформа призвана устранить существующие в настоящее время проблемы формирования системы собственных ресурсов ЕС путем упрощения системы корректировок бюджета, введение новых источников доходов (подробнее см. раздел 2.3.5.2).

4 Комплексный анализ классификации бюджетных доходов, расходов и системы управления ими

4.1 Информационная база анализа

Информационная база для анализа классификации бюджетных доходов, расходов и системы управления ими представлена в базе данных международных интеграционных объединений, нормативных документов и аналитических публикаций международных интеграционных объединений, определяющих порядок финансового менеджмента (Таблица 45).

Таблица 45 – Информационная база анализа

| Организация | Нормативные документы, публикации |
|------------------|--|
| Европейский союз | <ul style="list-style-type: none">- Treaty on the Functioning of the European Union, 25 March 1957, as of 12 November 2012.- Regulation (EU, EURATOM) N° 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) N° 1605/2002.- The European Union Budget at a Glance. European Commission, 2010- Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2013 (2013/102/EU, Euratom).- Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2012 (2012/70/EU, Euratom).- The European Union General Budget for the Financial Year 2012. European Parliament 2012/70/EU, EURATOM- EU Budget EU Budgets 2000-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012. URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.- European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008- Synoptic Presentation of the Financial Regulation and Implementing Rules Applicable to the General Budget of the European Communities. European Union, 2010- Ridding, O. The EU Budget Becomes Politically More Explosive. CEPS, 3 December 2012- The EU Budget Needs Fundamental Reform: An Open Letter. CEPS Task Force on Aligning EU Budget with 2020, 16 June 2011 и др. |

4.2 Классификация бюджетных доходов

4.2.1 Общая классификация доходов бюджета ЕС

Доходы общего бюджета ЕС включают две основные группы доходов: собственные ресурсы (подробнее см. раздел 3) и другие доходы (Рисунок 37).

Доходы бюджета ЕС

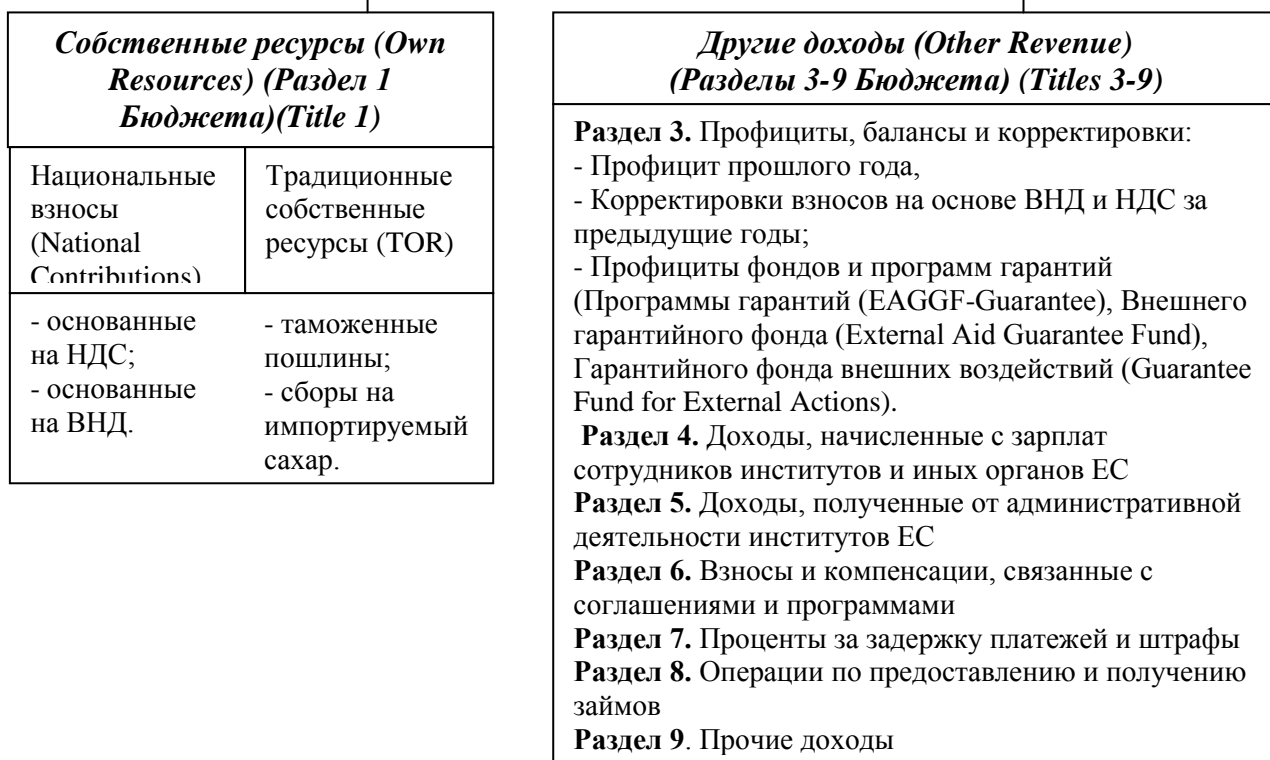


Рисунок 37 – Классификация доходов бюджета ЕС по экономическому содержанию

Доходы бюджета ЕС могут быть также проклассифицированы по их получателям (Рисунок 38).

Доходы бюджета ЕС

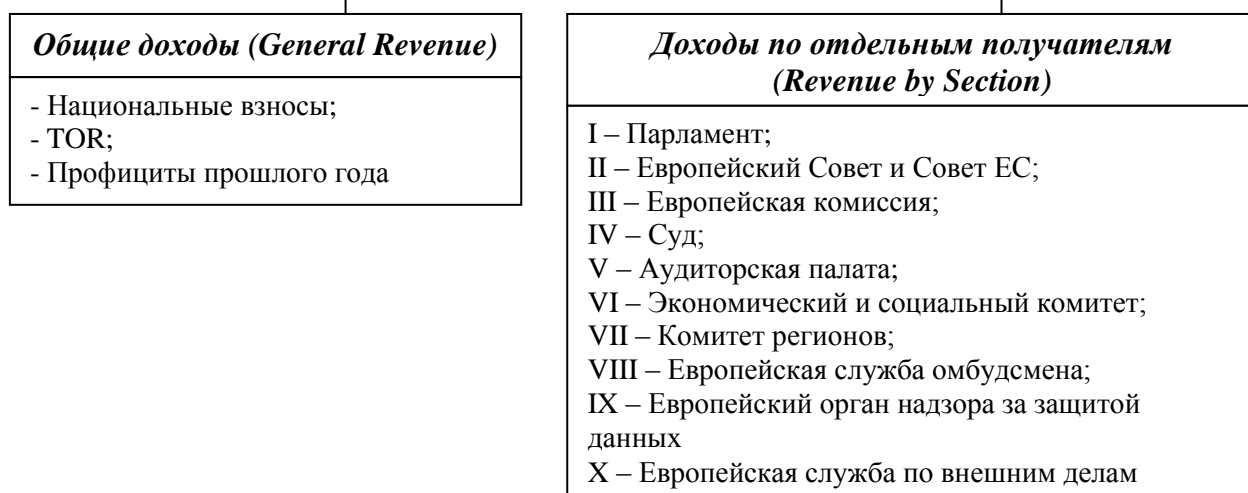


Рисунок 38 – Классификация доходов бюджета ЕС по получателям

Подробная характеристика структуры собственных ресурсов рассмотрена в разделе 3 настоящего Отчета. Соответственно, в текущем разделе рассмотрим особенности отдельных видов доходов ЕС, не относящихся к категории собственных ресурсов.

4.2.2 Структура и логика классификатора доходов ЕС

Структура бюджетной классификации доходов аналогична структуре бюджетной классификации расходов и включает Разделы (Title) > Главы (Chapter)> Статьи (Article) > Пункты (Item).

Код классификатора расходов в рамках бюджета можно представить следующим образом:

A X Y Z , где:

A – раздел (title) (нумерация от 1 до 9)

X - глава (chapter) (нумерация от 0 до 9)

Y - статья (article) (нумерация от 0 до 9)

Z – пункт (item) (нумерация от 0 до 9)

Например, строка 6013 в рамках бюджета Европарламента означает:

6 – раздел 1 – Взносы и компенсации, связанные с соглашениями и программами;

0 – глава 6 0 – Взносы в программы ЕС

1 – статья 6 0 1 – Различные исследовательские программы

2 – пункт 6 0 1 3 – Соглашения о сотрудничестве с третьими странами в соответствии и исследовательскими программами ЕС

Для ряда видов доходов классификация ограничивается уровнем статьи (В решении о бюджете не представлена разбивка статей по отдельным пунктам). Названия глав, статей и пунктов могут повторяться. Например:

3 5 Результат окончательного расчета финансирования корректировки бюджетных дисбалансов Великобритании

3 5 0 Результат окончательного расчета финансирования корректировки бюджетных дисбалансов Великобритании

3 5 0 4 Результат окончательного расчета финансирования
корректировки бюджетных дисбалансов Великобритании

4.2.3 Классификация доходов ЕС, не относящихся к
категории собственных ресурсов

В разделе 1 общего бюджета ЕС отражены собственные ресурсы, все
прочие разделы (3-9) содержат информацию о прочих доходах (Таблица 46).

Таблица 46 – Классификация доходов, не относящихся к категории
собственных ресурсов, в бюджете ЕС (2013 г.)

| Раздел (Title / Budget Heading) | Глава (Chapter) | Статья (Article) |
|--|---|---|
| 3. Профициты, балансы и корректировки | 3 0 Профицит прошлого финансового года | 3 0 0 Профицит прошлого финансового года |
| | | 3 0 2 Профицит собственных средств в связи с выплатой профицита Гарантийного фонда внешних воздействий |
| | 3 1 Балансировки и корректировки балансировок взносов на основе НДС за предыдущие годы | 3 1 0 Применение положений Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 в отношении балансировок взносов на основе НДС с 1995 г. |
| | 3 2 Балансировки и корректировки балансировок взносов на основе ВНД за предыдущие годы | 3 2 0 Применение положений Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 в отношении балансировок взносов на основе ВНД (ВВП) с 1995 г. |
| | 3 4 Корректировки в связи с отказом от участия определенных стран-участниц в определенных политиках в сферах свободы, безопасности и справедливости | 3 4 0 Корректировки в связи с отказом от участия определенных стран-участниц в определенных политиках в сферах свободы, безопасности и справедливости |
| | 3 5 Результат окончательного расчета финансирования корректировки бюджетных дисбалансов Великобритании | 3 5 0 Результат окончательного расчета финансирования корректировки бюджетных дисбалансов Великобритании |
| | 3 6 Результат промежуточных обновлений расчета финансирования корректировки бюджетных дисбалансов Великобритании | 3 6 0 Результат промежуточных обновлений расчета финансирования корректировки бюджетных дисбалансов Великобритании |
| 4. Доходы, начисленные с зарплат сотрудников институтов и иных органов ЕС | 4 0 Прочие налоги и вычеты | 4 0 0 Доходы от налогов с зарплат и иных выплат должностным лицам, сотрудникам институтов ЕС, а также Европейского центрального банка, Европейского инвестиционного фонда |
| | | 4 0 3 Доходы от переменных взносов в отношении заработных план сотрудников институтов ЕС, продолжающих в настоящее время работать в институтах ЕС (применялись |

| | | |
|---|--|--|
| | | до 30 июня 2003 г.) |
| | | 4 0 4 Доходы от специального сбора с зарплат сотрудников институтов ЕС, продолжающих в настоящее время работать в институтах ЕС |
| | 4 1 Взносы в пенсионные схемы | 4 1 0 Взносы сотрудников в пенсионные схемы |
| | | 4 1 1 Переводы и платежи за пенсионные права персонала, приобретенные на предыдущих местах работы |
| | | 4 1 2 Вклады в пенсионные схемы сотрудников при увольнении по собственному желанию |
| | 4 2 Прочие взносы в пенсионные схемы | 4 2 0 Взносы работодателей в децентрализованных агентствах и международных организациях в пенсионные схемы |
| | | 4 2 1 Взносы членов Европейского парламента в пенсионные схемы |
| 5. Доходы, полученные от административной деятельности институтов ЕС | 5 0 Доходы от продажи движимого имущества (поставка товаров) и недвижимого имущества | 5 0 0 Доходы от продажи движимого имущества (поставка товаров) |
| | | 5 0 1 Доходы от продажи недвижимого имущества |
| | | 5 0 2 Доходы от продажи публикаций, печатных изданий и фильмов |
| | 5 1 Доходы от сдачи в аренду | 5 1 0 Доходы от сдачи в аренду мебели и оборудования |
| | | 5 1 1 Доходы от сдачи в аренду и субаренды недвижимости и возмещение расходов, связанных с арендой |
| | 5 2 Доходы от инвестиций и предоставленных ссуд, банковских и иных процентов | 5 2 0 Доходы от инвестиций и предоставленных ссуд, банковских и иных процентов, начисленные на счета институтов ЕС |
| | | 5 2 1 Доходы от инвестиций и предоставленных ссуд, банковских и иных процентов, начисленные на счета организаций, получающих субсидии от Европейской комиссии ¹⁴⁹ |
| | | 5 2 2 Проценты, начисленные на авансовые платежи (pre-financing payments) ¹⁵⁰ |
| | | 5 2 3 Доходы, полученные от трастовых счетов ¹⁵¹ |
| | 5 5 Доходы от оказания услуг и выполнения работ | 5 5 0 Доходы от оказания услуг и выполнения работ для других институтов и организаций, включая командировочные расходы |
| | | 5 5 1 Доходы, полученные от третьих лиц, в уплату оказанных услуг и выполненных работ по их запросу. |

¹⁴⁹ учитываются процентные доходы, полученные от размещения авансов по неиспользуемым субсидиям, предоставленных Еврокомиссией

¹⁵⁰ При финансировании проектов/ грантов в ЕС выделяют 3 вида платежей: авансовые платежи (pre-financing payments) – уплачиваются с момента старта проекта; текущие платежи (interim payments) – уплачиваются с момента одобрения периодических финансовых отчетов; заключительные платежи (final payments) – уплачиваются после одобрения заключительного отчета.

¹⁵¹ Трастовые счета ведутся международными финансовыми институтами (Европейский инвестиционный фонд, Европейский инвестиционный банк, ЕБРР, Совет Европейского банка развития), обслуживающими программы ЕС. До момента предоставления средств бенефициарам они учитываются в составе доходов ЕС.

| | | |
|--|---|---|
| | 5 7 Другие взносы и компенсации в связи с административной деятельностью институтов | 5 7 0 Доходы, полученные в качестве возврата наверно выплаченных сумм |
| | | 5 7 1 Доходы, предназначенные для определенных целей, такие как полученные благотворительные фонды, субсидии, дары, завещания, включая доходы, специально предназначенные для определенного института |
| | | 5 7 2 Выплаты социальные нужды в отношении другого института ЕС |
| | | 5 7 3 Другие взносы и компенсации в связи с административной деятельностью института ЕС |
| | | 5 7 4 Доходы от взносов Европейской Комиссии в Европейскую службу по внешним делам в отношении сотрудников Комиссии, работающих в делегациях ЕС |
| | 5 8 Прочие компенсации | 5 8 0 Доходы от платежей, связанных с арендой |
| | | 5 8 1 Доходы от полученных страховых платежей |
| | 5 9 Другие доходы от административной деятельности | 5 9 0 Другие доходы от административной деятельности |
| | 6. Взносы и компенсации, связанные с соглашениями и программами | 6 0 Взносы в программы ЕС |
| 6 0 2 Прочие программы | | |
| 6 0 3 Доходы, полученные от договоров о сотрудничестве с третьими странами | | |
| 6 1 Возврат прочих выплаченных расходов | | 6 1 1 Возврат расходов, понесенных в отношении стран членов ЕС |
| | | 6 1 2 Возврат расходов, понесенных в результате выполнения оплаченных работ |
| | | 6 1 4 Возврат сумм поддержки коммерчески эффективных проектов и видов деятельности |
| | | 6 1 5 Возврат неиспользованной помощи ЕС |
| | | 6 1 6 Возврат расходов, понесенных в интересах Международного атомного энергетического агентства |
| | | 6 1 7 Возврат сумм, выплаченных в связи с помощью ЕС третьими странами |
| | | 6 1 8 Возврат сумм, выплаченных в связи с продовольственной помощью |
| | | 6 1 9 Возврат других расходов, понесенных в интересах других сторонних организаций |
| 6 2 Доходы от услуг, оказанных против платежей | | 6 2 0 Поставка против платежа в отношении оплаты исходных материалов или специальных расщепляющих материалов |
| | | 6 2 2 Доходы от услуг, предоставленных Совместным исследовательским центром внешним организациями против платежа |
| | | 6 2 4 Доходы от лицензий, предоставленных Европейской комиссией, в отношении изобретений ЕС |
| 6 3 Взносы по специальным соглашениям | | 6 3 0 Взносы ЕФТА по договору о Европейской экономической зоне (ЕЭЗ) |
| | | 6 3 1 Взносы в рамках Шенгенских правил |
| | | 6 3 2 Взносы на поддержку административной деятельности Европейского фонда развития |

| | | |
|--|---|--|
| | | 6 3 3 Взносы в отношении определенных внешних программ помощи |
| | 6 5 Финансовые корректировки | 6 5 0 Финансовые корректировки (В отношении структурных фондов, Фонда единства, Фонда развития рыболовства) |
| | 6 6 Прочие взносы и возмещения | 6 6 0 Прочие взносы и возмещения |
| | 6 7 Доходы в отношении Европейского фонда развития сельского хозяйства и Европейского фонда сельскохозяйственных гарантий | 6 7 0 Доходы в отношении Европейского фонда сельскохозяйственных гарантий |
| | | 6 7 1 Доходы в отношении Европейского фонда развития сельского хозяйства |
| | 6 8 Временные суммы реструктуризации | 6 8 Временные суммы реструктуризации (Остатки денежных средств Временного фонда реструктуризации сахарной промышленности) |
| 7. Проценты за задержку платежей и штрафы | 7 0 Проценты за задержку платежей | 7 0 0 Проценты за задержку платежей |
| | | 7 0 1 Проценты за задержку платежей и прочие проценты по штрафам |
| | 7 1 Штрафы | 7 1 0 Штрафы, пени и иные подобные платежи |
| | | 7 1 1 Избыточная премия на эмиссию в отношении новых легковых машин |
| | | 7 1 2 Штрафные платежи, уплачиваемые странами членами ЕС в случае невыполнения решения Суда ЕС или невыполнения обязательств по Договору о создании ЕС |
| 7 2 Проценты по депозитам и штрафам | 7 2 0 Проценты по депозитам и штрафам | |
| 8. Операции по предоставлению и получению займов | 8 0 Доходы от гарантий в отношении операций по предоставлению и получению займов в странах членах | 8 0 0 Гарантии ЕС в отношении заимствований ЕС, осуществляемых в целях балансировки платежного баланса стран ЕС ¹⁵² |
| | | 8 0 1 Гарантии ЕС по заимствованиям Евроатома |
| | | 8 0 2 Гарантии ЕС по заимствованиям в целях финансовой помощи Европейскому финансовому механизму |
| | 8 1 Займы, предоставленные Европейской комиссией | 8 1 0 Возврат основной суммы долга и процентов в отношении специальных займов и предоставленного венчурного капитала (risk capital) в рамках финансовой кооперации с третьими странами Средиземноморья ¹⁵³ |
| | | 8 1 3 Возврат основной суммы долга и процентов в отношении займов и предоставленного венчурного капитала (risk capital), предоставленного Европейской комиссией развивающимся странам Латинской Америки, Азии, Средиземноморья, Южной Африки в соответствии с программой «Инвестиционные партнеры ЕС» (European Union Investment Partners operation) |
| 8 2 Доходы, полученные от программ гарантий ЕС в | 8 2 7 Гарантии Европейского союза в отношении программ заимствования, | |

¹⁵² В настоящее время предельный объем заимствований ограничен суммой 50 млрд евро.

¹⁵³ Остатки с периода, когда эти страны еще не входили в состав ЕС

| | | |
|-------------------------|--|--|
| | отношении операций по предоставлению и получению займов третьими странами | заключенных ЕС в целях оказания макрофинансовой помощи третьим странам 8 2 8 Гарантии по заимствованиям Евроатома в целях повышения эффективности и надежности атомных станций в странах центральной и восточной Европы и СНГ |
| | 8 3 Доходы от гарантий ЕС по займам, предоставленным финансовыми организациями третьим странам | 8 3 5 Гарантии ЕС займов Европейского инвестиционного банка третьим странам |
| | 8 5 Доходы от взносов организаций, предоставляющих гарантии | 8 5 0 Дивиденды, уплаченные Европейским инвестиционным фондом ¹⁵⁴ |
| 9. Прочие доходы | 9 0 Прочие доходы | 9 0 0 Прочие доходы |

Источник: Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2013 (2013/102/EU, Euratom)

В общем случае, в соответствии с принципом универсальности, доходы бюджета ЕС не имеют целевого назначения: общая сумма доходов должна покрывать общую сумму бюджетных выплат [Article 17 Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012]. Расходы должны быть профинансированы независимо от имеющихся видов доходов.

Но существует ряд случаев, когда доходы четко соотносятся с расходами. В бюджетном законодательстве ЕС выделяют два основных вида *доходов, имеющих целевое назначение*: внешние и внутренние (Таблица 47).

Таблица 47 – Внешние и внутренние доходы ЕС

| <i>Внешние доходы (External Revenue)</i> | <i>Внутренние доходы (Internal Revenue)</i> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - финансовые взносы стран-членов в отношении определенных исследовательских программ; - финансовые взносы стран-членов и третьих стран, включая взносы государственных агентств, юридических и физических лиц, в отношении определенных внешних проектов помощи и программ, финансируемых ЕС и реализуемых Европейской комиссией от их имени; - процентные доходы по депозитам и штрафы, связанные с превышением бюджетного дефицита; - доходы, предназначенные для определенных целей, такие как доходы от благотворительных фондов, субсидии, наследство и пожертвования, включая доходы, предназначенные для определенных | <ul style="list-style-type: none"> - поступления от третьих лиц в уплату товаров, услуг, работ; - доходы от продажи модернизируемого и списанного оборудования, материалов и т.п.; - восстановленные денежные суммы (ранее неверно уплаченные); - начисленные проценты от авансовых платежей (pre-financing payments); - по соглашениям с третьими странами или указанными ими организациями; - доходы от поставок товаров, оказания услуг, выполнения работ для других департаментов, организаций; командировочные расходы; - полученные страховые выплаты; - доходы от сдачи в аренду помещений; |

¹⁵⁴ Европейская комиссия является одним из акционеров Европейского инвестиционного фонда.

| | |
|---|---|
| <p>организаций;</p> <ul style="list-style-type: none"> - иные финансовые взносы, полученные от третьих стран и организаций стран, не входящих в ЕС (Non-Union Bodies); - гранты и средства государственных заказов, в которых участвуют члены Совместного исследовательского центра (Joint Research Centre – JRC), доходы от деятельности JRC для третьих лиц, а также доходы от научно-технической деятельности, осуществляемой по соглашению с иными организациями. | <ul style="list-style-type: none"> - доходы от продажи печатной и видеопродукции, включая электронную; - финансовые платежи (суммы гарантий, возврата основного долга по финансовым инструментам и т.п.); - суммы налогов, подлежащие возврату в бюджет. |
|---|---|

Источник: Article 21 Regulation (EU, EURATOM) No 966/2012.

Структура прочих доходов ЕС достаточно волатильна, изменяется из года в год: в определенные годы преимущественную долю составляли профициты и корректировки прошлых лет (2007, 2011 гг.), в другие годы – проценты за задержку платежей и штрафы (2012 г.), взносы по программам и соглашениям (2009 г.) (Рисунок 39).

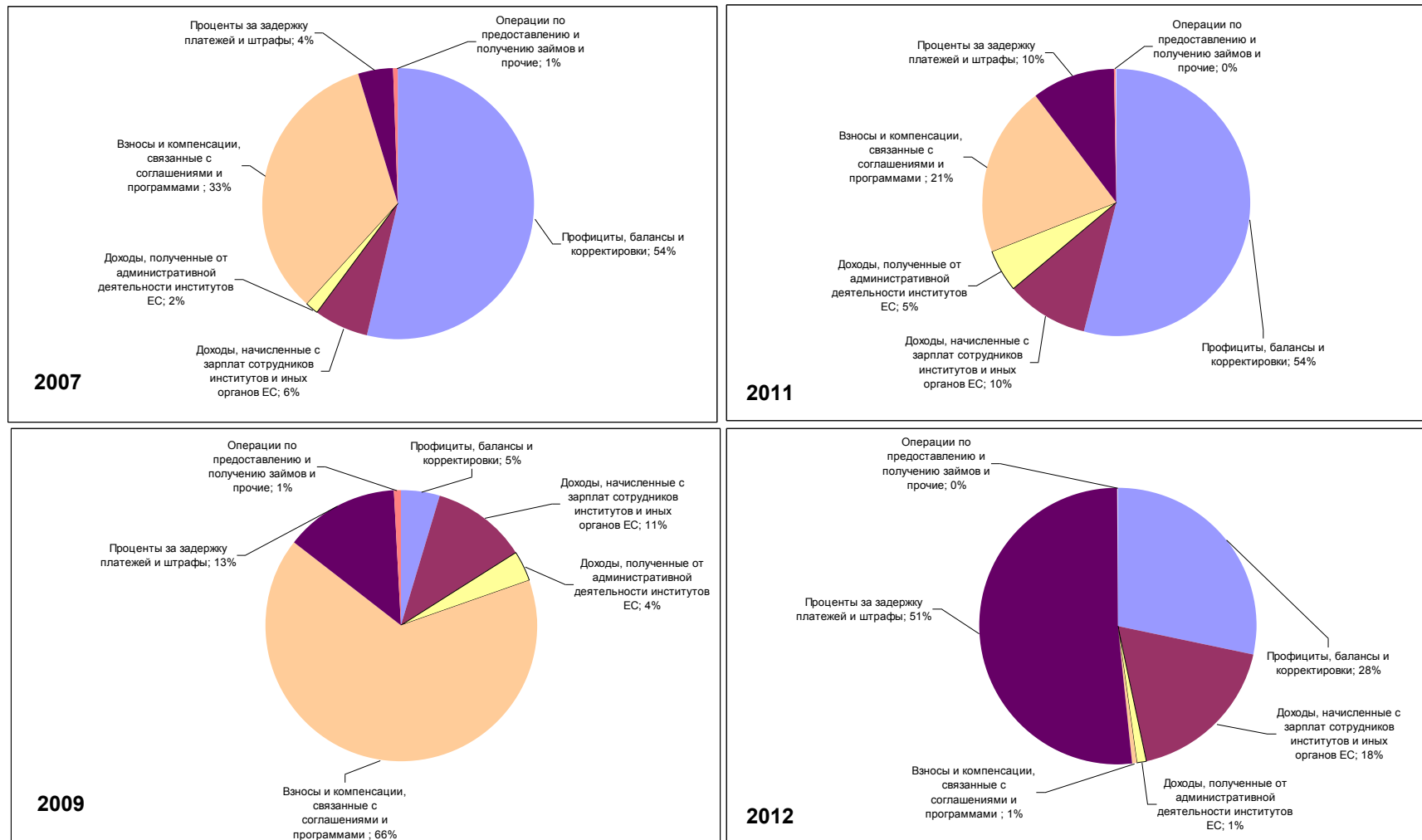


Рисунок 39 – Структура прочих доходов бюджета ЕС

Источники: Consolidated Annual Accounts of the European Union, Financial Year 2011. Consolidated Financial Statements and Consolidated Reports on Implementation of the Budget. European Commission. COM (2012) 436 Final; Monthly Budget Execution Reports. Financial Years 2007, 2009: Summary of Budget Implementation - Revenue on 31.12.2007(2009); Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2013 (2013/102/EU, Euratom)

При значительной дифференциации структуры доходов бюджета ЕС, не относящихся к собственным ресурсам, совокупная их величина стабильна в последние годы: во второй половине 2000-ых их доля в общей структуре доходов бюджета оставалась относительно стабильной (6-8%) (Рисунок 40).

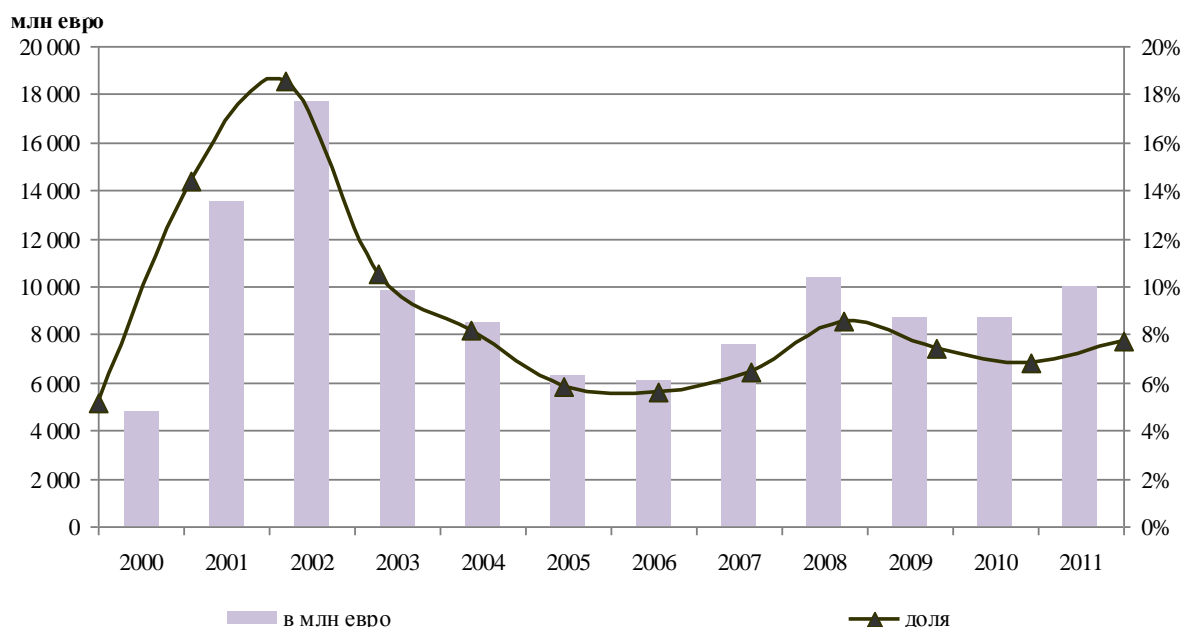


Рисунок 40 – Доходы, не относящиеся к собственным, в структуре бюджета Европейского союза

Источник: EU Budgets 2007-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012.

4.3 Классификация бюджетных расходов в ЕС

Классификация расходов бюджета ЕС определяется многолетней финансовой программой (MFF), а также нормативными актами о бюджете, принимаемыми Европейским Парламентом ежегодно. Классификация расходов в соответствии с MFF представлена в разделе 2.3.5 и 2.5.

В данном разделе ниже будет дана характеристика расходов ЕС, представленная в ежегодных документах о бюджете.

В соответствии с принципом спецификации все расходы бюджета ЕС должны иметь четкую цель и должны быть закреплены за конкретным направлением расходов. При этом расходы в зависимости от типа и цели

должны быть классифицированы по разделам и главам, а главы – по статьям и пунктам ((title > chapter > article > item) [ст.24 Regulation 966/2012].

Согласно бюджетным принципам единства и точности, доходы не могут быть собраны, а расходы исполнены, если они не отражены в соответствующей строке бюджета [ст.8 Regulation 966/2012].

Классификация расходов бюджета устанавливаются в рамках процедуры принятия бюджета Европейским парламентом и Советом ЕС [п.1 ст.44 Regulation 966/2012] (см. подробнее о процедуре – раздел 5.3).

В рамках бюджета возможно 2 вида классификации расходов:

- классификация расходов в разделах бюджетов институтов ЕС (кроме Еврокомиссии);

- классификация расходов в разделах бюджета Еврокомиссии.

4.3.1 Классификация расходов в разделах бюджетов институтов ЕС (кроме Еврокомиссии)

В разделах бюджетов институтов ЕС (разделы 1,2, 4-10 бюджета ЕС) представлены только административные расходы, т.к. программная часть расходов отражается в бюджете Еврокомиссии (см. подробнее о структуре бюджета – раздел 5.3).

Обобщенная структура расходов в разделах бюджета ЕС, отражающих бюджеты институтов ЕС (кроме Еврокомиссии), представлена ниже (**Таблица 48**). Фактическая структура разделов, глав и пунктов может различаться по институтам и бюджетам разных лет, т.е. единая классификация (структура и нумерация) расходов не установлена.

Код классификатора расходов в рамках бюджета конкретного института ЕС можно представить следующим образом:

A X Y Z , где:

A – раздел (title) (нумерация от 1 до 10)

X - глава (chapter) (нумерация от 0 до 9)

Y - статья (article) (нумерация от 0 до 9)

Z – пункт (item) (нумерация от 0 до 9)

Например, строка 1004 в рамках бюджета Европарламента означает:

1 – раздел 1 - расходы на персонал

0 – глава 0 – расходы на членов Европарламента;

0 – статья 0 – заработная плата и пособия;

4 – стандартные расходы на путешествия (вид пособия)

Таблица 48 – Классификация административных расходов в бюджетах институтов ЕС

| Разделы (title)* | Главы (chapter) | Статья (article), пункт (item) |
|---|---|--|
| Раздел 1. Расходы, относящиеся к персоналу института | 1X. Члены института 1X. Сотрудники и временный персонал 1X. Прочий персонал и внешние службы 1X. Прочие расходы, относящиеся к персоналу института | <ul style="list-style-type: none"> - Заработная плата; - Пособия (вид зависит от категории персонала и института - покрытие расходов на путешествия, на вступление в должность, при раннем увольнении, пособия для выполнения должностных обязанностей, пособия для поддержки семей, рождение детей, содержания иждивенцев, на обучение, на жилье и др.); - Расходы на выполнение служебных миссий; - Расходы на страхование от несчастных случаев и болезни, помощь сотрудникам – инвалидам; - Расходы на пенсионное обеспечение (пенсия по старости, пенсия по инвалидности, пенсиям супругам и детям умерших членов института, схема добровольного пенсионного обеспечения); - Расходы на услуги внешнего персонала (переводчики и др.); - Расходы на курсы для сотрудников (языковые, обработка данных и др.); - Резерв дополнительных расходов; - Прочие расходы, связанные с персоналом (рекрутинг, обучение, социализация сотрудников, медицинские расходы, расходы на питание, детские сады и услуги дневных няней для маленьких детей) и др. |
| Раздел 2. Здания, мебель, оборудование и прочие операционные расходы | 2X. Здания и сопутствующие расходы 2X. Обработка данных, оборудование и движимое имущество 2X. Компьютерные системы, оборудование и мебель | <p>Здания и сопутствующие расходы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - приобретение, строительство или аренда зданий, исследования и технические работы при строительстве, ремонт и оснащение помещений; - расходы на содержание и уборку, электроэнергия, охрана, страхование и др. <p>Обработка данных, оборудование и движимое имущество:</p> <ul style="list-style-type: none"> - расходы на покупку, обслуживание оборудования и услуги для обработки данных, электронной связи |

| | | |
|--|--|---|
| | <p>2X. Текущие административные расходы</p> <p>2X. Встречи и конференции</p> <p>2X. Экспертиза и информация: покупка, архивирование, производство и распространение</p> | <p>и телекоммуникаций (в т.ч. факс, видеоконференции, мультимедиа, оборудование для переводчиков и др.);</p> <ul style="list-style-type: none"> - расходы на покупку и содержание мебели, технического оборудования и сооружений, транспортных средств и др. <p>Текущие административные расходы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - канцелярские товары и расходные материалы; - банковские комиссии и сборы; - расходы на юридическую помощь - почтовые расходы; - прочие (страхование, униформа для обслуживающего персонала и др.) <p>Встречи и конференции – см. раздел 3 ниже</p> |
| <p>Раздел 3 или 4. Расходы, связанные с выполнением институтом общих (специальных) функций**</p> | <p>3(4)X. Расходы, связанные с определенными институтами органами</p> <p>3(4)X. Встречи и конференции</p> <p>3(4)X. Экспертиза и информация: покупка, архивирование, производство и распространение</p> <p>3(4)X. Исследования и прочие субсидии</p> <p>3(4)X. Расходы на служебные обязанности</p> <p>3(4)X. Персонал</p> <p>3(4)X. Здание и сопутствующие расходы</p> <p>3(4)X. Компьютерные системы, оборудование и мебель</p> <p>3(4)X. Операционные расходы</p> | <p>Расходы, связанные с определенными институтами и органами:</p> <ul style="list-style-type: none"> - специфические расходы (например, расходы на политические группы и финансирование политических партий у Европарламента и др.); - расходы на организацию мероприятий; <p>расходы</p> <p>Встречи и конференции:</p> <ul style="list-style-type: none"> - представительские расходы; - расходы на организацию мероприятий; - расходы на распространение информации и участие в публичных мероприятиях (информационные мероприятия, покупка и издание работ и др.); - расходы на услуги переводчиков и др.; <p>Экспертиза и информация: покупка, архивирование, производство и распространение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - расходы на экспертные консультации; - документирование, библиотеки и архивы (покупка книг и публикаций, переиздание книг, оборудование и содержание библиотек и др.); - производство и распространение (публикации отчетов, брошюр, иных материалов, в т.ч. в Официальном журнале ЕС (Official Journal of the EU) и др. <p>Исследования и прочие субсидии (например, у Европейского Омбудсмана):</p> <ul style="list-style-type: none"> - расходы на исследования экспертов и исследовательских институтов; - расходы на развитие кооперации между аналогичными институтами |
| <p>Раздел 10. Прочие расходы</p> | <p>10X. Резерв дополнительных расходов</p> <p>10X. Чрезвычайный резерв</p> <p>10X. Резерв для расширения</p> <p>10X. Резерв для информационной и коммуникационной политики</p> | |

| | |
|--|---|
| | 10X. Резервные расходы на здания 10X. Резерв для приоритетных проектов в стадии разработки 10X. Резерв для EMAS (Программы экологического менеджмента и аудита) |
|--|---|

* - в бюджетах институтов ЕС за 2007-2013 гг. указаны только данные разделы.

** - Разная классификация у институтов (например, у Европейского совета и Совета ЕС (раздел 3 – специальные функции, раздел 4 - расходы для Группы отражения (Reflection Group), Суда ЕС (раздел 3 – специальные функции), а также EEAS (раздел 3 – расходы на делегации, раздел 4 нет))

4.3.2 Классификация расходов в бюджете Еврокомиссии

Классификация расходов Еврокомиссии должна соответствовать следующим принципам [ст.44 Regulation 966/2012]:

- каждый раздел (title) должен соответствовать направлению бюджетной политики (policy area), каждая глава (chapter) – корреспондировать с направлением деятельности (activity);
- каждый раздел должен включать административные и операционные расходы (т.е. программные расходы);
- административные расходы по разделу (т.е. по направлению бюджетной политики) должны быть сгруппированы в отдельную главу.
- для административных расходов, представленных в разделе (по направлениям бюджетной политика), установлена единая структура и нумерация видов расходов (графа 2 и 3, Таблица 52).

Таким образом, в бюджете Еврокомиссии (раздел 3 бюджета ЕС – см. раздел 5.3) можно выделить 2 классификации расходов:

- классификация административных расходов Еврокомиссии – все административные расходы сгруппированы в бюджете Еврокомиссии в отдельный раздел под номером XX – Title XX. Administrative Expenditure Allocated to Policy Areas) (Таблица 52);
- классификация программных расходов Еврокомиссии.

Таблица 49 – Классификация (структура) административных расходов в отдельном разделе бюджета Еврокомиссии (Title XX)

| Раздел (title) | Глава (chapter) | Статья (article) | Пункт (item) |
|----------------|-----------------|------------------|--------------|
|----------------|-----------------|------------------|--------------|

| | | | |
|----|----|---|---|
| XX | 01 | 01 – Расходы на основной персонал | 01 – Персонал института 02 – Персонал Еврокомиссии в Делегациях ЕС |
| XX | 01 | 02 – Расходы на внешний персонал и другие управленческие расходы | 01 – Внешний персонал института 02 – Внешний персонал Еврокомиссии в Делегациях ЕС 11 – Прочие управленческие расходы института 12 – Прочие управленческие расходы, относящиеся к персоналу Еврокомиссии в Делегациях ЕС |
| XX | 01 | 03 – Расходы на оборудование, мебель и услуги, прочие рабочие расходы | 01 – Расходы на оборудование, мебель и услуги Еврокомиссии 02 – Здания и сопутствующие расходы, относящиеся к персоналу Еврокомиссии в Делегациях ЕС |
| XX | 01 | 05 – Расходы на основной персонал – для не прямых исследований* | 01 – Вознаграждение и пособия основного персонала для не прямых исследований 02 – Внешний персонал для не прямых исследований 03 – Прочие управленческие расходы на не прямые исследования |

* - не прямые исследования (indirect research) – исследования, выполняемые сотрудниками Еврокомиссии и внешним персоналом в рамках других исследовательских институтов

Классификация программных расходов Еврокомиссии структурирует расходы бюджета ЕС по основным направлениям бюджетной политики (policy area), а также направлениям деятельности (activity) в рамках направления бюджетной политики. Направления бюджетной политики определяются ежегодно в рамках процедуры принятия бюджета и в соответствии с направлениями расходов, заложенными многолетней финансовой программой (MFF) (см. подробнее – раздел 5.3 и раздел 2.3.5). Каждый вид расходов (глава и статья расходов) в рамках раздела соответствует направлению расходов MFF (MFF headings) (соответствующий номер направления расходов MFF указывается в таблице с классификацией расходов по главе).

Классификация программных расходов на 2013 г. приведена в таблице ниже (Таблица 50).

Таблица 50 – Классификация программных расходов в бюджете Еврокомиссии (2013 г.)*

| Раздел (title) | Глава (chapter) |
|--|--|
| 01- Экономические и финансовые вопросы (Economic and Financial affairs) | 02-Экономический и валютный союз 03-Международные экономические и финансовые вопросы 04-Финансовые операции и инструменты (гарантии бюджета ЕС по займам ЕС, Евроатома, ЕИБ и др.) |
| 02-Предпринимательская деятельность (Enterprise) | 02-Конкурентоспособность, промышленная политика, инновации и предпринимательство 03-Внутренний рынок для товаров и отраслевые политики 04-Кооперация – Космос и безопасность 05-Европейские спутниковые навигационные программы (EGNOS и Galileo) |
| 03-Конкуренция (Competition) | 02-Картели, антимонопольная политика и либерализация |
| 04-Занятость и социальные вопросы (Employment and social affairs) | 02-Европейский социальный фонд (ESF) 03-Работа в Европе-социальный диалог и мобильность 04-Занятость, социальная солидарность и равенство полов |
| 05-Сельское хозяйство и сельская местность (Agriculture and rural development) | 02-Интервенции на сельскохозяйственных рынках 03-Прямая помощь 04-Развитие сельской местности 05-Меры по странам-кандидатам 06-Международные вопросы 07-Аудит сельскохозяйственных расходов 08-Стратегия политики и координация направления 05 |
| 06-Движение и транспорт (Mobility and transport) | 02-Внутренний, воздушный и морской транспорт 03-Трансевропейская сеть 04-Исследования в области транспорта |
| 07-Окружающая среда и климат (Environment and climate action) | 02-Глобальная окружающая среда и программы в области изменения климата 03-Развитие и реализация экологической политики и законодательства ЕС 12-Реализация политики и законодательства ЕС в области изменения климата 13-Инновации и распространение действия политики в области изменения климата |
| 08-Исследования (Research) | Кооперация: 02-Здоровье 03-Продукты, сельское и рыболовное хозяйство, биотехнологии 04-Нанонауки, нанотехнологии, материалы и новые производственные технологии 05-Энергия 06-Окружающая среда (включая изменение климата) 07-Транспорт (включая авиацию) 08-Социальноэкономические и гуманитарные науки 09-Программа финансирования высокорискованных исследований (RSFF) 10-Ideas (поиск лучших исследовательских команд и стимулирование мультидисциплинарных исследований) Мощности (capacities) 12-Исследовательская инфраструктура 13-Исследования для малых и средних предприятий |

| | |
|---|---|
| | <p>14-Регионы знания 15-Исследовательский потенциал 16-Наука в обществе 17-Международное взаимодействие 18-RSFF 19-поддержка согласованного развития исследований 20-Евроатом-энергия термоядерного синтеза 21-Евроатом-ядерное деление и защита от радиации 22-Завершение предыдущих программ 21-Исследовательская программ фонда исследований в области стали и угля</p> |
| 09-Коммуникационные сети и технологии (Communications Networks, Content And Technology) | <p>02-регулятивная программа для Digital Agenda 03-рост популярности информационных и коммуникационных технологий 04-Кооперация- информационные и коммуникационные технологии 05-Мощности-исследовательская инфраструктура</p> |
| 10-Прямые исследования (Direct research) | <p>02-прямое финансирование расходов на исследования – Рамочная программа 7 (2007-2013)-ЕС 03- прямое финансирование расходов на исследования – Рамочная программа 7 (2007-2013)-Евроатом 04-Завершение прошлых программ 05-исторические обязательства по Договору об Евроатому</p> |
| 11-Морские вопросы и рыболовное хозяйство (Maritime affairs and Fisheries) | <p>02-рыболовные рынки 03-международное рыболовство и морское право 04-управление Единой рыболовной политикой (Common Fisheries Policy (CFP) 06-Европейский фонд рыболовства (EFF) 07-Сохранение, управление и использование водных живых ресурсов 08-Контроль за реализацией CFP 09-Морская политика</p> |
| 12-Внутренний рынок (Internal market) | <p>02-Политика внутреннего рынка 04-Свободное движение капитала, корпоративное право и управление</p> |
| 13 – Региональная политика (Regional policy) | <p>03-ERDF и другие региональные операции 04-Фонд единства 05-Операции в отношении стран-кандидатов в области структурной политики 06-Европейский фонд солидарности (EUSF)</p> |
| 14-Налогообложение и таможенный союз (Taxation and customs union) | <p>02-Стратегия политики и координация Департамента налогообложения и таможенного союза Еврокомиссии 03-Международные вопросы налогообложения и таможни 04-Таможенная политика 05-Налоговая политика</p> |
| 15-Образование и культура (Education and culture) | <p>02-Непрерывное обучение, включая мультиязычность 04-Развитие культурной и аудиовизуальной кооперации в Европе 05-Стимулирование кооперации в области молодежной политики и спорта 07-Люди и программа мобильности ученых</p> |
| 16-Коммуникации (Communication) | <p>02-Коммуникации и медиа 03-Коммуникации «Стань местным» 04-Инструменты анализа и коммуникации 05-Развитие Европейского гражданства</p> |
| 17-Здоровье и защита потребителей (Health and consumer protection) | <p>02-Потребительская политика 03-Здоровье населения 04-Продуктовая безопасность, здоровье и благополучие животных и растений</p> |
| 18-Внутренняя | <p>02-Солидарность-внешние границы, визовая политика и свободное</p> |

| | |
|--|---|
| политика (Home Affairs) | движение людей 03-Миграционные потоки - Единая иммиграционная политика и политика по предоставлению убежища 05-Безопасность и защита прав и свобод 08-Стратегия и координация политики |
| 19-Внешняя политика (External relations) | 02-Взаимодействие с третьими странами в области миграции и предоставления убежища 03- Общая внешняя политика и политика безопасности 04-Европейская программа в области демократии прав человека (EIDHR) 05-Антикризисные меры и меры в области глобальных угроз безопасности 08-Политика взаимодействия с соседними странами и отношения с Россией 09-Отношения с Латинской Америкой 10-Отношения с Азией, Центральной Азией и Ближним Востоком 11-Стратегия и координация политики по данному направлению 49-Расходы на административное управление по программам согласно прошлому финансовому регулированию |
| 20-Торговля (Trade) | 02-Торговая политика |
| 21-Развитие и взаимодействие с Африканскими, Карибскими и Тихоокеанскими странами (Development and relations with African, Caribbean and Pacific (ACP) States) | 02-Продуктовая безопасность 03-Деятельность негосударственных общественных организаций ЕС и других стран 04-Окружающая среда и устойчивое управление природными ресурсами, в т.ч. энергией 05-Люди и социальное развитие 06- Географическая кооперация со странами АСР 07-Меры и специальные программы по развитию кооперации 08-Стратегия и координация политики 49- Расходы на административное управление по программам согласно прошлому финансовому регулированию |
| 22 –Расширение (Enlargement) | 02-Процесс расширения и стратегия |
| 23 - Гуманитарная помощь (Humanitarian aid) | 02-Гуманитарная помощь 03-Программа по финансированию защиты граждан |
| 24-Борьба с мошенничеством (Fight against fraud) | 02- Борьба с мошенничеством |
| 25-Координация политики и правовое консультирование Еврокомиссии (Commission's policy coordination and legal Advice) | 02-Взаимодействие с гражданским обществом, открытость и информация |
| 26-Администрирование Еврокомиссии (Commission's administration) | 02-Программы и услуги для системы закупок 03-Услуги государственным органам, бизнесу и населению |
| 27 Budget | 02-Исполнение бюджета, контроль и процедура «освобождения» бюджета (в этой главе отражаются: 0201-дефицит, перенесенный из бюджета прошлого года 0202-временные и единовременные компенсации для новых стран-членов ЕС |

| | |
|--|---|
| 28 Audit | - (только 01-административные расходы) |
| 29-Статистика (Statistics) | 02-Подготовка статистической информации (завершение работы над Политикой в области статистической информации, Европейская статистическая программ 2008-2012 и др.) |
| 30 – Пенсии и сопутствующие расходы (Pensions and related expenditure) | - (только 01-административные расходы) |
| 31-Языковые услуги (Language Services) | - (только 01-административные расходы) |
| 32-Энергия (Energy) | 03-Трансъевропейские сети 04-Традиционные и возобновляемые источники энергии 05-Ядерная энергия 06-Исследования в области энергии |
| 33-Юстиция (Justice) | 02-Фундаментальные права и гражданство 03-Судебная система по уголовным и гражданским делам 04-Предотвращение использования наркотиков и информационные меры 05-Стратегия и координация политики 06-Равенство |
| 40 – Резервы (Reserves)** | 01-Резервы для административных расходов (включает статьи - резерв для административных расходов, резерв для чрезвычайных расходов) 02-Резервы для финансовых интервенций (включает статьи – например, резервы для инструментов гибкости (резерв помощи в чрезвычайных ситуациях и резерв для Европейского фонда адаптации в условиях глобализации (EGAF)) 03-Отрицательные резервы |

* - глава 01 во всех разделах – это административные расходы, относящиеся к данному направлению бюджетной политики

** - используется для расходов, по которым а) нет нормативного акта, когда принимается бюджет ЕС и б) когда существуют основания для сомнений в отношении адекватности расходов или возможности их исполнения. Данные расходы могут быть осуществлены только после процедуры перевода между разделами расходов бюджета

Источник: European Parliament. Definitive Adoption Of The European Union's General Budget For The Financial Year 2013 (2013/102/EU, Euratom). – Section III

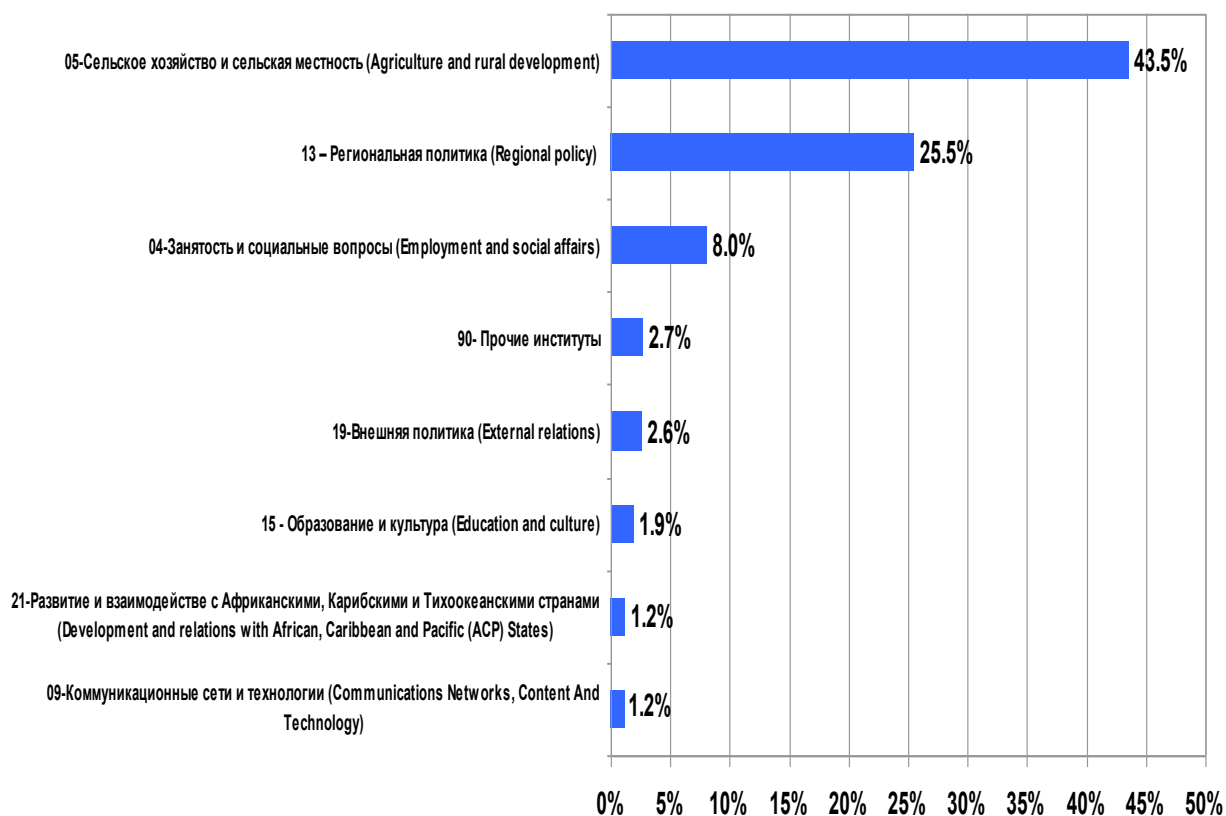
В рамках бюджета Еврокомиссии также предусмотрены расходы, не имеющие отдельной строки в бюджете (публикуется перечень расходов по каждому разделу).

Количественная структура расходов по направлениям бюджетной политики (policy area) представлена в таблице ниже (Таблица 50). На 9 (из 33) основных направлений, имеющих долю в общих расходах бюджета более 1%, приходится 90% расходов бюджета ЕС, из них 44% - на сельское хозяйство и 26% - на региональную политику (Рисунок 41).

Таблица 51 – Структура расходов бюджета ЕС по направлениям бюджетной политики (policy areas), 2011 г.

| Классификация расходов бюджета Еврокомиссии по направлениям бюджетной политики | Млн евро | В % к итогу |
|--|----------------|-------------|
| 01 - Экономические и финансовые вопросы (Economic and Financial affairs) | 389 | 0.3% |
| 02 - Предпринимательская деятельность (Enterprise) | 1 336 | 1.0% |
| 03-Конкуренция (Competition) | 94 | 0.1% |
| 04-Занятость и социальные вопросы (Employment and social affairs) | 10 392 | 8.0% |
| 05-Сельское хозяйство и сельская местность (Agriculture and rural development) | 56 342 | 43.5% |
| 06-Движение и транспорт (Mobility and transport) | 1 114 | 0.9% |
| 07-Окружающая среда и климат (Environment and climate action) | 332 | 0.3% |
| 08-Исследования (Research) | 4 604 | 3.6% |
| 09-Коммуникационные сети и технологии (Communications Networks, Content And Technology) | 1 489 | 1.2% |
| 10-Прямые исследования (Direct research) | 441 | 0.3% |
| 11-Морские вопросы и рыболовное хозяйство (Maritime affairs and Fisheries) | 772 | 0.6% |
| 12-Внутренний рынок (Internal market) | 95 | 0.1% |
| 13 – Региональная политика (Regional policy) | 32 995 | 25.5% |
| 14-Налогообложение и таможенный союз (Taxation and customs union) | 123 | 0.1% |
| 15 Education and culture | 2 414 | 1.9% |
| 16-Коммуникации (Communication) | 259 | 0.2% |
| 17-Здоровье и защита потребителей (Health and consumer protection) | 623 | 0.5% |
| 18-Вопросы свободы, безопасности и юстиции | 944 | 0.7% |
| 19-Внешняя политика (External relations) | 3 313 | 2.6% |
| 20-Торговля (Trade) | 104 | 0.1% |
| 21-Развитие и взаимодействие с Африканскими, Карибскими и Тихоокеанскими странами (Development and relations with African, Caribbean and Pacific (ACP) States) | 1 513 | 1.2% |
| 22 –Расширение (Enlargement) | 928 | 0.7% |
| 23 - Гуманитарная помощь (Humanitarian aid) | 1 068 | 0.8% |
| 24-Борьба с мошенничеством (Fight against fraud) | 71 | 0.1% |
| 25-Координация политики и правовое консультирование Еврокомиссии (Commission's policy coordination and legal advice) | 197 | 0.2% |
| 26-Администрирование Еврокомиссии (Commission's administration) | 1 063 | 0.8% |
| 27 Budget | 60 | 0.0% |
| 28 Audit | 12 | 0.0% |
| 29-Статистика (Statistics) | 134 | 0.1% |
| 30 – Пенсии и сопутствующие расходы (Pensions and related expenditure) | 1 257 | 1.0% |
| 31-Языковые услуги (Language Services) | 442 | 0.3% |
| 32-Энергия (Energy) | 963 | 0.7% |
| 40 – Резервы (Reserves) | 0 | 0.0% |
| 90- Прочие институты (Other Institutions) | 3 512 | 2.7% |
| Итого расходов бюджета ЕС (Total Payments made) | 129 395 | 100% |

Источник: Communications from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Annual Accounts of the European Union — Financial Year 2011. European Commission. - Consolidated Reports on the Implementation of the Budget



■ Расходы бюджета ЕС по направления бюджетной политики (policy area), в % от всех расходов бюджета ЕС

Рисунок 41 – Структура расходов бюджета ЕС по направлениям бюджетной политики (policy area), 2011 г.

Источник: Communications from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Annual Accounts of the European Union — Financial Year 2011. European Commission. - Consolidated Reports on the Implementation of the Budget

5 Комплексный анализ деятельности институтов, ответственных за планирование, утверждение, управление и контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также мер по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета

5.1 Информационная база анализа

Основные информационные источники при анализе бюджетных систем международных сообществ представлены в таблице ниже (Таблица 52).

Таблица 52 – Информационные источники по анализу бюджетной системы международных экономических интеграционных объединений

| <i>Тип информационных источников</i> | <i>Наименование информационных источников</i> |
|---|---|
| Договоры о создании и функционировании ЕС | <ul style="list-style-type: none"> - Treaty on the Functioning of the European Union, 25 March 1957, as of 12 November 2012. - Treaty on the European Union (Maastricht Treaty), 7 February 2008, as of 12 November 2012 |
| Нормативные акты ЕС (положения и решения) | <ul style="list-style-type: none"> - Council Decision of 7 June 2007 on the System of the European Communities' Own Resources (2007/436/EC, Euratom) - Council Decision of 16 March 2010 on the Allocation of Financial Intermediation Services Indirectly Measured (FISIM) for the Establishment of the Gross National Income (GNI) used for the Purposes of the European Union's Budget and its Own Resources (2010/196/EU, Euratom) - Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Adaptation of the Ceiling of Own Resources and of the Ceiling for Appropriations for Commitments Following the Decision to Apply FISIM For Own Resources Purposes. - Brussels, 16.4.2010. - COM(2010)162 final - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Technical adjustment of the financial framework for 2013 in line with movements in GNI (Point 16 of the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management) - COM(2012) 184 final of 20.4.2012 - Council Regulation (EC, EURATOM) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources - Council Regulation (EC, EURATOM) No 1287/2003 of 15 July 2003 on the Harmonisation of Gross National Income at Market Prices (GNI Regulation) - Council Regulation (EEC, EURATOM) No 1553/89 of 29 May 1989 on the Definitive Uniform Arrangements for the Collection of Own Resources accruing from Value Added Tax - Council Directive of 13 February 1989 on the Harmonization of the Compilation of Gross National Product at Market Prices (89/130/EEC, Euratom) - Regulation (EU, EURATOM) No 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) No 1605/2002 (действует с 1 января 2013 г.); - 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 |

| | |
|---|--|
| | <p>the general budget of the Union</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposal for a Council Regulation laying down the Multiannual Financial Framework for the years 2014-2020. - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 398 final. - 2011/177 (APP) (на рассмотрении Европарламента) - Draft Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management. - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 403 final - Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities ("Old" Financial Regulation) (действует в отношении бюджета на 2013 г.) - Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 Laying down Detailed Rules for the Implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities - Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community - Regulation (EEC, Euratom, ECSC) No 260/68 of the Council of 29 February 1968 laying down the conditions and procedure for Applying the Tax for the Benefit of the European Communities - Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 Laying Down the Statute for Executive Agencies to be Entrusted with Certain Tasks in the Management of Community Programmes - Commission Regulation (EC) No 1653/2004 of 21 September 2004 on a Standard Financial Regulation for the Executive Agencies Pursuant to Council Regulation (EC) No 58/2003 Laying Down the Statute for Executive Agencies to be Entrusted with Certain Tasks in the Management of Community Programmes |
| Межинституциональные соглашения ЕС | <ul style="list-style-type: none"> - European Parliament, Council, Commission Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management (2006/C 139/01) - Decision of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on Budgetary Discipline and Sound Financial Management as regards the Multiannual Financial Framework, to Address Additional Financing Needs of the ITER project (2012/5/EU) - Draft Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management. - Brussels, 29.6.2011. - COM(2011) 403 final (ожидает первого чтения) |
| Бюджеты и иные финансовые документы (за последние 10 лет) | <ul style="list-style-type: none"> - European Parliament. Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2013 (2013/102/EU, Euratom). – 8.03.2013 - European Parliament. Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2012 (2012/70/EU, Euratom). – 29.02.2012 - EU Budget EU Budgets 2000-2011. Financial Reports. European Commission, 2008-2012. URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm. - EU Multiannual Financial Framework 2007 – 2013. Annex I to Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on Budgetary Discipline and Sound Financial Management 2006/C 139/01. - EU Multiannual Financial Framework 2014 – 2020 (Amended Proposal for a Council Regulation Laying down the Multiannual Financial Framework for the Years 2014-2020, Brussels, 6.7.2012, COM(2012) 388 Final) |

| | |
|---------------------------|--|
| Документы Еврокомиссии | <ul style="list-style-type: none"> - Statement of Estimates of the Commission for 2012 (Preparation of the 2012 Draft Budget). Document II - Financial programming 2013. – European Commission. - Brussels, 20.4.2011. - SEC(2011) 498 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part I. Activity Statements of Operational Expenditure. – Department General for Budget. - COM(2012) 300. - May 2012 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part II. Commission Human Resources. - Department General for Budget. - COM(2012) 300. - May 2012 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part III. Bodies Set up by the European Union and Having Legal Personality. - Department General for Budget. - COM(2012) 300. - May 2012 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part IV. Pilot Projects and Preparatory Actions. Application of the Inter-institutional Agreement as Regards Legal Bases (Pilot projects and preparatory actions). - Department General for Budget. - COM(2012) 300. - May 2012 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part V. Budget Implementation and Assigned Revenue. - Department General for Budget. - COM(2012) 300. - May 2012 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part VI. Administrative Expenditure under Heading 5. - Department General for Budget. - COM(2012) 300. - May 2012 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part VII. Expenditure Related to the External Action of the EU. - Department General for Budget. - COM(2012) 300. - May 2012 - Updated Check-List of Administrative Conditions in the Area of the European Union's Own Resources. – European Commission. – Brussels, 21 January 2011 // http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/financing/Checklist_admin_conditions_en.pdf - Administrative Conditions in the Area of the European Union's Own Resources. Answers to Frequently Asked Questions. – European Commission. - April 2010 // http://ec.europa.eu/budget/documents/eu_financing_system_en.htm?submenuheader=2 |
| Аналитические публикации | <ul style="list-style-type: none"> - European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008 - Gretschnann K., Fluchter S. Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the EU Budget. Working Paper, Budget Series-100. Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law. October 1998; - Pelkmans J. European Integration: Methods and Economic Analysis. Third Edition. Pearson Education Limited, 2006; - Moussis N. Access to European Union: Law, Economics, Policies. 19th Edition. Euroconfidentiel SA, 2011; - Milio S., Giacomo B. European Union Budget Reform - Institutions, Policy and Economic Crisis. PALGRAVE-MACMILLAN, 2012; - Gabriele S. The EU Budget: Responsibility without Accountability? CEPS, 2010; - Gabriele S. Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms. CEPS, 2007; |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Ferrer J.N. The EU Budget: The UK Rebate and the CAP Phasing Them Both Out? CEPS, 2007; - Ferrer J.N., Volkery A., Withana S., Medarova-Bergstrom K. The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives: Implications for EU and National Budgets. CEPS, October 2012; - Ferrer J.N. Investing Where it Matters: An EU Budget for Long-Term Growth. CEPS Task Force Reports, February 2012 |
|--|--|

5.2 Структура органов управления интеграционных объединений, вовлеченных в бюджетный процесс

5.2.1 Организационная структура органов управления бюджетной системы ЕС

Организационная структура органов управления, вовлеченных в бюджетный процесс, определена на рисунке (**Рисунок 15**).

Основными органами управления бюджетной системы являются Европарламент, Совет ЕС и Еврокомиссия. Характеристика правового статуса, полномочий и сферы деятельности органов управления бюджетной системы ЕС приведена в таблице ниже (**Таблица 53**).

Таблица 53 – Характеристика правового статуса, полномочий и сферы деятельности органов управления, вовлеченных в бюджетный процесс ЕС

| Наименование органа управления, правовой статус | Ключевые функции и сфера деятельности органа управления |
|---|--|
| Еврокомиссия Исполнительный орган | <p>Принятие бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> - подготовка проекта бюджета, внесенный изменений в проект (до формирования Комитета по согласованию) и представление его Европарламенту и Совету ЕС; - участие в деятельности Комитета по согласованию проекта бюджета, содействие согласованию проекта бюджета Европарламентом и Советом ЕС; - внесение технических корректировок в MFF, подготовка предложений по изменению MFF; - внесение изменений в бюджет; <p>Исполнение бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> - организация и управление сбором доходов (собственных ресурсов) бюджета ЕС; - организация исполнения бюджета, в т.ч. делегация полномочий по его исполнению, осуществление выплат получателям средств согласно бюджету ЕС; - исполнение бюджета Европейского фонда развития (EDF) <p>Контроль за исполнением бюджета:</p> |

| | |
|------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - контроль за исполнением бюджета по доходам (правильность расчета и полнота перечисления сумм собственных ресурсов) и расходам - Рассмотрение итоговых документов по результатам проверки, на основании которых принимается решение об утверждении итогов исполнения бюджета Контроль за противоправными действиями и борьба с правонарушениями: <ul style="list-style-type: none"> - Проводит проверки для выявления правонарушений в бюджетной сфере самостоятельно или посредством своей внутренней службы по борьбе с правонарушениями OLAF - Через службу по борьбе с правонарушениями OLAF проводит административные расследования и накладывает административные наказания, взаимодействует с органами полиции и судебной системой - Обеспечивает ведение информационных баз данных по правонарушениям |
| Совет ЕС | <ul style="list-style-type: none"> - принятие решения по системе собственных ресурсов ЕС; - принятие решения об утверждении MFF; - рассмотрение проекта бюджета, внесение изменений в проект, участие в деятельности Комитета по согласованию проекта бюджета, одобрение проекта бюджета; - дает рекомендации Парламенту ЕС на основе отчета Палаты аудиторов об «освобождении бюджета» - внедряет необходимые меры в области предотвращения и борьбы с правонарушениями в сфере финансов ЕС и требует введения аналогичных по эффективности мер в государствах-участниках ЕС, институтах ЕС, организациях и агентствах |
| Европарламент | <ul style="list-style-type: none"> - рассмотрение проекта бюджета, внесение изменений в проект, участие в деятельности Комитета по согласованию проекта бюджета; - принятие проекта бюджета (право окончательного решения) - согласование решения об утверждении MFF (одобрение или отказ) - внесение изменений в MFF - реализация процедуры «освобождения бюджета» на основе рекомендаций Совета ЕС и отчета Палаты аудиторов с предоставленным заявлением о соответствии |
| Европейская Палата аудиторов | <ul style="list-style-type: none"> - осуществление внешнего контроля во взаимодействии с Европейским парламентом, Европейской комиссией, Советом ЕС, уполномоченными органами финансового аудита на уровне государств-участников ЕС. - предоставление консультаций при разработке и утверждении основных нормативных документов бюджетного процесса - предоставление экспертных заключений по запросам уполномоченных органов - уведомление в форме отчетов о любом обнаруженном несоответствии, - подготовка и предоставление итоговых документов по результатам проверки, на основе которых принимаются решения об утверждении итогов исполнения бюджета, а также другие управленческие решения - предоставление заявления о соответствии предоставляемых для утверждения бюджета документов принципам достоверности и законности - внедряет необходимые меры в области предотвращения и борьбы с |

| | |
|-----------|---|
| | правонарушениями в сфере финансов ЕС и требует введения аналогичных по эффективности мер в государствах-участниках ЕС, институтах ЕС, организациях и агентствах |
| Страны ЕС | <ul style="list-style-type: none"> -участие в обсуждении и согласовании программ ряда специальных фондов, включаемых в бюджет ЕС; -расчет, сбор и перечисление традиционных собственных ресурсов на счета Еврокомиссии; -расчет базы по НДС и ВНД, перечисление собственных ресурсов, основанных на НДС и ВНД, на счета Еврокомиссии; -исполнение бюджета ЕС в части расходов, делегированных Еврокомиссией стране ЕС; -контроль за исполнением бюджета ЕС в части перечисления необходимых сумм собственных ресурсов, а также исполнения расходов, делегированных Еврокомиссией стране ЕС |

5.2.2 Организационная структура Еврокомиссии

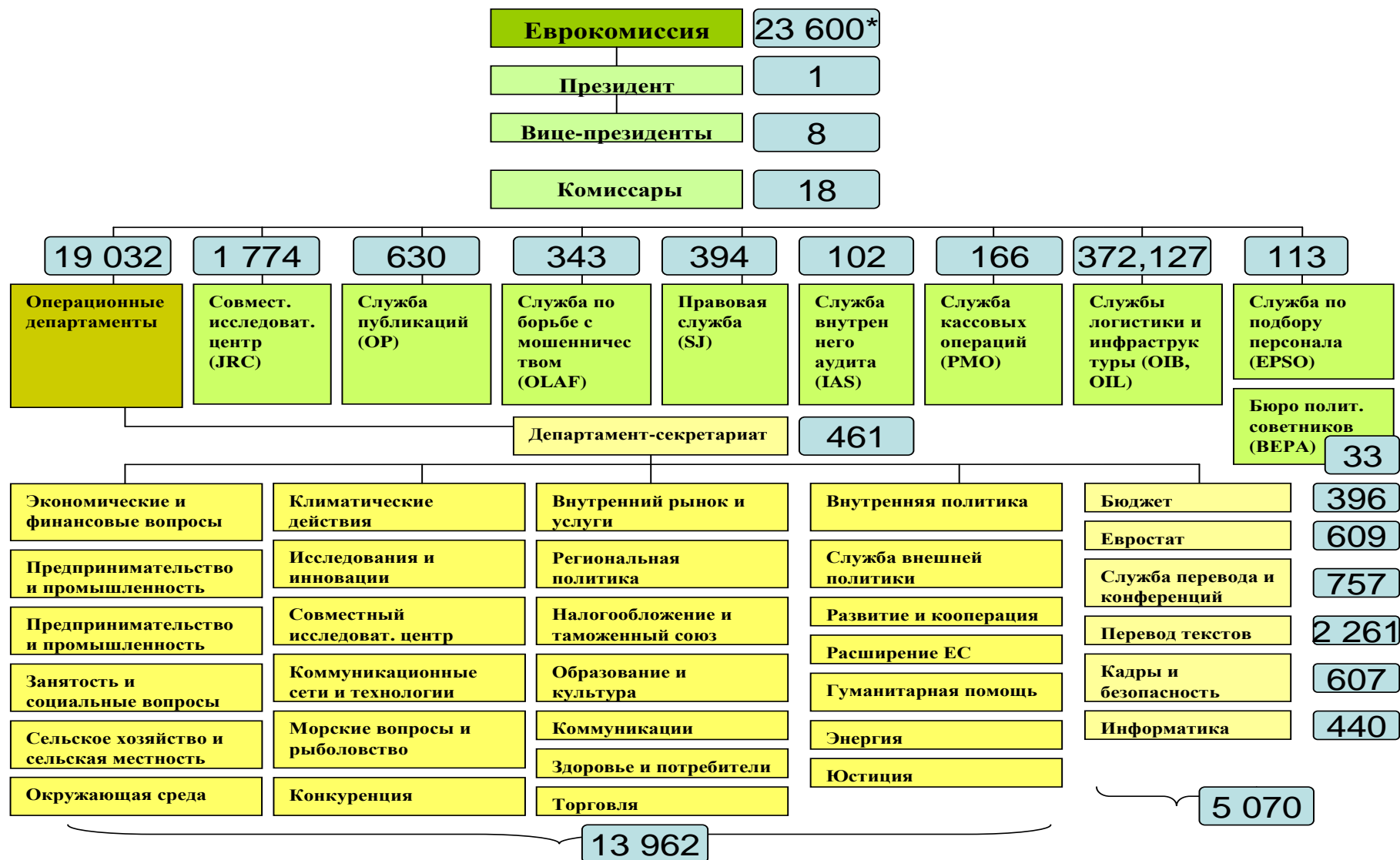
Еврокомиссия является ключевым исполнительным органом ЕС, осуществляющим функции в области принятия, исполнения и контроля за бюджетом ЕС. Руководство Еврокомиссией осуществляют 27 комиссаров (представители стран ЕС), организационная структура института представлена 33 Департаментами (Directorates-General) и 11 службами (Services).

Общее количество сотрудников Еврокомиссии – 23 600 человек (без учета внешних сотрудников, например, исследовательских институтов, а также сотрудников агентств). Доля административных (вспомогательных) департаментов и служб – около 30%. Организационная структура Еврокомиссии, а также порядок взаимодействия департаментов и служб Еврокомиссии представлены на рисунках ниже (Рисунок 42, **Рисунок 43**).

Департаменты, реализующие программы ЕС (операционные департаменты)

Операционные департаменты Еврокомиссии осуществляют управление расходами по программам ЕС. Общее количество персонала операционных департаментов составляет 19 032 человек.

Краткая характеристика операционных департаментов представлена в таблице ниже (**Таблица 54**).



* - по данным Distribution of active officials and temporary agents by DG and gender (all budgets). European Commission (01.04.2013)
http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_cat-sexe_x_dg_en.pdf

Рисунок 42 – Организационная структура департаментов и служб Еврокомиссии



Рисунок 43 – Схема взаимодействия структурных подразделений Еврокомиссии

Таблица 54 – Характеристика операционных департаментов (Directorates-General) Еврокомиссии

| Наименование | Функции | Количество сотрудников* |
|---|---|-------------------------|
| Департамент-Секретариат (Secretariat-General) SG | Подчиняются напрямую Президенту Еврокомиссии - обеспечение и координирование работы Еврокомиссии: <ul style="list-style-type: none"> - определение стратегических целей и приоритетов Еврокомиссии - координация, консультирование, разрешение споров в работе подразделений - обеспечение планирования деятельности Еврокомиссии - обеспечение взаимодействия Еврокомиссии с другими институтами ЕС, национальными правительствами, неправительственными организациями | 461 |
| Экономические и финансовые вопросы (DG Economic and Financial affairs) DG ECFIN | <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение стабильного функционирования Экономического и валютного союза; - обеспечение расширения зоны евро; - реализация экономической политики, направленной на устойчивый экономический рост, высокий уровень занятости, стабильную систему государственных финансов, финансовую стабильность | 619 |
| Предпринимательство и промышленность (DG Enterprise and Industry) ENTR | <ul style="list-style-type: none"> - развитие внутреннего рынка товаров в ЕС; - развитие промышленности - развитие малого и среднего бизнеса - промышленные инновации - развитие роли Европы в космосе и спутниковой навигации | 758 |
| Конкуренция (DG Competition) COMP | <ul style="list-style-type: none"> - реализация антимонопольной политики, в т.ч. меры воздействия | 704 |
| Занятость и социальные вопросы (DG Employment and social affairs) EMPL | <ul style="list-style-type: none"> - реализация стратегия в области занятости - управление фондом ESF - улучшение условий труда, социальная интеграция | 568 |
| Сельское хозяйство и сельская местность (DG Agriculture and rural development) AGRI | <ul style="list-style-type: none"> - реализация сельскохозяйственной политики во взаимодействии со структурной политикой | 933 |
| Движение и транспорт (DG Mobility and transport) MOVE | <ul style="list-style-type: none"> - реализация транспортной политики: развитие внутреннего рынка, развитие транспортных технологий, транспортной инфраструктуры и сетей | 433 |
| Окружающая среда (DG | <ul style="list-style-type: none"> - реализация политики в области защиты, сохранения | 459 |

| | | |
|--|--|------|
| Environment) ENV | и улучшения окружающей среды, в т.ч. меры воздействия – финансирование проектов по защите окружающей среды | |
| Климатические действия (DG Climate Action) CLIMA | – реализация международной и внутренней политики в области климата – введение Европейской системы торговли квотами на выброс парниковых газов (EU Emissions Trading System), мониторинг сокращений выбросов странами ЕС – развитие технологий снижения выбросов парниковых газов | 136 |
| Исследования и инновации (DG Research and Innovation) RTD | – развитие и реализация Европейской политики в области инноваций и исследований | 1139 |
| Коммуникационные сети и технологии (DG Communications Networks, Content And Technology) CNECT | – развитие информационных и коммуникационных технологий (поддержка исследований и инноваций, инфраструктуры и др.) | 822 |
| Морские вопросы и рыболовное хозяйство (DG Maritime affairs and Fisheries) MARE | – реализация Единой политики в области рыболовства и интегрированной морской политики (сохранение, контроль, рыночные меры, структурные действия и др.) | 291 |
| Внутренний рынок и услуги (DG Internal market and Services) MARKT | – координация политики Еврокомиссии в области Единого Европейского рынка (European Single Market) | 490 |
| Региональная политика (DG Regional policy) REGIO | – политика в области экономического, социального и территориального выравнивания (единства) путем сокращения перекосов в уровне развития регионов и стран ЕС – управление 3 ключевыми специальными фондами – ERDF, Cohesion Fund, программой для стран кандидатов, EUSF | 565 |
| Налогообложение и таможенный союз (DG Taxation and customs union) TAXUD | – модернизация налогового и таможенного регулирования, мониторинг исполнения законодательства в данной области – управление внешней границей ЕС – совершенствование системы НДС – работа над единой налоговой политикой | 429 |
| Образование и культура (DG Education and culture) EAC | Развитие непрерывного обучения, языковой и культурной диверсификации, мобильности европейских граждан и молодежи | 468 |
| Коммуникации | – обеспечение информационного освещения | 594 |

| | | |
|--|--|------|
| (DG Communication) COMM | <p>деятельности ЕС для европейских граждан</p> <ul style="list-style-type: none"> - реализация проектов и инициатив в области информационной деятельности ЕС, мониторинг общественного мнения | |
| Здоровье и защита потребителей (DG Health and consumers) SANCO | <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение защиты прав потребителей, защиты и улучшения здоровья населения - обеспечение продуктовой безопасности - защита животного и растительного мира | 746 |
| Внутренняя политика (DG Home Affairs) HOME | <p>Обеспечение стабильных, правовых и безопасных условий жизнедеятельности и бизнеса в ЕС:</p> <ul style="list-style-type: none"> - борьба с преступностью и терроризмом - развитие миграционной политики и политики в области беженцев - международное сотрудничество. | 254 |
| Служба внешней политики (Service for Foreign Policy Instruments) FPI | <ul style="list-style-type: none"> - реализация Общей внешней политики и политики безопасности | 72 |
| Торговля (DG Trade) TRADE | <ul style="list-style-type: none"> - развитие и реализация единой торговой политики ЕС | 534 |
| Развитие и кооперация (EuropeAid Development and Cooperation) DEVCO | <ul style="list-style-type: none"> - разработка и реализация политики ЕС в области развития и помощи третьим странам | 1194 |
| Расширение (DG Enlargement) ELARG | <ul style="list-style-type: none"> - управление процессом вступления стран в ЕС - помощь странам-кандидатам, в т.ч. финансовая - информационное взаимодействие со странами-кандидатами и потенциальными членами | 278 |
| Гуманитарная помощь (Humanitarian aid and Sivil Protection) ECHO | <ul style="list-style-type: none"> - политика в области гуманитарной помощи странам мира | 212 |
| Энергия (DG Energy) ENER | <ul style="list-style-type: none"> - Развитие и реализация Европейской энергетической политики | 487 |
| Юстиция (DG Justice) JUST | <ul style="list-style-type: none"> - Защита прав и персональных данных - решение проблем в области пересечения границы | 316 |
| Бюджет (DG Budget) BUDG (см. подробнее – текст ниже) | <ul style="list-style-type: none"> - Подготовка проекта бюджета и обеспечение его принятия - Организация управления бюджетом (сбор собственных ресурсов и исполнение бюджета) | 396 |
| Европейская статистика (Eurostat) ESTAT | <ul style="list-style-type: none"> - предоставление статистических данных по ЕС | 609 |
| Кадры и безопасность | <ul style="list-style-type: none"> - управление кадровыми ресурсами Еврокомиссии | 607 |

| | | |
|--|---|--------|
| (DG Human Resources and Security) HR | - обеспечение защиты и безопасности сотрудников Еврокомиссии В 2013 г. часть функций была передана в EPSO, OIB и OIL | |
| Служба перевода и конференций (DG Interpretation) SCIC | - организация проведения конференций и встреч для Еврокомиссии - обеспечение мультязыковых коммуникаций (разговорных) | 757 |
| Перевод текстов (DG Translation) DGT | - перевод документов для Еврокомиссии на 23 официальных языка ЕС (только письменные тексты – законы, отчеты, корреспонденцию, редактирование текстов и др.) | 2261 |
| Информатика (DG Informatics) DIGIT | - Обеспечение эффективного использования Еврокомиссией информационных и коммуникационных технологий | 440 |
| Итого | | 19 032 |

Источники:

- официальный сайт Еврокомиссии, страницы Департаментов // http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm
- Distribution of active officials and temporary agents by DG and gender (all budgets). European Commission (01.04.2013) // http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_cat-sexe_x_dg_en.pdf

Департамент по бюджету Еврокомиссии

Департамент по бюджету (BUDG) является ключевым структурным подразделением Еврокомиссии, ответственным за бюджетный процесс. Количество сотрудников – 396.

Основные функции Департамента по бюджету:

- подготовка проекта бюджета, обеспечение его принятия бюджетными органами;
- управление бюджетом ЕС – обеспечение сбора собственных ресурсов ЕС, обеспечение исполнения расходов Еврокомиссии (распределяет ресурсы между департаментами и службами Еврокомиссии, при этом управление программными расходами осуществляется другими департаментами Еврокомиссии);
- разработка предложений по регулированию процесса принятия, исполнения бюджета и бюджетного контроля;
- подготовка консолидированной финансовой отчетности Институтов ЕС;
- обеспечение финансового менеджмента;

- подготовка отчетности об исполнении бюджета, организация процедуры «освобождения» бюджета (взаимодействие с Палатой аудиторов, Советом ЕС и Европарламентом)¹⁵⁵.

Организационная структура Департамента по бюджету представлена на рисунке ниже (**Рисунок 44**)¹⁵⁶. Ключевыми с точки зрения управления бюджетом являются Управление по собственным ресурсам и Управление по исполнению бюджета.

¹⁵⁵ The mission of the Directorate-General for Budget // http://ec.europa.eu/dgs/budget/mission/index_en.htm

¹⁵⁶ Источник: Organisation Chart. Directorate-General for Budget// http://ec.europa.eu/dgs/budget/library/organigramme_en.pdf

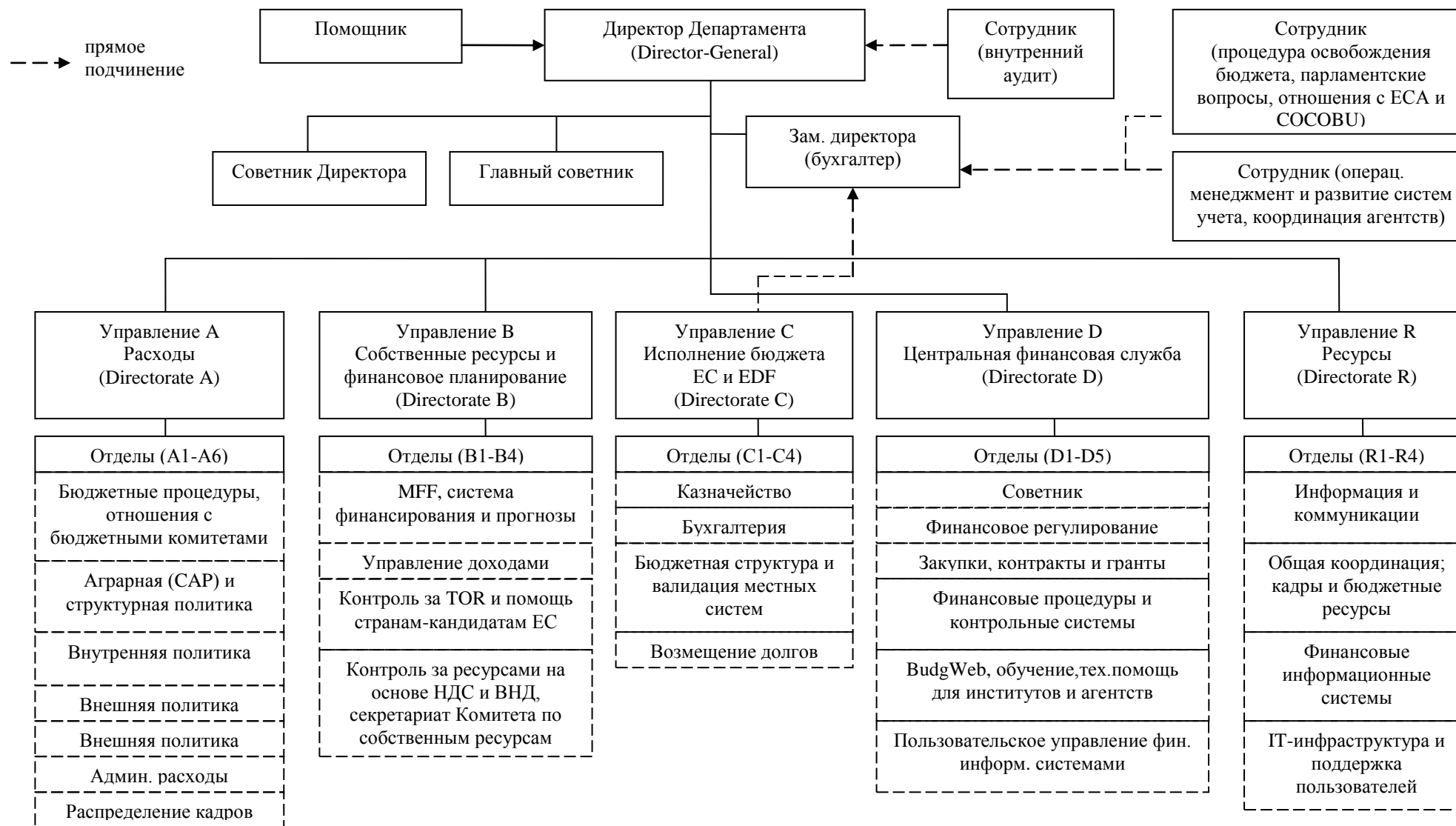


Рисунок 44 – Организационная структура Департамента по бюджету Еврокомиссии

Управление по исполнению бюджета подчиняется напрямую заместителю директора BUDG. Основные функции управления:

- исполнение всех платежей Еврокомиссии, сбор долгов;
- ведение бухгалтерского учета Еврокомиссии и подготовка консолидированной финансовой отчетности всех Институтов ЕС под надзором заместителя директора (бухгалтера);
- совершенствование систем отчетности и управления информацией Еврокомиссии.

Службы Еврокомиссии

Краткая характеристика некоторых служб Еврокомиссии представлена в таблице ниже (**Таблица 55**).

Таблица 55 – Характеристика операционных департаментов (Directorates-General) Еврокомиссии

| Наименование | Функции | Количество сотрудников |
|---|--|------------------------|
| Совместный исследовательский центр (Joint Research Centre) JRC | Обеспечение независимой научной и технологической поддержки разработки и реализации политики ЕС путем: <ul style="list-style-type: none"> – взаимодействия с подразделениями Еврокомиссии – реализации исследований в рамках 7 исследовательских институтов центра – кооперации с более чем 1000 государственных и частных организаций в странах ЕС и странах-кандидатах, международных (вне ЕС) научных и стандартоустанавливающих организаций | 1 774 |
| Служба по борьбе с мошенничеством (European Anti-Fraud Office) OLAF | Расследование правонарушений в деятельности институтов ЕС, а также в бюджетной сфере | 343 |
| Служба публикаций (Publications Office) OP | Межинституциональная служба, обеспечивающая публикацию документов институтов ЕС | 630 |
| Правовая служба (Legal Service) SJ | Правовое консультирование Еврокомиссии и ее подразделений, представление интересов Еврокомиссии в суде | 394 |
| Внутренняя служба аудита (Internal Audit Service) | <ul style="list-style-type: none"> – внутренний аудит Еврокомиссии (внешний аудит - проводится Палатой аудиторов), исполнительных и иных агентств ЕС – независимое консультирование и рекомендации в области внутренних систем контроля | 102 |

| | | |
|---|--|------------------------|
| Служба кассовых операций (Office for the Administration and Payment of Individual Entitlements) РМО | – определение, расчет и выплата денежных вознаграждений персоналу, в т.ч. заработной платы, покрытия расходов на путешествие, страхование и др. Подчиняется Департаменту по кадрам и безопасности | 166 |
| Служба логистики и инфраструктуры (Office for Infrastructure and Logistics in Brussels, Office for Infrastructure and Logistics in Luxemburg) OIB, OIL | – реализация политики Еврокомиссии в области административных зданий и помещений, поиск и администрирование офисного пространства, используемого Еврокомиссией, обеспечение технического обслуживания зданий, безопасности | OIB - 372 OIL - 127 |
| Бюро Европейский политических советников (Bureau of European Policy Advisers) ВЕРА | – развитие связей Еврокомиссии с исследовательскими и академическими институтами, гражданским обществом, религиозными и общественными организациями | 33 |
| Служба по подбору персонала (European Personnel Selection Office) EPSO | – подбор персонала для институтов ЕС и агентств | 113 |
| Итого | | 4 054 |

Источники:

- официальный сайт Еврокомиссии, страницы Департаментов // http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm
- Distribution of active officials and temporary agents by DG and gender (all budgets). European Commission (01.04.2013) // http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_cat-sexe_x_dg_en.pdf

5.3 Распределение функций между институтами интеграционных объединений по планированию и утверждению бюджетов

Общий порядок подготовки проекта бюджета, основные участники данного процесса определены в таблице (**Таблица 56**). Финансовый год для бюджетного процесса установлен с 1 января по 31 декабря.

Таблица 56 – Этапы и участники процесса принятия бюджета ЕС

| <i>Этапы бюджетного процесса</i> | <i>Участники</i> | <i>Сроки</i> |
|--|--|--|
| Внесение изменений в MFF | Еврокомиссия вносит технические корректировки в MFF и направляет предложения по изменению MFF в Европарламент и Совет ЕС для принятия Еврокомиссия устанавливает максимальный уровень роста для необязательных расходов | до 1 мая (на практике - в конце февраля) |
| Получение оценки собственных ресурсов от стран-членов ЕС | Страны ЕС направляют Еврокомиссии оценку собственных ресурсов (на плановый, текущий и предыдущий год) Еврокомиссия готовит оценку по ресурсам на основе НДС и ВНД по каждой стране Комитет по собственным ресурсам готовит прогноз объема собственных ресурсов (определяет общий объем традиционных ресурсов по ЕС, сопоставляет оценки стран и Еврокомиссии по ресурсам НДС и ВНД)* | до конца апреля Май |
| Подготовка предложений к проекту бюджета (предварительная оценка доходов и расходов института) | Институты ЕС (кроме ЕЦБ) направляют предложения в Еврокомиссию и для информации – в Европарламент и Совет ЕС Еврокомиссия также готовит собственные оценки доходов и расходов | до 1 июля (на практике – до 1 мая) |
| Консолидация предложений и подготовка проекта бюджета | Еврокомиссия | до 1 сентября (на практике – до середины июня) |
| Представление проекта бюджета на рассмотрение | Еврокомиссия представляет проект бюджетному органу, формируемому: - Европарламентом | до 1 сентября (на практике – до середины июня) |

| | | |
|--|--|--|
| | - Советом ЕС Национальные парламенты (для информации) | |
| Получение уточненных данных по собственным ресурсам от стран ЕС | Страны ЕС направляют уточненные данные по собственным ресурсам за прошедший год | по НДС – до 31 июля по ВНД – до 22 сентября |
| Определение позиции Совета ЕС по проекту бюджета, внесение изменений в проект бюджета | Совет ЕС принимает проект и направляет его Европарламенту | до 1 октября |
| А.Принятие проекта бюджета (в т.ч. при отсутствии решения) или Б.Внесение изменений в позицию Совета ЕС по проекту бюджета | Европарламент | в течение 42 дней (до 13 ноября) |
| Б-1.Принятие проекта бюджета с учетом позиции Европарламента или Б-2.Рассмотрение в Комитете по согласованию проекта бюджета | Совет ЕС В Комитет входят: представители Европарламента, Совета ЕС; участие Еврокомиссии в заседаниях | в течение 10 дней в течение 21 дня (с 13 ноября до 4 декабря) |
| Принятие проекта бюджета, согласованного Комитетом или Подготовка нового проекта бюджета (если Европарламент или Европарламент и Совет ЕС не приняли согласованный проект; Комитет не пришел к согласию) | Европарламент (вправе принять проект без одобрения Совета ЕС) Совет ЕС Еврокомиссия готовит новый проект | в течение 14 дней (до 18 декабря) в течение 14 дней (до 18 декабря) |
| Объявление о принятии проекта бюджета | Президент Европарламента (принятие законодательного акта о бюджете) | |
| Внесение изменений в бюджет в течение текущего года | Еврокомиссия – вносит проекты изменений в бюджет, которые принимаются в порядке, предусмотренном для проекта бюджета | До 1 сентября каждого года (кроме исключений) |

* - Комитет по собственным ресурсам (Advisory Committee on Own Resources) формируется из членов Еврокомиссии и представителей стран ЕС (консультативная роль) (Updated Check-List of Administrative Conditions in the Area of the European Union's Own Resources. – European Commission. – Brussels, 21 January 2011)

Источник:

- ст. 310-314 TFEU;
- Regulation 966/2012;
- Interinstitutional Agreement 2006/C 139/01;
- Раздел « Adoption and Management » сайта ЕС // http://ec.europa.eu/budget/explained/management/deciding/decide_en.cfm
- European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008

Подготовка проекта бюджета Еврокомиссией

Проект бюджета, направляемый Еврокомиссией, формально не является проектом нормативного акта, но отражает полномочия Еврокомиссии в области инициирования процедуры принятия бюджета ЕС.

Еврокомиссия консолидирует предложения Институтов ЕС и формирует проект бюджета. Еврокомиссия вправе выразить в проекте бюджета несогласие с оценками доходов и расходов Институтов ЕС, но, как правило, это происходит только в редких случаях¹⁵⁷.

Процедура согласования и подготовки проекта бюджета в рамках Еврокомиссии представлена в таблице ниже (**Таблица 57**). Основную роль в данной процедуре выполняет Департамент по бюджету (DGB).

Таблица 57 – Процедура подготовки проекта бюджета в Еврокомиссии

| <i>Этапы подготовки бюджета</i> | <i>Содержание и участники</i> | <i>Сроки</i> |
|---|--|---|
| 1. Подготовка ежегодной стратегии (Annual Policy Strategy - APS), определяющей приоритеты работы Еврокомиссии | 1) Обсуждение и выбор приоритетов работы (все члены Еврокомиссии) 2) Предложения по инициативам в рамках приоритетов (департаменты Еврокомиссии) 3) Принятие решения по APS, определяющего приоритеты, меры и ресурсы (Еврокомиссия) | Начинается в декабре за 2 года до планируемого и принимается в феврале за год до планового года |
| 2. Прием заявок от департаментов Еврокомиссии | 1) Направление DGB департаментам, осуществляющим расходы, бюджетной инструкции, соответствующей ASP и определяющей: - сведения и документы по каждому направлению расходов (ключевой инструмент – Activity Statements); - параметры и условия для проекта финансовой программы на среднесрочную перспективу 2) Направление департаментами заявок в DGB в соответствии с инструкцией | В феврале за год до планового года |
| 3. Дискуссии между департаментами | Слушания между DGB и департаментами | В марте за год до планового |
| 4. Трехстороннее обсуждение бюджетных приоритетов | Между Европарламентом, Советом ЕС и Еврокомиссией | После внесения технических корректировок в MFF и до подготовки предварительного проекта бюджета Еврокомиссией |

¹⁵⁷ European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008. – P.211

| | | |
|---|---|--|
| | | (апрель) |
| 5. Принятие и передача предварительного проекта бюджета | - По результатам обсуждений DGB готовит предварительный проект бюджета (включающий оценки Институтов ЕС), который принимается Еврокомиссией (неофициально направляется в Европарламент и Совет ЕС) - Направление проекта бюджета в Совет ЕС (для информации – в Европарламент) | - Начало мая - До 1 сентября (на практике – до середины июня) |

Источник: European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008. – P.206

Проект бюджета (формы документов, структура проекта бюджета)

Проект бюджета содержит общую структуру доходов и расходов ЕС, а также консолидированные оценки по каждому Институту ЕС.

Еврокомиссия прилагает к проекту бюджета следующие документы [ст.3 Regulation 966/2012]:

- финансовую программу на несколько лет (Financial Programming);
- рабочие документы:
 - документ, отражающий планы по организационной структуре институтов (количество, структура внутренних и внешних сотрудников по подразделениям, должностям и др.) (Bodies Set Up by the European Union and Having Legal Personality);
 - документ, отражающий кадровые ресурсы Еврокомиссии (Commission Human Resources)¹⁵⁸;
 - документ по пилотным проектам (Pilot Projects and Preparatory Acts);
 - документ по финансированию международных организаций;
 - ведомости по направлениям деятельности (Policy Area) или иные аналогичные документы (Activity Statements);
 - документ, отражающий план выплат по бюджетным обязательствам прошлых лет;

¹⁵⁸ В составе рабочих документов к проекту бюджета на 2013 г.

- документы по использованию финансовых инструментов;
- документ, отражающий расходы, связанные с внешней деятельностью ЕС (Expenditure Related to the External Action of the European Union) и др.¹⁵⁹.

Характеристика ключевых документов представлена в таблице ниже
(Таблица 58).

Таблица 58 – Характеристика ключевых документов, прилагаемых к проекту бюджета

| Наименование документа | Содержание и статус документа | Показатели документа |
|--|--|--|
| <p>Финансовая программа (Financial Programming)¹</p> <p>Принимается дважды: 1) май-июнь - вместе с проектом бюджета 2) декабрь-ноябрь – после принятия бюджета (внесение изменений)</p> | <p>Индикативный документ, отражающий распределение расходов бюджета по государственным программам</p> | <p>Распределение расходов по программам осуществляется для разделов 1А, 2 (для окружающей среды и рыболовства), 3А, 3В, 4 финансового плана MFF на предыдущий год, плановый, следующий год после планового года. Выделяются программы, реализуемые в рамках действующего законодательства (многолетние и годовые программы), а также в рамках законодательных проектов. Указываются сведения о программе – тип, период действия, сумма финансирования по программе.</p> |
| <p>Ведомость по направлению деятельности (Activity Statement)²</p> | <p>Ключевой документ для обоснования расходов проекта бюджета, разрабатываемый для каждого направления бюджетной политики (приоритета) (Policy Area)</p> | <p>Структура документа: 1) количественные показатели по направлению деятельности: - общие операционные расходы на плановый, текущий, предыдущий годы; - данные по уровню исполнения расходов в текущем и предыдущем году - операционные и административные расходы по направлению в текущем году (обязательства и выплаты) - сведения о кадровых ресурсах (количество основного и вспомогательного персонала) в текущем году 2) оценка роли ЕС в реализации направления - обоснование необходимости реализации направления на уровне ЕС и оценка роли ЕС 3) цели и индикаторы деятельности по направлению: - цели деятельности, индикаторы для оценки каждой цели, данные по текущему значению индикатора, целевой ориентир для индикатора в рамках периода планирования</p> |

¹⁵⁹ В 2013 г. представлены также: документ, отражающий план исполнения бюджета за текущий год (Budget Implementation and Assigned Revenue), документ по административным расходам (Administrative Expenditure under Heading 5)

| | | |
|--|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - ключевые результаты по каждой цели, результаты, увязанные с расходами бюджета - обоснование различия в расходах по годам - имеющиеся результаты оценки, основные достижения за предыдущий год |
|--|--|---|

Источники:

1 – Interinstitutional Agreement 2006/C 139/01; Statement of Estimates of the Commission for 2012 (Preparation of the 2012 Draft Budget). Document II - Financial programming 2013. – European Commission. - Brussels, 20.4.2011 SEC(2011) 498

2 - Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part I. Activity Statements of Operational Expenditure. – Department General for Budget. - COM(2012) 300. - MAY 2012

Структура бюджета. Бюджет ЕС включает:

- доходы и расходы ЕС, включая административные расходы институтов ЕС, относящиеся к Единой внешней политике и безопасности (Common Foreign and Security Policy), и операционные расходы для реализации данной политики, отнесенные на бюджет ЕС;

- доходы и расходы Европейского энергетического атомного сообщества (см. подробнее – раздел 2.2, модель бюджета ЕС).

В бюджете ЕС также указываются гарантии по операциям заимствования и кредитования, осуществляемым ЕС, включая операции Европейского финансового стабилизационного механизма (European Financial Stability Mechanism) и Программы платежного баланса (Balance of Payment Facility) (отражаются как условные расходы «pro memoria»).

Упрощенная структура бюджета ЕС представлена в таблице ниже (Таблица 59).

Таблица 59 – Структура бюджета ЕС (на примере бюджета 2012 г.)

| Наименование раздела | Структура раздела | Содержание раздела | Порядок представления данных |
|--|--|--|--|
| Общее описание доходов и расходов (General Statement of Revenue) | А. Вводная часть и описание системы финансирования единого бюджета | <ul style="list-style-type: none"> - Расходы (по направлениям расходов MFF) - Доходы (по основным видам доходов), в т.ч. таблицы, отражающие порядок расчета собственных ресурсов по странам-членам ЕС | <p>В доходах и расходах отражаются:</p> <ul style="list-style-type: none"> - показатели на текущий финансовый год; - показатели бюджета на предыдущий финансовый год; - разница между показателями текущего и предыдущего года (outturn); |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | В. Общее описание доходов | Структура и классификация доходов по разделам: Разделы 1, 3-9 (см. классификацию доходов – раздел 4.2 настоящего отчета) | – показатели доходов на текущий финансовый год; – показатели доходов за 2 предыдущих финансовых года; |
| | С. План по персоналу | – Общее количество позиций по всем институтам ЕС, количество позиций по каждому институту ЕС – Общее количество позиций по организациям, созданным ЕС и являющихся юридическим лицом, количество позиций по каждой организации | – количество позиций постоянного и временного персонала на текущий финансовый год; – количество позиций постоянного и временного персонала на предыдущий финансовый год; |
| | Д. План по зданиям | – Общие расходы на здания всех институтов ЕС, расходы на здания по каждому институту ЕС (расходы на аренду, лизинг, покупку) – Балансовая стоимость зданий в собственности институтов ЕС – расшифровка по зданиям всех институтов ЕС | – расходы на текущий и предыдущий финансовый годы; – балансовая стоимость зданий в собственности на 2008 г. – расшифровка (место расположения, год приобретения, стоимость) |
| Доходы и расходы по частям бюджета (Statement of Revenue and Expenditure by Section) | – Часть 1. Парламент – Часть 2. Европейский совет и Совет ЕС – Часть 3. Еврокомиссия – Часть 4. Суд ЕС – Часть 5. Палата Аудиторов – Часть 6. Европейский экономический и социальный комитет – Часть 7. Комитет регионов | Разделы 1,2,4-10 отражают административные бюджеты институтов ЕС По каждому институту ЕС (кроме Еврокомиссии) в разделе отражены: – административные расходы – собственные источники дохода (прочие доходы бюджета) – сумма взноса ЕС за счет собственных ресурсов для покрытия административных расходов института – план по персоналу Раздел 3 (Еврокомиссия) включает: – собственные источники дохода Еврокомиссии (прочие доходы бюджета); – общее описание расходов (по направлениям бюджетной | – показатели на текущий финансовый год; – показатели бюджета на предыдущий финансовый год; – разница между показателями текущего и предыдущего года (outturn); |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Часть 8. Европейский институт омбудсмана - Часть 9. Европейский надзорный орган, ответственный за защиту данных - Часть 10. Европейская служба по внешним делам | <ul style="list-style-type: none"> политики (policy areas) - раздел по административным расходам Еврокомиссии, сгруппированным по направлениям бюджетной политики - разделы 1-33,40 – расходы бюджета по направлениям бюджетной политики - приложения, включающие: <ul style="list-style-type: none"> - данные по ЕЕА - перечень бюджетных позиций, открытых странам-кандидатам - операции займов и кредитования, гарантированные бюджетом ЕС - бюджеты служб Еврокомиссии - план по персоналу | |
|--|---|--|--|

Источник:

- Regulation (EU, EURATOM) No 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) No 1605/2002 (действует с 1 января 2013 г.);

- European Parliament. Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2013 (2013/102/EU, Euratom). – 8.03.2013

- European Parliament. Definitive Adoption of the European Union's General Budget for the Financial Year 2012 (2012/70/EU, Euratom). – 29.02.2012

Принятие проекта бюджета

Ключевыми этапами при принятии проекта бюджета являются:

1 этап – открытие процедуры принятия бюджета, когда Совет ЕС принимает проект бюджета. До начала голосования в Европарламенте по проекту бюджета в первом чтении может быть проведено трехстороннее обсуждение с участием Совета ЕС, Европарламента и Еврокомиссии.

2 этап – закрытие процедуры принятия бюджета, когда Европарламент принимает проект бюджета во втором чтении.

Еврокомиссия (по собственной инициативе или по инициативе Институтов ЕС) вправе вносить изменения в проект бюджета до момента создания Комитета по согласованию проекта бюджета путем направления Европарламенту и Совету ЕС документа, отражающего изменения [ст.39 Regulation 966/2012].

Президент Европарламента должен официально объявить о принятии бюджета (принятие законодательного акта Европарламента о бюджете ЕС на финансовый год). С момента объявления (или с началом финансового года, если бюджет был принят до его начала) у стран ЕС возникают обязательства по уплате платежей, составляющих собственные ресурсы ЕС (см. подробнее – раздел 3) [п.9 ст.314 TFEU; ст.40 Regulation 966/2012].

Если на начало финансового года бюджет не принят, то в течение каждого месяца может быть израсходовано не более 1/12 от бюджетных расходов по каждому разделу бюджета за предыдущий финансовый год. Совет ЕС по предложению Еврокомиссии вправе разрешить превышение 1/12 бюджетных расходов при соблюдении установленных законодательством требований [ст.315 TFEU].

Внесение изменений в бюджет

Порядок внесения изменений в действующий бюджет представлен в таблице ниже (Таблица 60).

Таблица 60 – Порядок внесения изменений в бюджет ЕС

| Параметры | Требования |
|---|---|
| Органы, имеющие право вносить изменения | Еврокомиссия (другие институты подают свои предложения по изменению бюджета в Еврокомиссию) |
| Условия внесения изменений в бюджет | Изменения могут вноситься в следующих случаях: <ul style="list-style-type: none"> - внесение изменений в виде баланса предыдущего финансового года (превышение доходов над расходами в предыдущем балансе – в виде дохода, дефицит (доходы меньше расходов) – в виде обязательств); - пересмотр прогноза собственных ресурсов и иных доходов, наличия и необходимости выплат |
| Вид изменений, вносимых в бюджет | В основном, изменения в доходную часть В исключительных случаях и непредвиденных обстоятельствах, в т.ч. в части использования Фонда солидарности ЕС (EUSF), изменения могут быть внесены в расходную часть |
| Сроки внесения изменений в бюджет | До 1 сентября каждого финансового года В другое время – в исключительных и непредвиденных обстоятельствах, а также при использовании EUSF |
| Процедура принятия изменений | Аналогична порядку принятия проекта бюджета. Обязательства стран ЕС вступают в силу после объявления изменений |

5.4 Распределение функций между институтами интеграционных объединений по исполнению и управлению бюджетом

5.4.1 Организация сбора собственных и прочих ресурсов бюджета

Порядок сбора собственных ресурсов бюджета

Полномочия по сбору собственных ресурсов бюджета ЕС (традиционных, на основе НДС и ВНД) делегированы странам-членам ЕС. Страна ЕС должна уведомить Еврокомиссию об органах, уполномоченных осуществлять сбор и перечисление собственных ресурсов, нормативных правовых актах, регулирующих данные процессы, порядке административного и бухгалтерского учета ресурсов [ст.4 Regulation 1150/2000].

Прогноз объема собственных ресурсов для бюджета ЕС формируется на основе оценок собственных ресурсов, которые готовятся странами-членами ЕС и параллельно Еврокомиссией. Обсуждение прогноза собственных ресурсов осуществляется в рамках Комитета по собственным ресурсам (Advisory Committee on Own Resources (ACOR)) (присутствуют Еврокомиссия и представители стран ЕС), где определяется общий объем традиционных ресурсов по ЕС, общий объем ресурсов, основанных на НДС и ВНД.

Механизм сбора собственных ресурсов бюджета ЕС представлен на рисунке ниже (**Рисунок 45**).

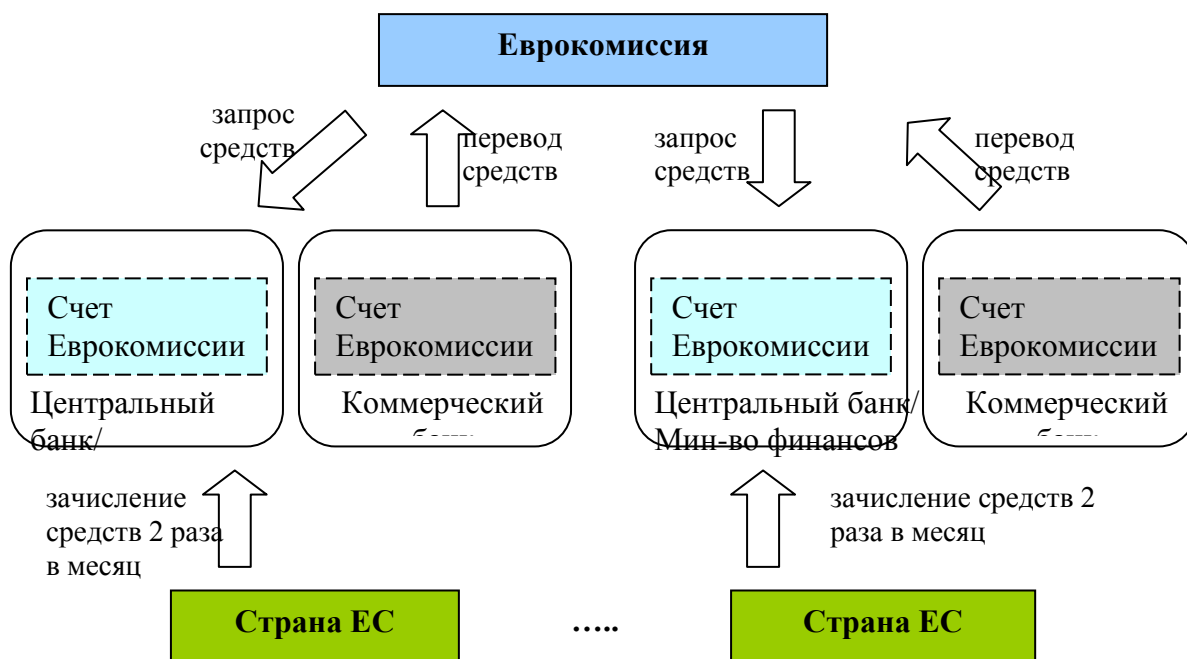


Рисунок 45 – Механизм сбора собственных ресурсов бюджета ЕС

Организационная структура управления системой сбора собственных ресурсов представлена на рисунке ниже (Рисунок 46).

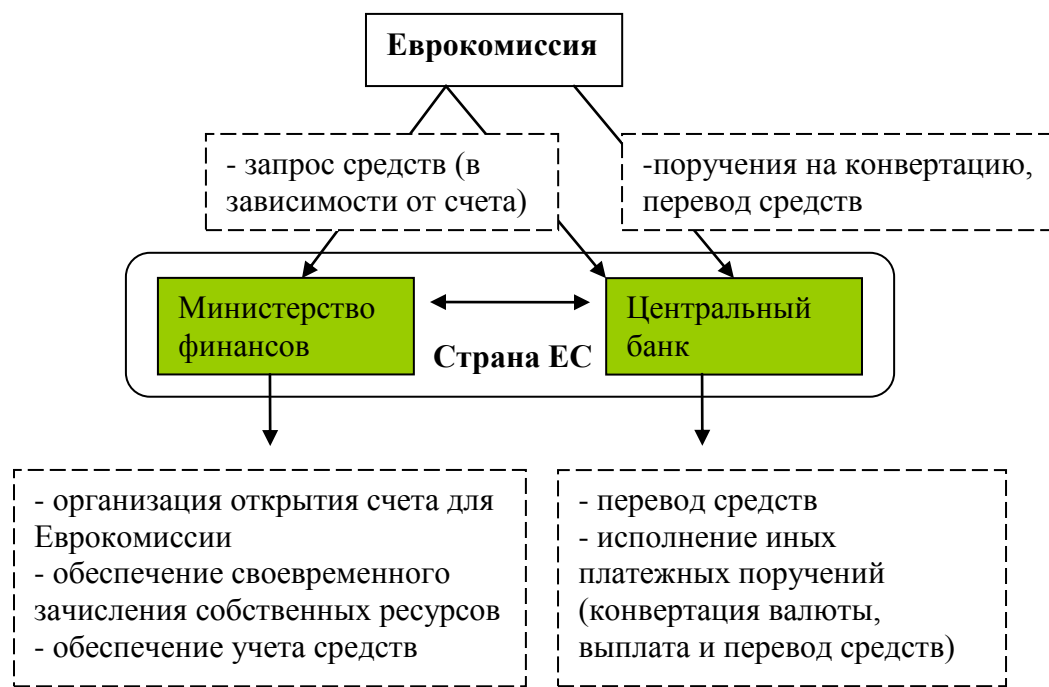


Рисунок 46 – Организационная структура системы сбора собственных ресурсов бюджета ЕС

Для управления собственными ресурсами бюджета ЕС Еврокомиссия имеет систему счетов в каждой стране ЕС. Механизм управления ресурсами через систему счетов Еврокомиссии представлен на рисунке ниже (**Рисунок 47**).

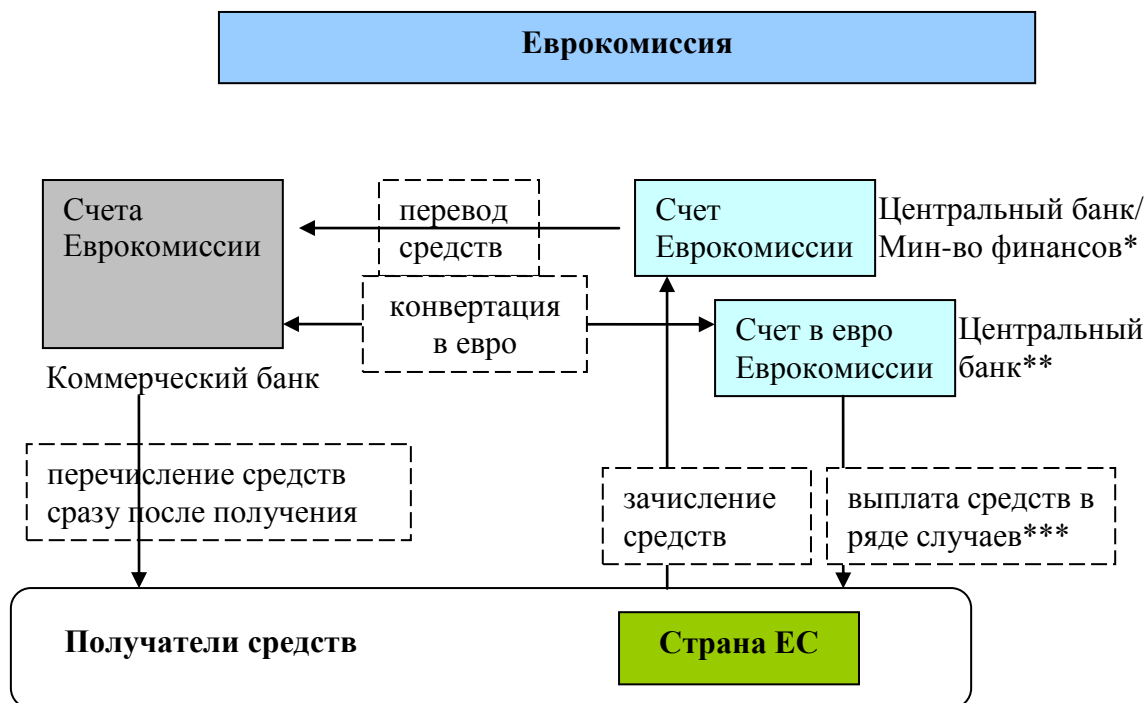


Рисунок 47 – Система счетов Еврокомиссии для управления собственными ресурсами бюджета ЕС

* - счет открывается в национальной валюте на бесплатной основе (без комиссий) и не может иметь отрицательного баланса [ст.9(1) Regulation 1150/2000]; предпочтительным является открытие счета в Центральном банке (наличие SWIFT);

** - в некоторых случаях для стран, не входящих в еврозону, в Центральном банке также открывается счет Еврокомиссии в евро для получения платежей от Еврокомиссии, которые выплачиваются в евро (но не для зачисления собственных ресурсов страны) [ст.10(1,3) Regulation 1150/2000];

*** - выплата осуществляется со счета Еврокомиссии, открытого в Центральном банке/Министерстве финансов для зачисления собственных ресурсов, если счет получателя средств открыт в том же институте (Центральном банке или Министерстве финансов) (обычно для выплат по структурным фондам EASF)

Основная масса транзакций Еврокомиссии осуществляется через счета в коммерческих банках (в 2011 г. по количеству – 99,7% платежей, по объему – 31,16% платежей), меньший по количеству объем операций – через счета в Центральных банках/Министерствах финансов стран – членов ЕС (Рисунок 48). Общий объем платежей в 2011 г. составил – 126 497 млн евро, количество проведенных платежей – 1 859 782 операций.



Рисунок 48 – Структура платежей Еврокомиссии, 2011 г.

Источник: EU Budget 2011. Financial Report. – European Commission, 2012. – P.27

Порядок сбора собственных ресурсов представлен в таблице ниже (Таблица 61).

Таблица 61 – Этапы сбора собственных ресурсов бюджета ЕС

| Наименование этапа | Виды собственных ресурсов | Порядок |
|---|----------------------------|--|
| Признание (формирование) собственных ресурсов странами-членами ЕС | Традиционные ресурсы | Датой формирования ресурсов является дата внесения записей в учетные регистры страны согласно таможенному законодательству [ст.2(1) Regulation 1150/2000] |
| | Ресурсы, основанные на НДС | Уведомление Еврокомиссии о расчетах сумм НДС, перечисляемых в бюджет ЕС |
| | Ресурсы, основанные на ВНД | Уведомление Еврокомиссии о расчетах сумм на основе ВНД, перечисляемых в бюджет ЕС |
| Учет собственных ресурсов на счетах стран-членов ЕС | Традиционные ресурсы | Отражение сумм поступлений на бухгалтерских счетах, которые ведутся обычно таможенными органами или иными уполномоченными органами (1-й рабочий день после 19-го числа второго месяца, следующего за месяцем формирования ресурсов). Направление Еврокомиссии выписок о состоянии счета. Открываются два вида бухгалтерских счетов: 1) счет А - для платежей, которые после вычета 25% будут в полном объеме и в срок перечислены на счет |

| | | |
|---|----------------------------|---|
| | | Еврокомиссии 2) счет Б - для платежей, которые не были оплачены или гарантированы [ст.6(2)(a-b) Regulation 1150/2000] |
| | Ресурсы, основанные на НДС | Отражение 1/12 общей суммы ресурсов (согласно бюджету) на бухгалтерских счетах (в 1-й рабочий день каждого месяца, итоговая корректировка баланса в декабре) [ст.6(3)(c) Regulation 1150/2000]. Направление Еврокомиссии выписок о состоянии счета |
| | Ресурсы, основанные на НДС | |
| Обеспечение доступа Еврокомиссии к собственным ресурсам | Традиционные ресурсы | Счет А - суммы, отраженные на счетах А, за вычетом 25% перечисляются в национальной валюте на счет Еврокомиссии в Центральном банке/Министерстве финансов в первый рабочий день после 19-го числа второго месяца, следующего за месяцем формирования ресурсов Счет Б – суммы, отраженные на счетах Б, за вычетом 25% перечисляются в национальной валюте на счет Еврокомиссии в Центральном банке/Министерстве финансов в первый рабочий день после 19-го числа второго месяца, следующего за месяцем получения платежей [ст. 9(1), 10(1) Regulation 1150/2000] |
| | Ресурсы, основанные на НДС | Суммы, отраженные на бухгалтерских счетах, перечисляются на счет Еврокомиссии в Центральном банке/Министерстве финансов в первый рабочий день [ст. 9(1), 10(3) Regulation 1150/2000] |
| | Ресурсы, основанные на НДС | |

Источник: Administrative Conditions in the Area of the European Union's Own Resources. Answers to Frequently Asked Questions. – European Commission. - April 2010 // http://ec.europa.eu/budget/documents/eu_financing_system_en.htm?submenuheader=2

В некоторых случаях (обычно для выплат средств по структурным фондам, которые осуществляются в начале года) Еврокомиссия может запросить страну начислять в первом квартале большую сумму, чем установлено порядком начисления собственных ресурсов. Разница между данными платежами будет учтена в следующих месяцах [ст.10(2) Regulation 1150/2000].

В случае нарушения сроков начисления сумм собственных ресурсов на счета Еврокомиссии предусмотрено взимание процентов за просрочку – в размере ставки рефинансирования ЕЦБ (ставки рефинансирования Центрального банка страны, не входящей в еврозону, или аналогичной ставки) плюс 2% (ставка возрастает на 0,25% за каждый месяц просрочки) [ст.11 Regulation 1150/2000].

5.4.2 Организация исполнения бюджета

Основным институтом, ответственным за исполнение бюджета ЕС, является Еврокомиссия.

Организационная структура системы исполнения бюджета ЕС представлена на схеме ниже (Рисунок 49).

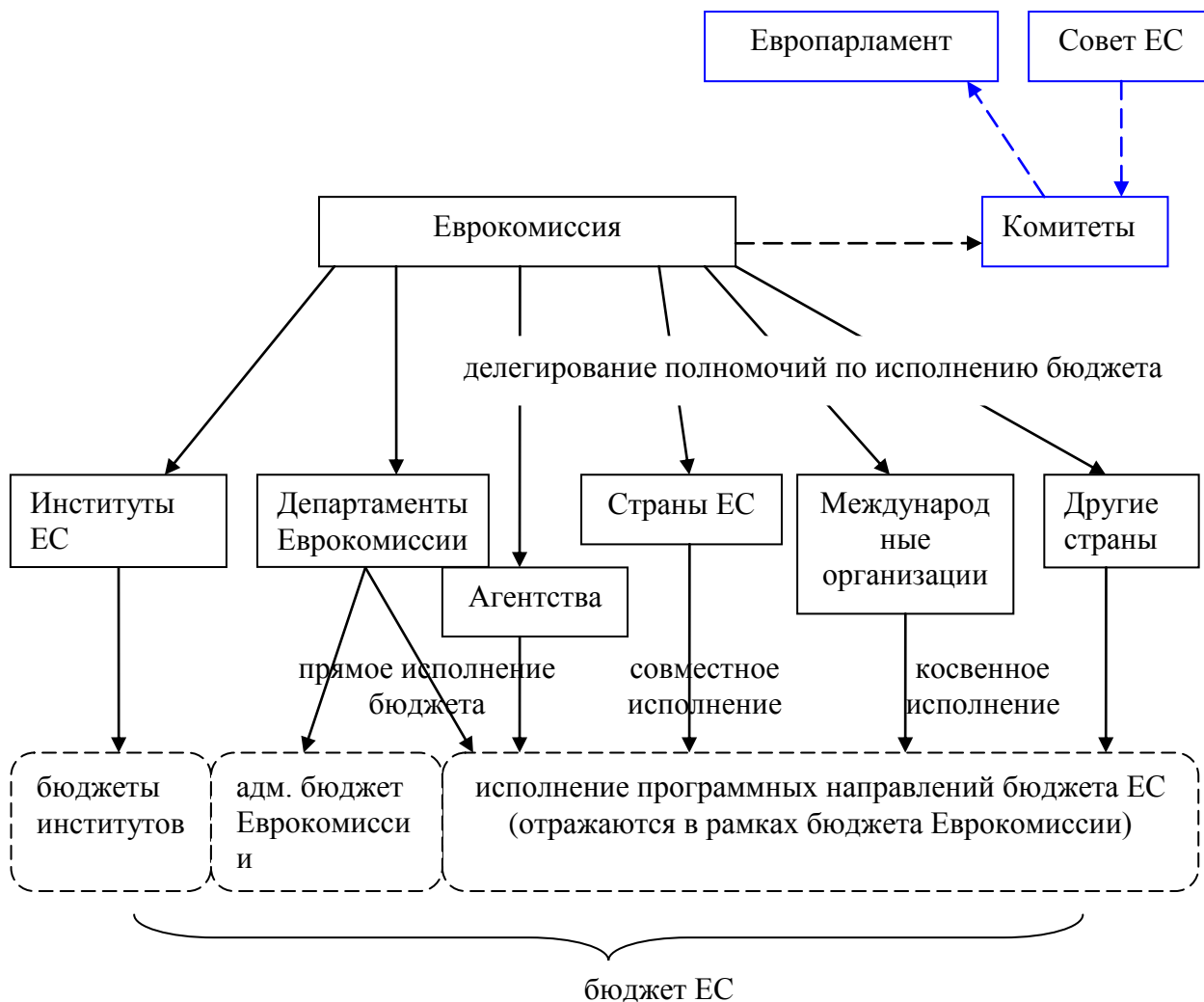


Рисунок 49 – Организационная структура системы исполнения бюджета ЕС

В соответствии с принципом институциональной автономии, действующим в отношении институтов ЕС, Еврокомиссия не имеет полномочий по исполнению бюджетов других институтов ЕС, поэтому данные институты самостоятельно управляют своим бюджетом [ст.55 Regulation 966/2000] (бюджеты всех институтов ЕС, кроме Еврокомиссии, являются административными).

Еврокомиссия вправе делегировать полномочия по исполнению бюджета ЕС другим организациям с учетом установленных законодательством ограничений (например, нельзя делегировать полномочия частным организациям, не имеющим своей целью выполнение общественных функций).

Соответственно выделяют следующие механизмы управления бюджетом ЕС [ст. 58 Regulation 966/2000] (в зависимости от институтов, осуществляющих исполнение бюджета в соответствии с делегированными Еврокомиссией полномочиями) (Рисунок 49, Таблица 62):

- 1) прямое управление – прямое исполнение бюджета Еврокомиссией или через исполнительные агентства;
- 2) совместное управление – исполнение бюджета Еврокомиссией совместно со странами – членами ЕС;
- 3) косвенное управление – выполнение отдельных функций по исполнению бюджета поручается третьим лицам – другим странам, международным организациям и др. При этом Еврокомиссия продолжает нести ответственность за исполнение бюджета в части переданных третьим лицам функций.

Характеристика субъектов исполнения бюджета ЕС представлена в таблицах ниже (Таблица 62, Таблица 63).

Таблица 62 – Методы и субъекты исполнения бюджета ЕС

| Метод субъекты исполнения | Субъекты исполнения |
|---|--|
| Прямое управление [Regulation 966/2012, ст. 58 (1a)] | - Департаменты Еврокомиссии - сотрудники в Делегациях ЕС ¹⁶⁰ под руководством Главы Делегации - исполнительные агентства (см. ниже - Таблица 63) - трастовые фонды [ст.33 (c) Regulation 1268/2012] |
| Совместное управление [Regulation 966/2012, ст. 58 (1b)] | - Еврокомиссия и страны ЕС. Страна ЕС назначает уполномоченные органы, ответственные за управление и контроль использования средств бюджета ЕС. Еврокомиссия ведет реестр уполномоченных органов [ст.37 Regulation 1268/2012] |
| Косвенное управление [Regulation 966/2012, ст. 58] | - третьи страны или уполномоченные ими лица - международные организации и их агентства |

¹⁶⁰ Делегации ЕС - подразделения Европейской службы внешних действий (EEAS) в других странах (вне ЕС)

| | |
|-------|--|
| (1c)] | <ul style="list-style-type: none"> - Европейский инвестиционный банк и Европейский инвестиционный фонд - Лица, основанные Договором о функционировании ЕС и Договором о Евроатоме - Лица, уполномоченные специальным актом и действующим в рамках создания и работы частно-государственного партнерства - Субъекты общественного права - Субъекты частного права, оказывающие услуги для общественного сектора - Физические лица, уполномоченные специальным актом на решение специфических задач в составе Общей внешней политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy – CFSP) <p>Лица, осуществляющие косвенное управление, не могут выступать сотрудниками-распорядителями (authorising officer)</p> |
|-------|--|

Таблица 63 – Характеристика исполнительных агентств, осуществляющих исполнение бюджета ЕС

| | |
|-----------------------------|---|
| Статус | Юридическое лицо, созданное на определенный срок, выполняющее общественные функции |
| Учредитель | Еврокомиссия (соответствующие Департаменты). Руководство агентства назначается Еврокомиссией |
| Функции | <p>Делегируются:</p> <ul style="list-style-type: none"> - функции, связанные с реализацией проектов (стадий проектов) в рамках программ ЕС; - функции по исполнению бюджета в части доходов и расходов и выполнением всех действий, связанных с реализацией программы ЕС, в т.ч. действий по заключению контрактов и выдаче грантов; - сбор и анализ информации, необходимой для Еврокомиссии при выполнении программ ЕС [ст.6 (2) Regulation 58/2003] |
| Бюджет агентства | <p>Собственный операционный (административный) бюджет, не включаемый в бюджет ЕС [ст.12 Regulation 58/2003]. Бюджет агентства принимается после утверждения бюджета ЕС, процедура аналогична бюджету ЕС [ст. 13(5), 15 Regulation 58/2003]. Структура бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> - доходы – субсидии из бюджета ЕС (они отражаются в разделе бюджета Еврокомиссии «Административные расходы» по программам) - расходы – административные расходы агентства [ст.12 Regulation 58/2003]. |
| Исполнение бюджета ЕС | Расходы бюджета ЕС, исполнение которых делегировано Еврокомиссией агентству, отражаются в бюджете ЕС [ст.16(1) Regulation 58/2003] |
| Условия передачи полномочий | <p>В нормативном документе должны быть отражены:</p> <ul style="list-style-type: none"> - задачи и полномочия по изменению задач, использованию финансирования; - условия выполнения поставленных задач и организации контроля, в т.ч. оценки выполнения программ; правила отчетности перед Еврокомиссией о выполнении задач; - условия перечисления платежей из бюджета ЕС, в т.ч. необходимые подтверждающие документы для возмещения расходов; - условия использования банковских счетов и процентов по ним и др. [ст.40 Regulation 58/2003] |

Исполнение бюджета в рамках Еврокомиссии

Процесс исполнения бюджета Еврокомиссией осуществляется через сотрудника-распорядителя (уполномоченного сотрудника, ответственного за правильное использование средств бюджета) (authorising officer) и бухгалтера (accounting officer) [ст.34 Regulation 1268/2012, ст.66,68 Regulation 966/2012]. Функции и схема взаимодействия сотрудников представлены на рисунке ниже (**Рисунок 50**). Сотрудник-распорядитель несет полную ответственность за целевое использование средств, достоверность предоставляемой бухгалтеру информации.

Исполнение административных бюджетов других институтов ЕС осуществляется в аналогичном порядке.

В случае делегирования полномочий по исполнению бюджета исполнительному агентству данное агентство выполняет функции сотрудника-распорядителя и осуществляет исполнение расходов на выполнение программ ЕС, управление которыми поручено агентству [ст.35(1) Regulation 1268/2012].



Рисунок 50 – Функции и схема взаимодействия сотрудников, ответственных за исполнение бюджета ЕС

Исполнение бюджета по расходам осуществляется согласно схеме взаимодействия, представленной на рисунке ниже (**Рисунок 51**).

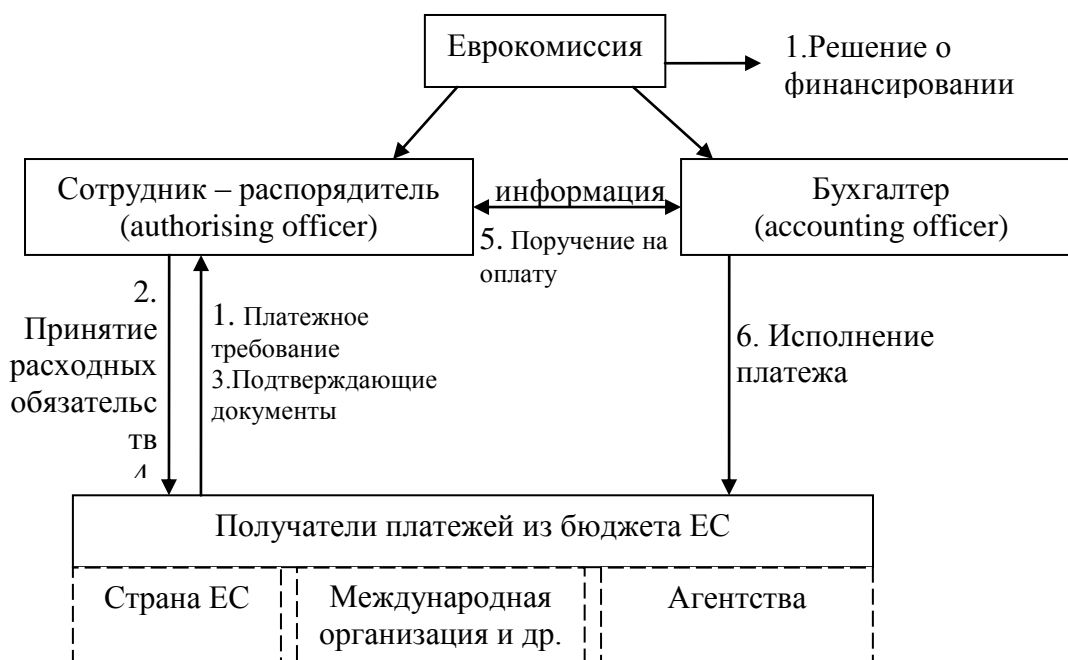


Рисунок 51 – Функции и схема исполнения бюджета ЕС по расходам

Исполнение бюджета по расходам (кроме расходов на пилотные проекты, ряд программ, административные бюджеты институтов ЕС и др.) осуществляется только после принятия Еврокомиссией (иным органом, уполномоченным Еврокомиссией исполнять бюджет) решения о финансировании, определяющего цели расходов, результат, способ исполнения, сумму, график, описание финансируемых действий и распределение расходов по действиям [ст.84 Regulation 966/2012].

Исполнение бюджета по расходам предполагает, что должны быть выполнены следующие действия [ст.85-91 Regulation 966/2012]:

- 1) регистрация платежного требования в департаменте сотрудника-распорядителя [ст.111(1) Regulation 1268/2012];
- 2) принятие расходных обязательств – осуществляется сотрудником-распорядителем сначала путем принятия обязательства (budgetary

commitment) в виде резервирования расхода, а затем в форме принятия правового обязательства (legal commitment), результатом которого является платеж [ст.85 Regulation 966/2012].

Принятие расходных обязательств осуществляется только после фактического получения доходов бюджета [ст.79(2) Regulation 1268/2012].

3) валидация расхода – проверка оснований, суммы и условий платежа на основе подтверждающих документов (контрактов, соглашений о делегировании полномочий, соглашений по грантам, решений и др.). По результатам валидации сотрудник-распорядитель принимает расходы к оплате (отметка о принятии к оплате в электронной системе или штамп на бумажных документах) [ст.100 Regulation 1268/2012].

4) разрешение на оплату – подготовка сотрудником-распорядителем платежного поручения для бухгалтера (accounting officer). Сотрудник-распорядитель должен убедиться, что платеж прошел валидацию, сумма отражена в соответствующей бюджетной позиции, имеются средства для выплаты [ст.107 Regulation 1268/2012].

5) исполнение платежа – платежи осуществляются в виде единовременных платежей в полной сумме, предварительного финансирования (разделено на несколько платежей), промежуточных платежей (по мере выполнения задачи), балансовых платежей (по завершению финансируемых действий) [ст.90 Regulation 966/2012]. Платеж осуществляется бухгалтером в пределах имеющихся средств.

Сроки платежей составляют от 30 до 90 дней с момента получения платежного требования и зависят от сложности финансируемых действий и необходимости одобрения подтверждающих отчетов или иных документов [ст.92 Regulation 966/2012]. В случае нарушения сроков исполнения платежей кредитор (получатель платежа) получает право взимать проценты за просрочку [ст.111(4) Regulation 1268/2012].

Исполнение бюджета ЕС по доходам осуществляется согласно следующей схеме взаимодействия, представленной ниже (**Рисунок 52**).

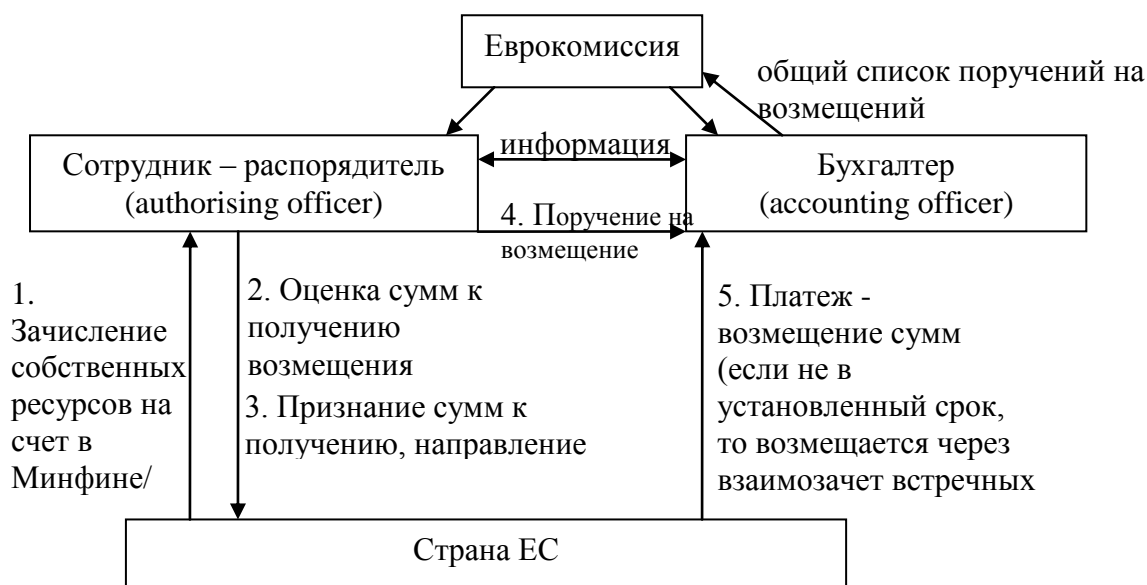


Рисунок 52 – Схема исполнения бюджета ЕС по доходам

Исполнение бюджета по доходам предполагает следующие действия:

- 1) составление сотрудником-распорядителем графика поступлений собственных ресурсов в бюджет ЕС [ст.78 Regulation 1268/2012];
- 2) оценка сумм доходов к получению (после зачисления средств на счет Еврокомиссии) – сотрудник-распорядитель при оценке доходов к получению осуществляет следующие действия:

- проверяет наличие задолженности страны ЕС, ее сумму и условия возникновения;
- определяет тип дохода и бюджетную позицию, к которой данная сумма относится;

Оценка доходов к получению осуществляется только после зачисления данных сумм на счета Еврокомиссии в Министерстве финансов/Центральном банке страны ЕС.

- 3) признание сумм к получению (establishment of amounts receivable) – признание права ЕС на получение данной суммы и права требовать ее выплаты со стороны должника (страны ЕС). Сотрудник-распорядитель должен убедиться, что получение платежа безусловно, сумма фиксирована и

отражена в соответствующей бюджетной позиции, подтверждающие документы оформлены и проверены [ст.81 Regulation 1268/2012].

Сотрудник-распорядитель также направляет стране ЕС дебит-ноту (debit note) – уведомление, в котором страна ЕС информируется о следующих аспектах:

- о признании Еврокомиссией сумм к получению и об условиях перечисления суммы;
- в случае перечисления в установленный срок проценты за просрочку не взимаются;
- в случае нарушения срока будут взиматься проценты за просрочку, а возмещение суммы дохода в бюджет ЕС будет осуществлено путем взаимозачета обязательств (offsetting) или исполнения гарантии платежа [ст.80 (3) Regulation 1268/2012].

4) выпуск поручения на возмещение – сотрудник-распорядитель готовит и передает данное поручение бухгалтеру для получения сумм, признанных к получению.

Поручение на возмещение содержит:

- указание финансового года, в котором данный доход должен быть отражен, статьи или раздела бюджета;
- сумма к возмещению в евро;
- адрес и наименование должника;
- срок уплаты (указанный в дебит-ноте);
- возможный метод возмещения, включая взаимозачет или исполнение гарантии [ст.84 Regulation 1268/2012].

Возмещение суммы путем взаимозачета требований используется, когда встречная сумма требований к бюджету ЕС со стороны должника определена и должна быть выплачена (взаимозачет осуществляется бухгалтером после согласования с распорядителем и уведомления страны ЕС за 10 дней). Возмещение путем взаимозачета до наступления установленного

срока уплаты осуществляется в исключительных случаях для защиты финансовых интересов ЕС (если есть основания, что платеж не будет получен) или по соглашению со страной ЕС [ст.80(1) Regulation 966/2012, ст.87 Regulation 1268/2012].

После получения возмещения бухгалтер отражает сумму дохода в учете и информирует сотрудника-распорядителя.

Если сумма дохода бюджета ЕС не была получена в установленный срок, а также не возмещена через взаимозачет или исполнение гарантии, то Еврокомиссия вправе получить данные суммы через принятие решения, обязывающего должника осуществить платеж, или через судебный процесс [ст.88 Regulation 1268/2012].

В некоторых случаях сотрудник-распорядитель вправе отказаться от возмещения признанных к получению сумм (если расходы на возмещение превысят сумму дохода и др.). Также установлен срок действия платежей, подлежащих возмещению (5 лет) [ст.80, 81 Regulation 966/2012; ст.91,93 Regulation 1268/2012].

Идентификация контрагентов при исполнении бюджета

Еврокомиссия при исполнении бюджета взаимодействует с большим количеством организаций и физических лиц, идентификация которых осуществляется с помощью электронной базы данных, содержащей информацию о каждом контрагенте в виде отдельного файла (Legal Entity File).

Процедура «освобождения бюджета» (discharge procedure)

Процедура «освобождения бюджета» отчетного года является подтверждением выполнения Еврокомиссией функции по исполнению бюджета и осуществляется через 2 года после окончания отчетного. Решение по «освобождению» бюджета принимается Европарламентом и Советом ЕС на основе отчетов Палаты аудиторов и иных отчетных документов Еврокомиссии. Подробнее о процедуре «освобождения» – см. раздел 5.5 настоящего Отчета.

Анализ практики исполнения бюджета ЕС

Анализ практики исполнения бюджета ЕС можно осуществить по следующим ключевым направлениям:

1) оценка уровня исполнения бюджета ЕС по доходам и расходам (разница между фактическими и запланированными в бюджете доходами и расходами), в том числе анализ объема перенесенных¹⁶¹ и потерянных (неиспользованных) ассигнований;

2) оценка величины профицита (дефицита) бюджета, т.е. оценка фактического уровня использования доходов бюджета (разница между фактическими доходами и фактическими расходами бюджета);

3) оценка уровня исполнения бюджета по расходным обязательствам (разница между фактическими и плановыми бюджетными обязательствами), а также по уровню их реализации (разница между фактически принятыми бюджетными обязательствами и фактически осуществленными выплатами из бюджета);

4) оценка уровня исполнения административных бюджетов институтов ЕС, а также исполнительных агентств

5) иные направления оценки – анализ уровня фактически полученных доходов и признанных доходов (entitlements), оценка величины экономического профицита (дефицита) бюджета (рассчитывается на основе метода начисления) и др.

В настоящем отчете будет проведен анализ по первым двум направлениям.

Фактические доходы бюджета за финансовый год – это общая сумма всех поступлений, полученных по признанным доходам (entitlements established) за текущий финансовый год, а также сумм, полученных по признанным доходам, которые должны быть возмещены за предыдущие годы.

¹⁶¹ Перенесенные расходные ассигнования (Carry-overs) – суммы расходов, отраженные в бюджете предыдущего года, которые не были использованы фактически и были перенесены для использования на следующий финансовый год

Фактические (выплаченные) расходы бюджета за финансовый год – это общая сумма выплат, осуществленных в отношении обязательств по выплатам за текущий год, а также суммы платежей по обязательствам по выплатам, перенесенным из предыдущих лет¹⁶².

Разница между фактическими доходами и расходами бюджета (Budget Outturn) - зависит от объема величины превышения фактически полученных доходов над запланированными, величины неиспользованных расходов и колебаний валютных курсов. Положительная разница является профицитом бюджета (Budget Surplus). Сумма профицита бюджета возвращается странам ЕС в следующем финансовом году путем ее вычета из сумм платежей, которые страны должны перечислить в бюджет ЕС. Отрицательная разница (дефицит) отражается в бюджете следующего года как бюджетная выплата (в разделе расходов Еврокомиссии) [ст.18 Regulation 966/2012].

Анализ уровня исполнения бюджета по расходам. За период с 2000 по 2011 гг. уровень исполнения бюджета ЕС по расходам (доля фактически выплаченных расходов в объеме расходов, запланированных в бюджете) значительно вырос – с 88% до 96%, при этом существенно сократился объем неиспользованных (потерянных) расходных ассигнований (с 9,2% и 15,4% в 2000-2001 гг. до 0,6% в 2011 г.), что свидетельствует о повышении уровня бюджетной дисциплины в ЕС (**Рисунок 53**). В среднем с 2005 г. уровень исполнения бюджета по расходам составляет около 95-96% (за исключением 2008 г.).

¹⁶² См. например, Annual Report Concerning the Financial Year 2001. Court of Auditors - Annex I – P.IX-X или Annual Report Concerning the Financial Year 2010. Court of Auditors - P.230

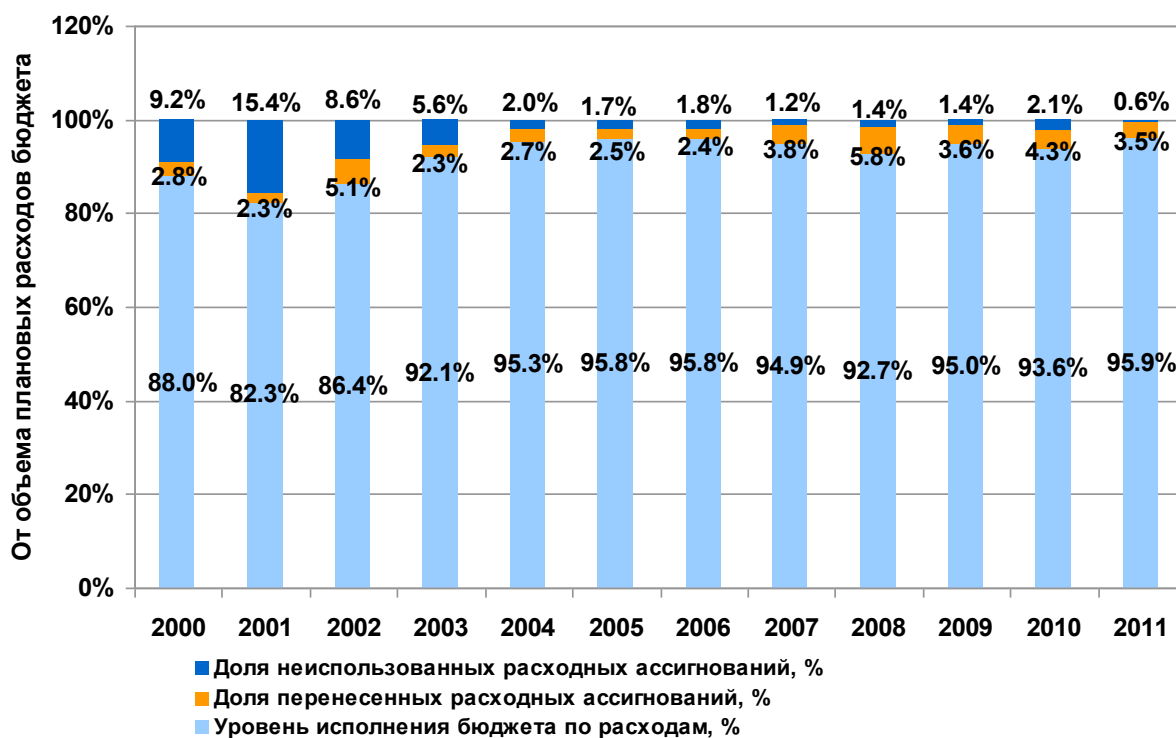


Рисунок 53 – Оценка уровня исполнения бюджета ЕС по расходам

Методология расчета:

Уровень исполнения бюджета по расходам = Объем фактических (выплаченных) расходов бюджета / Объем плановых расходов бюджета, % (Payments made as % of Budget = Payments made / Final Budget Expenditure (Final Appropriations), %)

Доля перенесенных расходных ассигнований = Перенесенные расходные ассигнования / Объем плановых расходов бюджета, % (Rate of Appropriations Carried Over = Appropriations Carried Over / Final Budget Expenditure (Final Appropriations), %)

Доля неиспользованных расходных ассигнований = Неиспользованные расходные ассигнования / Объем плановых расходов бюджета, % (Rate of Appropriations Lapsed = Appropriations Lapsed (Cancellations) / Final Budget Expenditure (Final Appropriations), %)

Объем плановых расходов финального бюджета = Объем плановых расходов исходного бюджета + Перенесенные расходные ассигнования + Доходы, имеющие целевое назначение (Final Budget Expenditure (Final Appropriations) = Original Budget Expenditure (Total Appropriations for Payment after Amending Budgets and Transfers) + Appropriations Carried Over + Assigned Revenue)

Объем плановых расходов исходного бюджета = Объем плановых расходов первоначального бюджета + изменения в бюджет + переводы средств из резервов и/или между разделами бюджета (Original Budget Expenditure = Initial Budget Expenditure + Amending Budget + Transfers)

Источники:

Annual Reports Concerning the Financial Year 2000 - 2006. Court of Auditors - Annex I

Communications from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Annual Accounts of the European Union — Financial Year 2007 - 2010. European Commission. - Consolidated Reports on the Implementation of the Budget

EU Expenditure and Revenue 2000-2011 Tables. URL: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

Уровень исполнения бюджета по видам расходов (в рамках разделов MFF) существенно не различается. За период 2007-2011 гг. минимальный уровень исполнения был характерен для административных расходов (85-86% от запланированных), а также расходов по разделу «Гражданство, свобода, безопасность и справедливость» («Citizenship, Freedom, Security and

Justice») (повысился с 77% до 91%) (Рисунок 54). Таким образом, наблюдается общее повышение уровня бюджетной дисциплины по каждому виду расходов, что отразилось в показателях исполнения бюджета по расходам в целом.

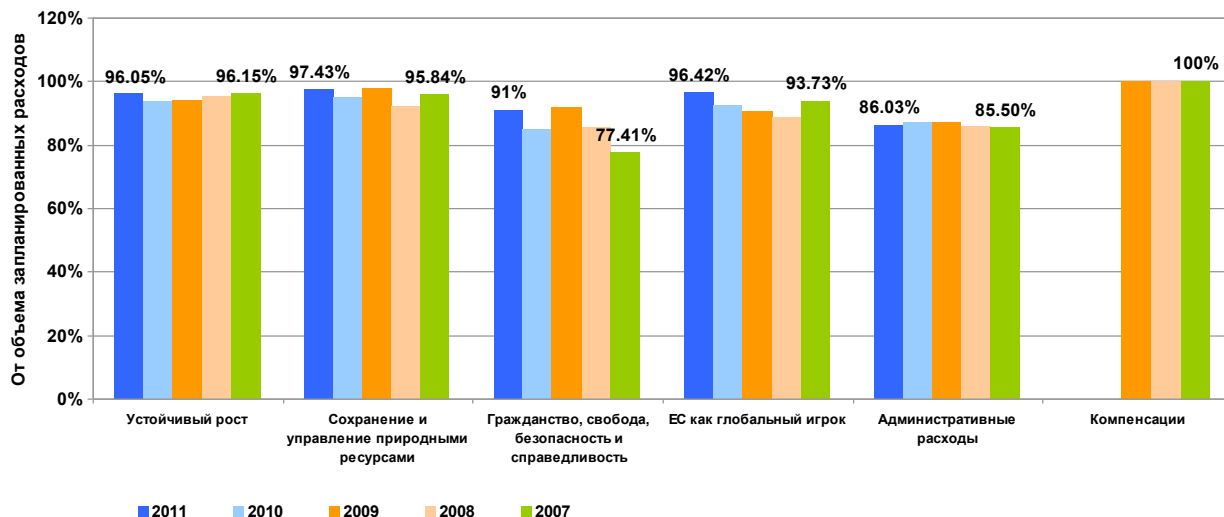


Рисунок 54 – Уровень исполнения бюджета ЕС по видам доходов в 2007-2011 гг.

Методология расчета:

Уровень исполнения бюджета (по каждому разделу расходов в рамках MFF) = Объем фактически выплаченных расходов бюджета/Объем плановых расходов бюджета,% (Payments made as % of Budget = Payments made / Final Budget Expenditure, %)

Источники: Communications from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Annual Accounts of the European Union — Financial Year 2007 - 2010. European Commission. - Consolidated Reports on the Implementation of the Budget

Анализ уровня исполнения бюджета по доходам. Уровень исполнения бюджета ЕС по доходам составляет в среднем около 102%, т.е. запланированные доходы, как правило, ниже фактически собираемых. При этом за период 2000-2011 гг. уровень превышения фактических доходов запланированных существенно не изменился.

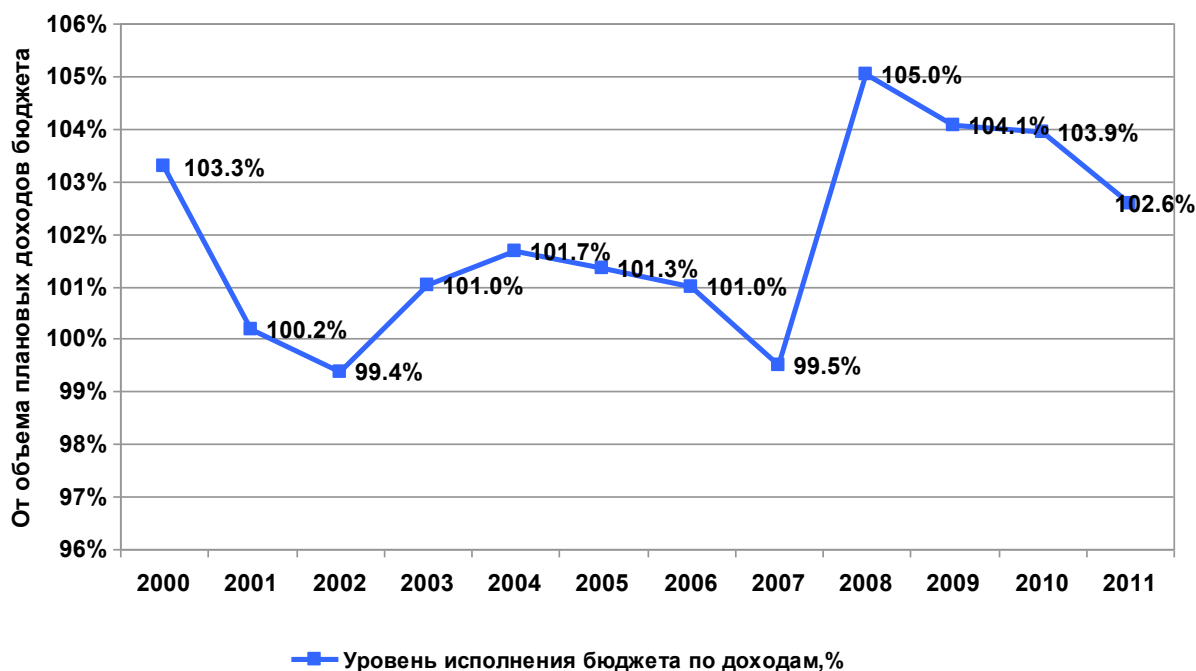


Рисунок 55 – Оценка уровня исполнения бюджета ЕС по расходам

Методология расчета:

Уровень исполнения бюджета по доходам = Объем фактически полученных доходов бюджета/Объем плановых доходов бюджета, % (Receipts as % of Budget = Revenues received /Final Budget Revenue (Total Estimated Revenue), %)

Источники: см. Рисунок 53

Уровень исполнения бюджета ЕС по каждому из видов доходов различается. Наиболее высокий уровень бюджетной дисциплины характерен для собственных ресурсов бюджета (составляющих более 90-95% всех доходов бюджета) – уровень их собираемости стабилен и составляет около 99-100% от запланированного объема, аналогичная ситуация в отношении профицитов и доходов от персонала институтов ЕС. Уровень исполнения бюджета по прочим доходам (кроме собственных) значительно варьируется – так, фактические доходы по взносам и возмещениям от соглашений и программ ЕС за 2007-2011 гг. составляли от 1238% - 11707%, доходы от административных операций институтов ЕС - от 300% - 1000% плановых показателей бюджета.

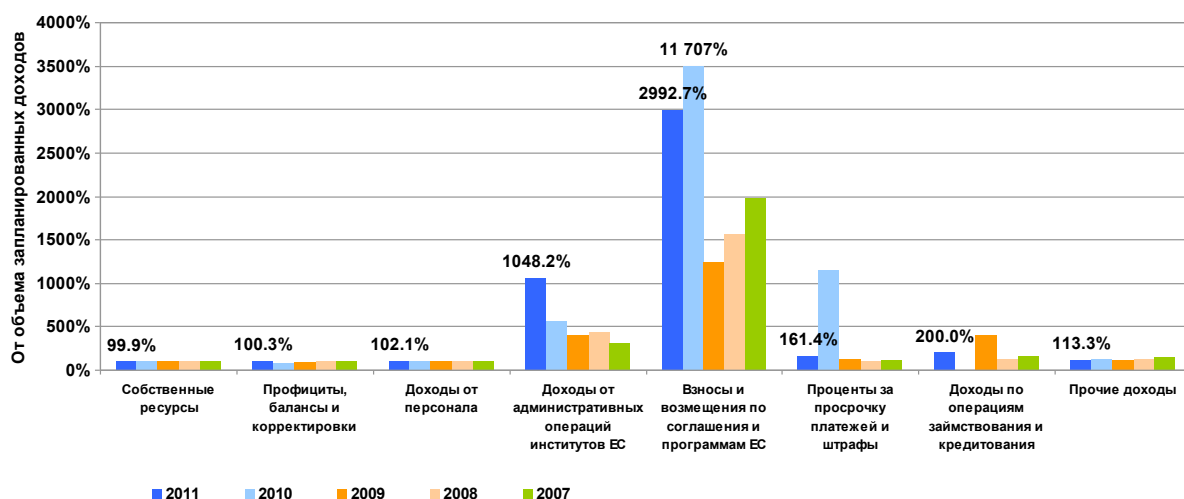


Рисунок 56 – Уровень исполнения бюджета ЕС по видам доходов в 2007-2011 гг.

Методология расчета:

Уровень исполнения бюджета (по каждому виду дохода) = Объем фактически полученного дохода бюджета/Объем планового дохода бюджета, % (Receipt as % of Budget = Revenue received /Final Budget Revenue , %)

Источники: Communications from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Annual Accounts of the European Union — Financial Year 2007 - 2011. European Commission. - Consolidated Reports on the Implementation of the Budget

Превышение фактических доходов бюджета над плановыми, а также ряд иных факторов приводят к формированию профицита бюджета – положительной разницы между фактическими доходами и фактическими расходами бюджета (**Рисунок 57**). За период 2000 – 2011 гг. величина профицита бюджета значительно снизилась (с 13% до 1% от доходов бюджета, или с 11,6 до 1,492 млрд евро). В настоящее время уровень использования доходов бюджета (доля фактических расходов в фактических доходах бюджета) составил 99%, и данный показатель остается на сопоставимом уровне с 2006 г. Профицит бюджета 2011 г. в размере 1,492 млрд евро являлся самым низким за 10 лет.

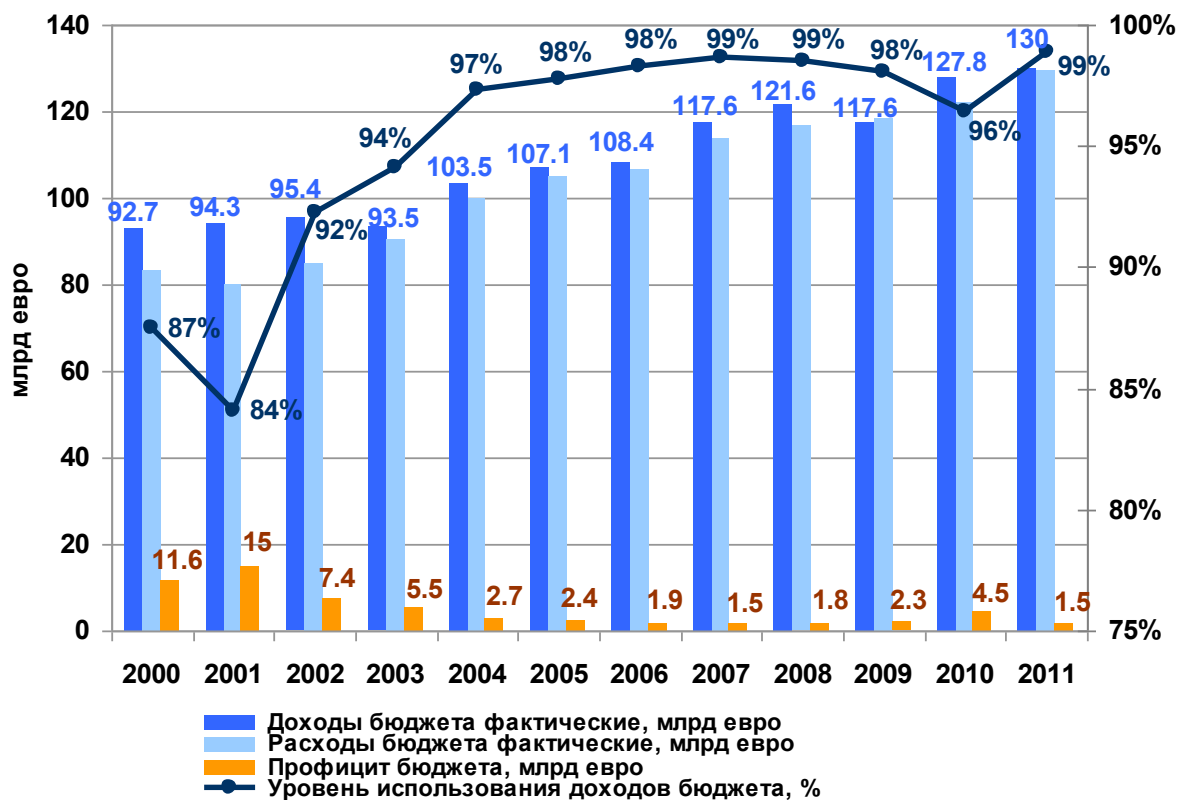


Рисунок 57 – Оценка уровня использования доходов бюджета ЕС

Методология расчета:

Доходы бюджета фактические (Revenues received)

Расходы бюджета фактические (Payments made)

Профицит бюджета (Budget Surplus (Budget Outturn))

Уровень использования доходов бюджета = Фактические (выплаченные) расходы бюджета / Доходы бюджета фактические, % (Final Budget used = Payments made / Revenues received)

Источники: см. Рисунок 53

Отчетность по исполнению бюджета

Отчетность по исполнению бюджета включает:

1) Регулярные отчеты об исполнении бюджета в течение текущего бюджетного года.

Отчеты об исполнении бюджета публикуются Еврокомиссией каждый месяц (в течение 10 дней после окончания месяца) на официальном сайте для информирования Европарламента и Совета ЕС [ст.150(1) Regulation 966/2012]. Последний ежемесячный отчет готовится на 31 декабря текущего года.

Отчеты содержат:

- информацию о полученных доходах (по видам доходов) – плановые доходы бюджета на год, созданные (отраженные на счетах) доходы (entitlements) и фактически полученные на дату, уровень исполнения бюджета по доходам (фактические доходы за период в процентах от плановых на год), разница между отраженными и фактическими доходами;

- информацию об исполненных расходах - представляется в 4 таблицах: 1) расходы классифицируются по разделам MFF (Financial Framework heading) – в одной таблице представлены обязательства, в другой платежи на дату; 2) классификация расходов по направлениям (программам) (Policy area) – 2 таблицы по обязательствам и платежам. В каждой таблице отражаются плановые и фактические расходы, уровень исполнения бюджета по расходам.

Отчет об исполнении бюджета за 2013 г. показывает, что по состоянию на 28.02.2013 г. по доходам бюджет был исполнен на 30% (при этом 98% - за счет сбора собственных ресурсов бюджета), по расходам – на 22% (примерно равномерное исполнение по расходам основных разделов MFF).

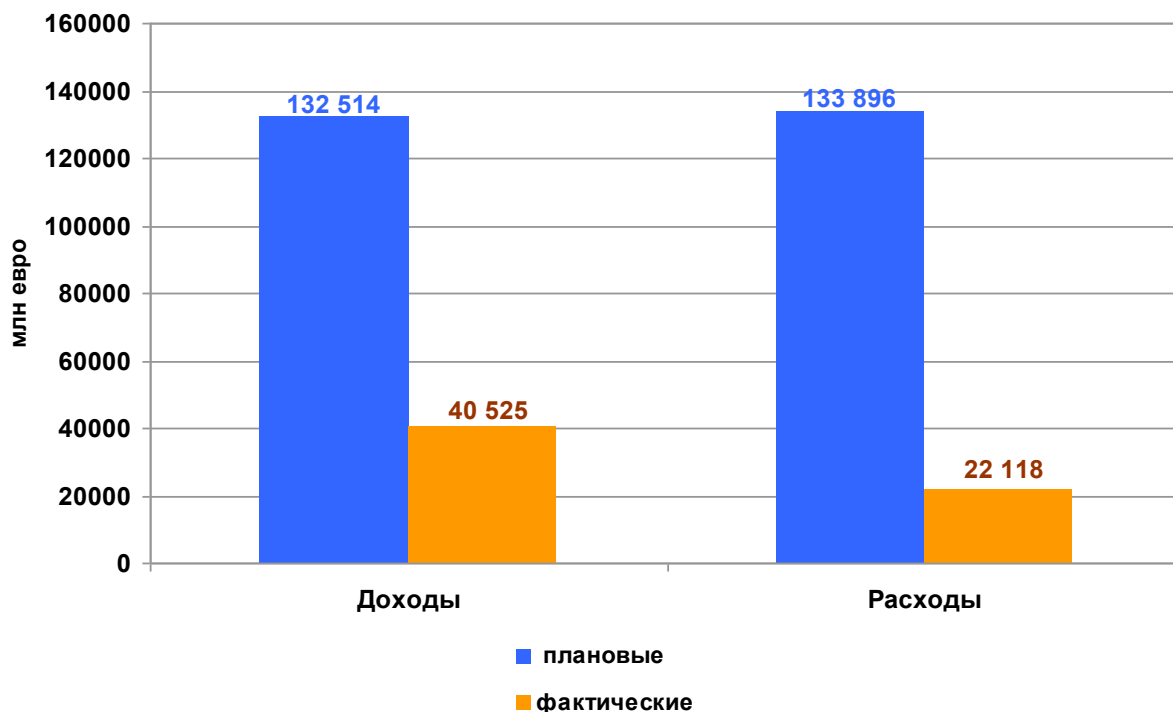


Рисунок 58 – Динамика исполнения бюджета ЕС в 2013 г.

Источники:

Financial Year 2013: Outturn on 28.02.2013 - by Financial Framework // http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2013/execution/SynthCreditsExecution_PAY_FP_EN.pdf
Financial Year 2013: Summary of Budget Implementation - Revenue on 28.02.2013 // http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2013/execution/2013Recettes_EN.pdf

2) Итоговый отчет об исполнении бюджета на конец текущего бюджетного года, содержащий общий обзор исполнения бюджета (выполнение плановых показателей по обязательствам и выплатам) и пояснения по наиболее существенным неисполненным статьям (доступен на сайте Еврокомиссии).

По завершению года в следующем бюджетном году также публикуется финансовая и бухгалтерская отчетность по бюджету ЕС (доступна на сайте Еврокомиссии), также включающая информацию по его исполнению:

- анализ бюджетного исполнения структурных фондов (здесь включают, помимо структурных фондов, также Фонд единства, сельскохозяйственные фонды и Фонд рыболовства) (Analysis of the Budgetary Implementation of the Structural Funds);
- финансовый отчет за год (Financial Report);
- годовые счета ЕС (Annual Accounts of the EU);
- отчет о бюджетном и финансовом менеджменте (Report on Budgetary and Financial Management).

5.5 Распределение функций между институтами интеграционных объединений по контролю за исполнением бюджета

5.5.1 Информационная база анализа

Информационная база анализа представлена в таблице (Таблица 64).

Таблица 64 - Нормативно-правовые и отчетные документы в области бюджетного контроля на уровне интеграционных объединений

| Исходное наименование | Перевод | Сокращенное наименование |
|---|---|--|
| Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году | | Лимская декларация |
| Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) | Консолидированный вариант Договора о функционировании ЕС | Договор о функционировании ЕС (TFEU) |
| Regulation (EU, EURATOM) No 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 ¹⁶³ | Постановление Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС | Regulation 966/2012 |
| European Parliament resolution of 19 January 2000 on action to be taken on the second report of the Committee of Independent Experts on reform of the Commission | Резолюция Европейского парламента по реформированию Европейской комиссии от 19 января 2000 г. по мероприятиям в рамках второго отчета Комитета независимых экспертов о реформе Еврокомиссии | Резолюция по реформированию Еврокомиссии, 2000 |
| EU budget 2009 Financial Report EU budget 2010 Financial Report EU budget 2011 Financial Report | Финансовый отчет Европейской комиссии об исполнении бюджета за 2011 (2010,2009) год | Отчет об исполнении бюджета ЕС за 2011 (2010,2009) год |
| Court of auditors. Annual report on the implementation of the budget (2012/C 344/01) | Годовой отчет Палаты аудиторов о результатах контроля за исполнением бюджета по итогам 2011 год | Годовой отчет Палаты аудиторов за 2011 год |

Перечень условных сокращений приведен в таблице ниже (Таблица 65)

Таблица 65 - Перечень условных сокращений приведен в таблице ниже

| | |
|--|---------------------------------------|
| European Union (EU) | Европейский союз (ЕС) |
| European Council | Европейский совет (Совет) |
| European Parliament | Европейский парламент (Европарламент) |
| Council of the European Union (EU Council) | Совет Европейского союза (Совет ЕС) |
| European Commission (EC) | Европейская комиссия (Еврокомиссия) |

¹⁶³ Заменяет действующее с 2002 г. Постановление Совета Европы № 1605/2002 от 25 июня 2002 г. По финансовому регулированию (Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation).

| | |
|---|--|
| Gross National Income (GNI) | Валовый национальный доход (ВНД) |
| European Union Solidarity Fund (EUSF) | Фонд солидарности ЕС |
| European Globalisation Adjustment Fund (EGAF) | Европейский фонд по адаптации в условиях глобализации |
| ЕИФ | Европейский инвестиционный фонд |
| International Organization of Supreme Audit Institutions | Международная организация высших органов финансового контроля (INTOSAI) |
| ВКФО | Высший контрольный финансовый орган |
| International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) | Международные стандарты аудита для высших органов финансового контроля (ISSAI) |
| ЕВРОСАИ (EUROSAI) | Европейская организация высших органов аудита (EUROSAI) |
| CAPS | Политика и стандарты Палаты аудиторов (CAPS) |
| Financial and Compliance Audit Manual (FCAM) | Руководство по финансовому аудиту и аудиту соответствия (FCAM) |

5.5.2 Международно признанная модель эффективного бюджетного контроля (в том числе на уровне интеграционных объединений)

Признанная модель эффективного бюджетного контроля, в том числе, на уровне интеграционных объединений (в составе международных и многонациональных организаций) определена Лимской декларацией¹⁶⁴ (Рисунок 59, Рисунок 60).

Данная модель построена на понятии независимого (от органов государственной власти) внешнего (не является частью никакой организационной структуры) *Высшего контрольного финансового органа (ВКФО)*.

На рисунке (Рисунок 59) представлены 3 базовые составляющие модели бюджетного контроля, по которым может проходить их модификация в зависимости от конституционных и законодательных условий работы системы государственных финансов и представляющих ее институтов.

¹⁶⁴ Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году

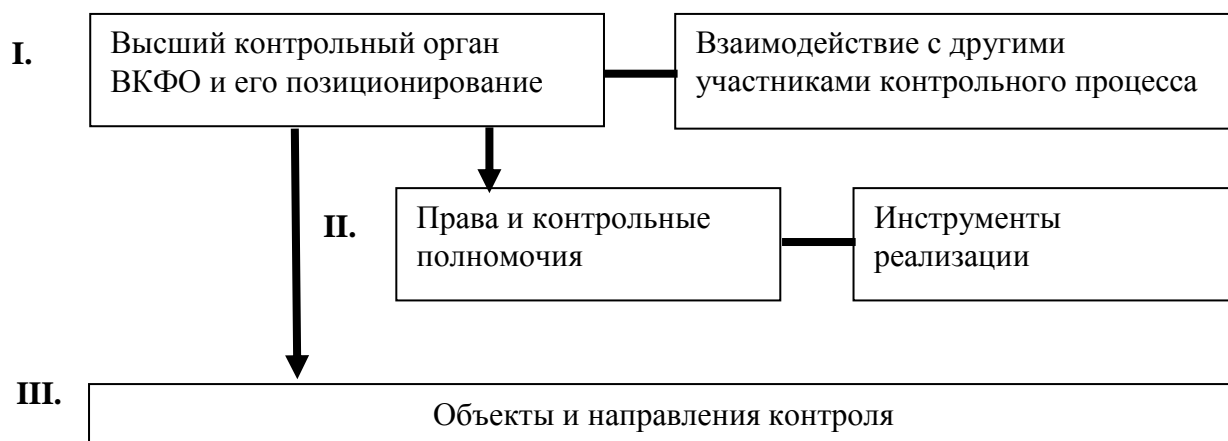


Рисунок 59 – Составляющие модели бюджетного контроля¹⁶⁵ в Лимской декларации

При этом определяющим в характеристике модели является вопрос *позиционирования* высшего контрольного органа и соотнесение его полномочий с другими участниками бюджетного процесса.

I. Позиционирования высшего контрольного органа

Независимость Высшего контрольного финансового органа должна быть заложена в Конституции (Лимская декларация, ст. 5) и поддерживаться независимостью его членов и сотрудников (Лимская декларация, ст. 6)¹⁶⁶, а также условиями финансовой независимости (Лимская декларация, ст. 7).

Подчеркивается *отстраненность ВКФО от участия в управлении* государством и государственными финансами, а также *от исполнения функций правоохранительных органов*. ВКФО не несет ответственности за принимаемые органами государственной власти управленческие решения в области распределения и расходования бюджетных средств.

Представленная Лимской декларацией модель ориентирована на создание на базе ВКФО *инструмента общественного контроля* за общественными (государственными) финансами. Именно поэтому основные положения, определяющие статус ВКФО в системе государственных

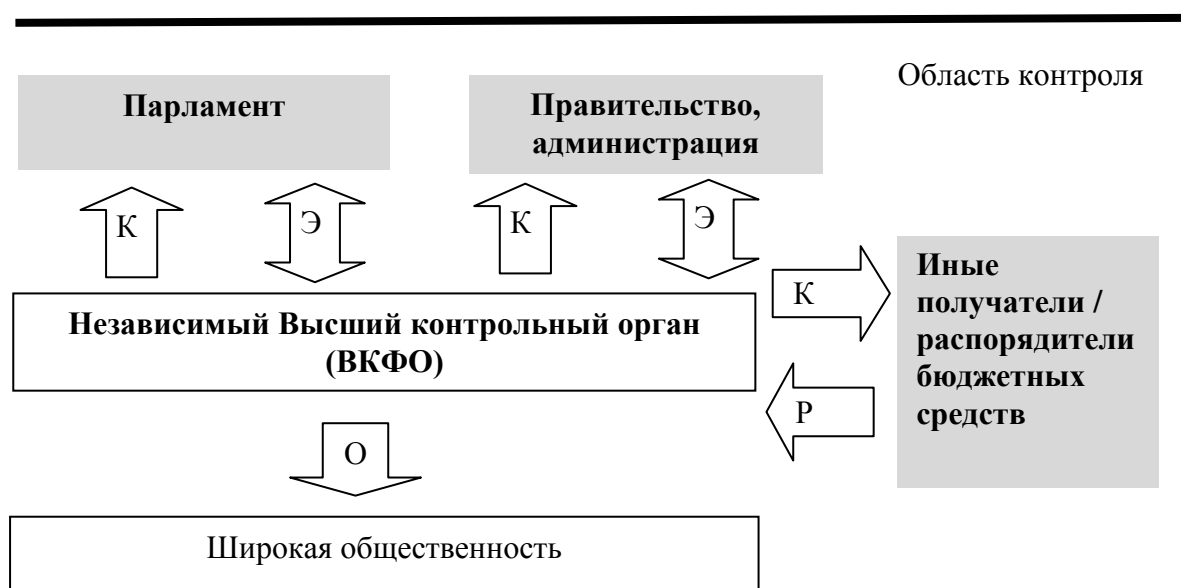
¹⁶⁵ Выделены на основе составляющих Лимской декларации

¹⁶⁶ Предусмотрен особый порядок их досрочного освобождения от должности (в ЕС – только по решению Судебной палаты) (Лимская декларация, ст. 6)

органов, закрепляются в Конституции (см. Лимская декларация, ст. 5,6,8) (Рисунок 60).

ВКФО определяется как *централизованный экспертный ресурс* с высшим уровнем квалификации по оценке правомерности и экономической эффективности любой финансовой операции, связанной с использованием бюджетных средств.

Задача ВКФО и формируемой на его основе системы бюджетного контроля – дать *независимую оценку эффективности* работы государственного аппарата, *создать стимулы для ее постоянного совершенствования*, в том числе за счет *публичности полученных результатов оценки*. Возможности *административного воздействия* не рассматриваются в качестве приоритетных.



Где,
 К – осуществление функций контроля
 Э – запрос на экспертное заключение ВКФО по финансовым вопросам и его предоставление
 Р – разъяснения и комментарии по выводам ВКФО в установленные сроки и с указанием принятых по результатам проверки мер
 О – публичное предоставление отчетов по результатам контрольных процедур, включая результаты проверки и разъяснения

Рисунок 60 – Модель организации бюджетного контроля, представленная в Лимской декларации

На национальном (межгосударственном) уровне при внедрении модели допускаются *модификации в позиционировании Высшего контрольного органа*¹⁶⁷

Высший контрольный финансовый орган может быть только внешним ревизионным органом (не должен входить в состав организационной структуры проверяемых организаций), при этом он может выступать:

1. Независимым органом при законодательных органах власти, выступая в качестве их представителя и содействуя в осуществлении их функций по контролю за исполнением бюджета (если такие функции отнесены законом к законодательным органам)

2. Может быть полностью независимым от Парламента и исполнительных органов власти и выступать главным органом контроля за исполнением бюджета

Положения о взаимоотношении Высшего контрольного финансового органа и парламента (законодательных органов власти) определяются на также на конституционном уровне. Детальный порядок взаимоотношений зависит от сложившихся требований законодательства (Лимская декларация, ст. 8).

Вариант вхождения в состав одной из структур исполнительных органов власти (как правило министерства финансов) – не рассматривается как допустимый. ВКФО проверяет деятельность Правительства и администрации, но последние самостоятельны в принятии решений и самостоятельно несут ответственность за их результаты (Лимская декларация, ст. 9).

II. Права и контрольные полномочия, инструменты их реализации

Модель бюджетного контроля (Рисунок 59, Рисунок 60), предусмотренная Лимской декларацией, построена на максимально широком

¹⁶⁷ Определяются особенностями законодательства и сложившейся практикой работы института государственных финансов, особенностями взаимодействия экономических интеграционных объединений.

*перечне прав Вышнего контрольного финансового органа и контрольных полномочий*¹⁶⁸, что связано со статусом независимого органа контроля:

- право доступа ко всем документам, относящимся к управлению финансовыми и материальными средствами бюджета (Лимская декларация ст. 10);

- право запрашивать устно или письменно у проверяемой организации любую информацию, документы которые ВКФО сочтет необходимыми¹⁶⁹ (Лимская декларация ст. 10);

- право принимать решения о форме и месте проведения проверки (Лимская декларация ст. 10);

- право обращаться в компетентные органы с требованием о принятии необходимых мер и привлечении к ответственности виновных (Лимская декларация ст. 11);

- право определять часть содержания доклада (по результатам проверки итогов исполнения бюджета) не целесообразного для публичного разглашения в целях защиты государственных интересов (Лимская декларация ст. 16);

- право проверять уплату налогов до максимально возможной степени и в ходе проверки просматривать личные досье об уплате налогов (Лимская декларация ст. 20);

- право устанавливать и совершенствовать систему бюджетной классификации и систему учета (Лимская декларация ст. 18).

Инструменты реализации прав и контрольных полномочий

1. Виды контроля¹⁷⁰ (Лимская декларация ст. 4):

- проверка законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов

¹⁶⁸ Контрольные полномочия Вышнего контрольного финансового органа определяются конституцией их конкретные положения – в законодательных актах той или иной страны (Лимская декларация, ст. 18)

¹⁶⁹ Сроки представления необходимой информации или запрошенных документов должны быть установлены законом, или документами самого Вышнего контрольного финансового органа (Лимская декларация, ст. 10)

¹⁷⁰ Их распределение по значимости устанавливается выбранной моделью контроля

- проверка эффективности и экономности расходования государственных средств, включая специфические аспекты управления и всю управленческую деятельность, в том числе, организационную и административную системы

2. Методы и инструменты контроля (Лимская декларация ст. 2,11,13):

- утвержденная Высшим контрольным финансовым органом Программа проведения проверок;

- модель выбора объектов проверки (достаточно большого по количеству);

- памятки и инструкции контролерам о проведении внутренних проверок;

- факты и их оценка, изложение мнения проверяемой организации (проверяемые организации должны комментировать выводы ВКФО в установленные сроки и с указанием принятых по результатам проверки мер¹⁷¹);

- предварительный контроль - проверка до осуществления административных и финансовых действий (может быть предусмотрен законодательством, которое определяет субъекты контроля и порядок его проведения) (ст. 2)

- контроль по факту – прямая обязанность ВКФО³ (ст. 2)

3. Итоговые документы контроля (Лимская декларация ст. 12,16):

- Ежегодный доклад об итогах и выводах по результатам проведенных им проверок, его публикация (полномочия подготовки и направления доклада – в Конституции)

- Отчеты в Парламент по особо важным направлениям контроля

- Экспертные заключения по финансовым вопросам (в том числе по проектам законов) по запросам органов исполнительной и законодательной власти.

¹⁷¹ В противном случае Высший контрольный финансовый орган имеет право обращаться в компетентные органы с требованием о принятии необходимых мер и привлечении к ответственности виновных (Лимская декларация ст. 11)

IV. Объекты и направления контроля

Контролем охватываются *все управление государственных финансов независимо от их включенности в консолидированный бюджет* (Лимская декларация ст. 18).

1. Контроль расходов (вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов) по всем распорядителям и получателям бюджетных средств – (Лимская декларация, ст. 1)

2. Контроль государственных органов и других организаций, находящихся за границей (Лимская декларация, ст. 19)

3. Контроль за уплатой налогов¹⁷² (Лимская декларация, ст. 20)

4. Государственные контракты и государственные работы¹⁷³ (Лимская декларация, ст. 21)

5. Проверка оборудования по электронной обработке данных¹⁷⁴ (Лимская декларация, ст. 22)

6. Промышленные и коммерческие предприятия с государственным участием¹⁷⁵ (Лимская декларация, ст. 23)

7. Контроль организаций, субсидируемых государством¹⁷⁶ (Лимская декларация, ст. 45)

8. Контроль международных и многонациональных организаций¹⁷⁷ (Лимская декларация, ст. 25)

¹⁷² Высший контрольный финансовый орган должен быть уполномочен проверять уплату налогов до максимально возможной степени и в ходе проверки просматривать личные досье об уплате налогов

¹⁷³ Анализ прозрачности процедур заключения контрактов, анализ правильности платежей, оценка эффективности реализации контрактов

¹⁷⁴ Системный характер, анализ планирования потребности, экономного использования электронного оборудования, использования контингента специалистов необходимой квалификации, подобранных предпочтительно из состава администрации проверяемой организации

¹⁷⁵ Проверка по факту, изучение вопросов экономии и эффективности. Отчеты о результатах – с соблюдением производственных и торговых секретов

¹⁷⁶ Объект контроля – субсидии, предоставляемые из государственных фондов. Если объем субсидии значителен – проверяются все вопросы управления финансами в данной организации. При обнаружении нецелевого использования средств субсидии – возмещение потерь

¹⁷⁷ Объект контроля - Международные и многонациональные организации, расходы которых покрываются за счет взносов стран-членов. Методы и порядок контроля – те же

5.5.3 Модель бюджетного контроля и его составляющие на уровне интеграционных объединений ЕС

5.5.3.1 Общая характеристика модели бюджетного контроля, принятой в ЕС

На основе Лимской декларации построены международные стандарты аудита для высших органов финансового контроля (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI*), разработанные соответствующей Международной организацией высших органов финансового контроля (INTOSAI). Структура ISSAI состоит из следующих разделов (Таблица 66)

Таблица 66 – Четырехуровневая иерархия структуры ISSAI (Международные стандарты аудита для высших органов финансового контроля)¹⁷⁸

| Уровень 1 – Основные положения | | Статус на территории ЕС¹⁷⁹ |
|--|--|--|
| ISSAI 1 | Лимская декларация | Одобрено в 1977 г. |
| Уровень 2 (ISSAI 10-90) – Необходимые условия работы ВОФК | | |
| ISSAI 10 | Мексиканская декларация о независимости ВОФК | Одобрено в 2007 г. |
| ISSAI 11 | Методическое руководство и передовой опыт обеспечения независимости ВОФК | Одобрено в 2007 г. |
| ISSAI 20 | Принципы прозрачности и подотчетности | Одобрено в 2010 г. |
| ISSAI 30 | Этический кодекс | Одобрено в 1998 г. |
| ISSAI 40 | Контроль качества работы ВОФК | Одобрено в 2010 г. |
| (ISSAI 50 – 90 в разработке) | | |
| Уровень 3 (ISSAI 100-999) – Основополагающие принципы аудита | | |
| ISSAI 100 | Базовые принципы | Одобрено в 2001 г. |
| ISSAI 200 | Общие стандарты | Одобрено в 2001 г. |
| ISSAI 300 | Полевые стандарты | Одобрено в 2001 г. |
| ISSAI 400 | Стандарты отчетности | Одобрено в 2001 г. |
| (ISSAI 500 – 900 в разработке) | | |
| Уровень 4 (ISSAI 1000-8999) – Методические указания по организации аудита | | |
| Общие методические указания (ISSAI 1000 – 4999) | | |

¹⁷⁸ ISSAI Executive Summaries (<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries.html>)

¹⁷⁹ По данным документа «Политика и стандарты Палаты аудиторов (CAPS)» в редакции 2011 г.

| | | |
|---|---|----------------------------------|
| ISSAI 1000-2999 | Методические указания по финансовому аудиту (на основе Международных стандартов аудита ISA) | Одобрено в 2010 г. |
| ISSAI 3000-3999 | Методические указания по аудиту эффективности | Одобрено в 2004 г. |
| ISSAI 4000-4999 | Методические указания по аудиту соответствия | Одобрено в 2010 г. |
| <i>Специальные методические указания (ISSAI 5000 – 8999)</i> | | |
| ISSAI 5000-5099 | Специальные методические указания по международным организациям | |
| ISSAI 5100-5199 | Специальные методические указания по аудиту в сфере охраны окружающей среды | |
| ISSAI 5200-5299 | Специальные методические указания по аудиту приватизации | |
| ISSAI 5300-5399 | Специальные методические указания по аудиту информационных технологий | |
| ISSAI 5400-5499 | Специальные методические указания по аудиту государственного долга | |
| ISSAI 5500-5599 | Специальные методические указания по аудиту средств, выделяемых на преодоление и ликвидацию последствий катастроф | |
| ISSAI 5600-5699 | Специальные методические указания по проведению экспертизы равных | |
| <i>Методические указания INTOSAI по принципам добросовестного управления (INTOSAI GOV 9000 – 9999)</i> | | |
| INTOSAI GOV 9100 - 9199 | Внутренний контроль | Одобрены частично ¹⁸⁰ |
| INTOSAI GOV 9200 - 9299 | Стандарты бухгалтерской отчетности | Одобрены частично |

В бюджетной системе ЕС бюджетный контроль является неотъемлемым и важнейшим участником бюджетного процесса.

В настоящее время на территории ЕС идет внедрение *ISSAI* и *INTOSAI-GOV*, создана Европейская организация высших органов аудита

¹⁸⁰ Одобрены следующие методические указания: Руководство по стандартам внутреннего контроля общественного сектора (Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector) в 2010 г.; Информация по системе риск-менеджмента в 2007 г., Независимость внутреннего аудита в общественном секторе в 2010 г., Координация и кооперация между стандартами внутреннего аудита и международными стандартами аудита в 2010.

(EUROSAI)¹⁸¹, в функции которой входит внедрение указанных стандартов на территории ЕС (является региональной группой (INTOSAI).

Согласно положениям Лимской декларации (ст. 18) ВКФО имеет право самостоятельно определять и разрабатывать систему бюджетной классификации и систему учета. В Рамках ЕС разработанные правила проведения аудита утверждаются Еврокомиссией (Договор о функционировании ЕС, ст. 287, п.4).

Постановка эффективного внутреннего контроля государственных финансов на уровне ЕС на базе Лимской декларации и разработанных на ее основе ISSAI (Международных стандартов аудита для ВОФК) утверждена *актом Палаты аудиторов (ВКФО в ЕС) «Политика и стандарты Палаты аудиторов (CAPS)¹⁸²»*.

Заключения и выводы Палаты аудиторов по эффективности реализации функций внутреннего бюджетного контроля уполномоченными государственными органами управления *могут стимулировать их реформирование* (см. Резолюцию по реформированию Еврокомиссии, 2000).

Расширение структуры расходов бюджета, приводящая к передаче части полномочий по его исполнению третьим сторонам (Таблица 62), значительно усложнила процедуру управления бюджетом и контроля за его исполнением.

¹⁸¹ Соглашение о создании EUROSAI принятое на 12 Берлинском конгрессе INTOSAI в июне 1989 г. (Берлинская декларация). Состоит из 30 членов – 29 государств-участниц ЕС и Палата аудиторов

¹⁸² CAPS был утвержден Палатой аудиторов в 1998 и пересматривался в 2001, 2006 и 2011 годах.

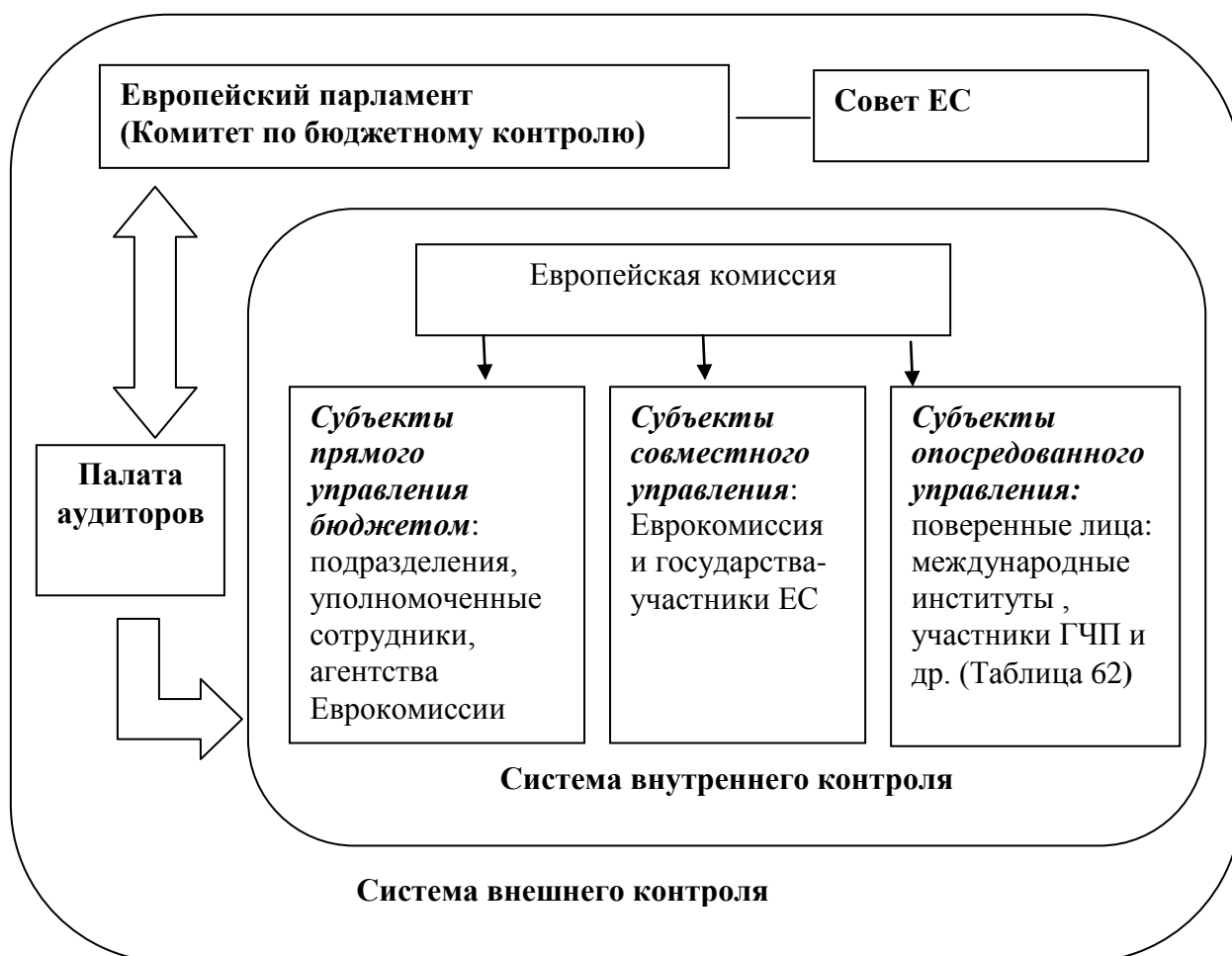


Рисунок 61 – Европейская модель бюджетного контроля

Требования постановки эффективного внутреннего контроля и эффективность выполнения этого требования влияют на возможность приостановки бюджетных выплат участникам бюджетного процесса (ст. 60, Regulation 966/2012).

Особенностью Европейской модели бюджетного контроля (что отражает, в том числе, специфику участия в ней интеграционных объединений) является *масштабная система внутреннего контроля* (как часть финансового менеджмента организаций и частных лиц, участвующих в исполнении бюджета).

Общее определение контроля, используемое в регулятивных документах является сложным и детализированным, отражающим комплексность системы контроля и его направлений.

Контроль – это любые меры, предпринимаемые для обеспечения (ст. 2 (r), Regulation 966/2012):

- (1) соответствующих гарантий эффективности и экономности операций,
- (2) надежности и достоверности отчетов,
- (3) сохранности активов и информации
- (4) предотвращение несоответствий с требованиями законодательства и правилами исполнения бюджета
- (5) устранение выявленных несоответствий их последствий в виде ущерба
- (6) адекватное управление рисками, связанными с легальностью и регулярностью осуществляемых операций (принимая во внимание долгосрочный характер реализуемых программ, так же как и используемых источников финансирования).

Контроль может включать в себя различные виды проверок, политик и процедур (ст. 2 (r), Regulation 966/2012).

Специфика определения контроля проявляется также и в том, что бюджет ЕС как интеграционного *образования является, прежде всего инвестиционным инструментом.*

5.5.3.2 Система внешнего бюджетного контроля

Европейская палата аудиторов¹⁸³ (Палата аудиторов) - институт, реализующий функции контроля во взаимодействии с Европейским парламентом и Европейской комиссией, Советом ЕС, уполномоченными органами финансового аудита на уровне государств-участников ЕС.

Является независимым органом при законодательных органах власти, выступая в качестве их представителя и содействуя в осуществлении их

¹⁸³ Используются также другие варианты перевода на русский язык названия этого контрольного органа – Суд аудиторов, Счетная палата,

функций по контролю за исполнением бюджета (не является главным и единственным органом контроля).

Основные формы содействия (согласно Договору о функционировании ЕС) – предоставление консультаций при разработке и утверждении основных нормативных документов бюджетного процесса (ст. 322), экспертных заключений (ст. 287), уведомление в форме отчетов о любом обнаруженном несоответствии, подготовка и предоставление итоговых документов по результатам проверки, на основе которых принимаются решения об утверждении итогов исполнения бюджета, а также другие управленческие решения (Таблица 67).

Палата аудиторов осуществляет функции внешнего аудита (Regulation 966/2012, ст. 157). Внутренний аудит проводят сами институты ЕС в интересах реализации принципа эффективного финансового менеджмента.

Таблица 67 – Элементы модели внешнего бюджетного контроля, принятой на уровне ЕС и их характеристика

| <i>I. Высший контрольный орган ВКФО и его позиционирование</i> | | <i>Взаимодействие с другими участниками</i> |
|--|--|---|
| Наименование ВКФО и порядок его формирования | Палата аудиторов ЕС (European Court of Auditors) (Счетная палата). Состоит из представителей государств-участниц ЕС (по одному от каждой страны). Полностью независимый орган (Договор о функционировании ЕС, ст. 285). Выбираются на срок 6 лет. Из состава участников выбирается Президент Совета аудиторов сроком на три года (может быть переизбран) (Договор о функционировании ЕС, ст. 286). | Не является главным органом контроля за исполнением бюджета, содействует Европейскому парламенту и Европейской комиссии в реализации их полномочий в области контроля за исполнением бюджета |
| Выполнение условия независимости ВКФО | Вводится договором о функционировании ЕС (ст. 285). Обеспечивается детализацией требований к соблюдению условий независимости членов и сотрудников Палаты аудиторов (Договор о функционировании ЕС, ст. 286): - Полностью независимы от влияния государств-участниц, представителями которых являются. - Не ведут никакой другой деятельности , не связанной с выполнением их прямых обязанностей, не занимают других постов. - Являются наемными сотрудниками , получают зарплату, причитающиеся пособия, участвуют в системе пенсионного обеспечения. | Перечень участников утверждается Советом ЕС после согласования с Парламентом. |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>- Обладают <i>теми же привилегии и иммунитетом, что и судьи Судебной палаты ЕС.</i></p> <p>- Могут быть смещены со своего поста <i>только по решению Судебной палаты</i></p> | |
| Выполнение условия высшей категории квалификации ВКФО как <i>централизованного экспертного ресурса</i> | <p>Обеспечивается <i>детализацией требований к членам и сотрудникам</i> (Договор о функционировании ЕС, ст. 286):</p> <p>- в своем государстве-участнике занимали посты, связанные с проведением внешнего аудита или</p> <p>- имеют необходимую для этого подтвержденную квалификацию</p> | |
| II. Права и контрольные полномочия | | |
| Разработка нормативных документов | <p>Разрабатывает правила проведения аудита (Договор о функционировании ЕС, ст. 287, п.4)</p> <p>Участствует в разработке (Договор о функционировании ЕС, ст. 322)</p> <p>- финансовых правил, определяющих процедуру утверждения и исполнения бюджета, включая аудит бюджетных счетов</p> <p>- правил, используемых при проверке ответственности участников бюджетного процесса, в частности уполномоченных сотрудников и бухгалтеров</p> <p>- системы мер, направленных на борьбу с правонарушениями и злоупотреблениями в области бюджета</p> | <p>Утверждаются Европейской комиссией</p> <p>На основе предоставления консультаций Европейскому парламенту и Совету ЕС</p> |
| Объекты проверки: | Счета по всем доходам и расходам ЕС в целом, его уполномоченных лиц, офисов и агентств (Договор о функционировании ЕС, ст. 287) | |
| Направления проверки | <ol style="list-style-type: none"> 1. Полнота поступивших доходов 2. Правильность их расходования 3. Эффективность системы финансового менеджмента | Уведомление в форме отчета о любом обнаруженном несоответствии |
| Методы проверки: <i>проверка по факту</i> | <p>Аудит записей по счетам (Договор о функционировании ЕС, ст. 287):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Аудит доходов – сравнение объема запланированных и фактически полученных доходов 2. Аудит расходов – сравнение принятых обязательств и осуществленных платежей. <p>Аудит может проводиться в период до закрытия счетов бюджета за рассматриваемый период.</p> | Аудит проводится при взаимодействии с уполномоченными органами финансового аудита в государствах-членах ЕС |
| Права и обязанности ВКФО при проведении проверки | <ol style="list-style-type: none"> 1. Право выбора места проведения проверки (Договор о функционировании ЕС, ст. 287) <ul style="list-style-type: none"> – в месте расположения Палаты аудиторов, - в месте расположения (здании) получателей бюджетных средств, - в месте работы уполномоченных лиц, - в месте расположения агентств и офисов, которые занимаются ведением счетов и/или осуществлением доходных/расходных операций от имени ЕС, | Обязанность Европейского парламента, Совета ЕС и Еврокомиссии информировать Палату аудиторов по изменениям принятых решений о выделении бюджетных ассигнований и их |

| | | |
|--|--|--|
| | - в государствах-участниках ЕС. Обязанность – подготовка и предоставление итоговых документов по результатам проверки 2. Право на получение оперативной информации от Европейского парламента, Совета ЕС, Европейской Комиссии (Regulation 966/2012, ст. 158) | перераспределении на другие направления ¹⁸⁴ Комиссии (Regulation 966/2012, ст. 158) Обязанность Европейского парламента и Еврокомиссии рассмотреть итоговые документы по результатам проверки , на основании которых, в том числе, принимается решение об утверждении итогов исполнения бюджета, представляемых Европейской комиссией (Договор о функционировании ЕС, ст. 319) |
| Итоговые документы по результатам проверки | – заявление о соответствии , предоставляемая Европейскому парламенту и Европейской комиссии относительно достоверности счетов, легальности и правильности стоящих за ними транзакций. Данное заявление публикуется в Официальном журнале ЕС (п. 1) - годовой отчет по завершении каждого финансового года и его публикация с комментариями соответствующих институтов ЕС в Официальном журнале ЕС (п. 4) - специальные отчеты, разъяснения и комментарии по запросам институтов ЕС по отдельным вопросам исполнения бюджета. Данные отчеты, разъяснения и комментарии принимаются большинством голосов (Договор о функционировании ЕС, ст. 287) | |
| III. Объекты и направления контроля | | |
| Общий перечень объектов | Институты ЕС, агентства и организации, которые занимаются ведением счетов и/или осуществлением доходных/расходных операций от имени ЕС, иные юридические (физические) лица - получатели бюджетных средств (Договор о функционировании ЕС, ст. 287) | |
| Особые объекты | Европейский инвестиционный банк (Договор о функционировании ЕС, ст. 287) | Аудит на основании заключенного соглашения между Палатой аудиторов, Европейской комиссией и Европейским инвестиционным банком, регламентирующим отдельные вопросы доступа к информации ¹⁸⁵ |

¹⁸⁴ Перечень таких случаев определяется ст. 13, 16, 21, 25, 26, 29, 40 Постановления о финансовом регулировании (Regulation 966/2012) и предусматривает: принятие решений относительно неиспользованных в конце финансового периода ассигнований (соответствующие институты сообщают о таких решениях по каждой бюджетной линии) (ст.13); утвержденный порядок решения по порядку финансирования в случае задержек с утверждением бюджета (ст.16); назначение ассигнований сверх установленных лимитов по специальным направлениям финансирования за счет государств-участников ЕС (все случаи оформляются соответствующими актами Еврокомиссии) (ст. 21), перераспределение ассигнований между институтами и статьями расходования средств (ст. 23, 25), использование фонда помощи в чрезвычайных ситуациях для осуществления трансфертов, связанных с финансированием структурных фондов и фондов сельского хозяйства (ст. 29), возникновение бюджетных обязательств государств-участников ЕС после утверждения бюджета (ст. 40).

¹⁸⁵ В отсутствие соглашения Суду аудиторов, тем не менее, не может быть отказано в получении информации, необходимой для осуществления контроля (Договор о создании ЕС, ст. 287, п. 3)

Нормативные и методические документы, обеспечивающие эффективную работу Палаты аудиторов представлены ниже (Рисунок 62). Внедрение международных стандартов аудита осуществляется путем пересмотра и внесения изменений в методическую базу Палаты аудиторов.



Рисунок 62 – Формирование методической базы работы Палаты аудиторов

«Освобождение бюджета» (discharge procedure)

Важной процедурой внешнего контроля является т.н. «освобождение бюджета» (discharge procedure), которое может быть определено как решение Европейского парламента и Совета ЕС «освободить» Еврокомиссию от возложенных на нее функций по управлению бюджетом, таким образом,

закрывая бюджет отчетного периода. При этом по данному вопросу может быть три решения: предоставить «освобождение», отложить «освобождение», отказать в «освобождении».

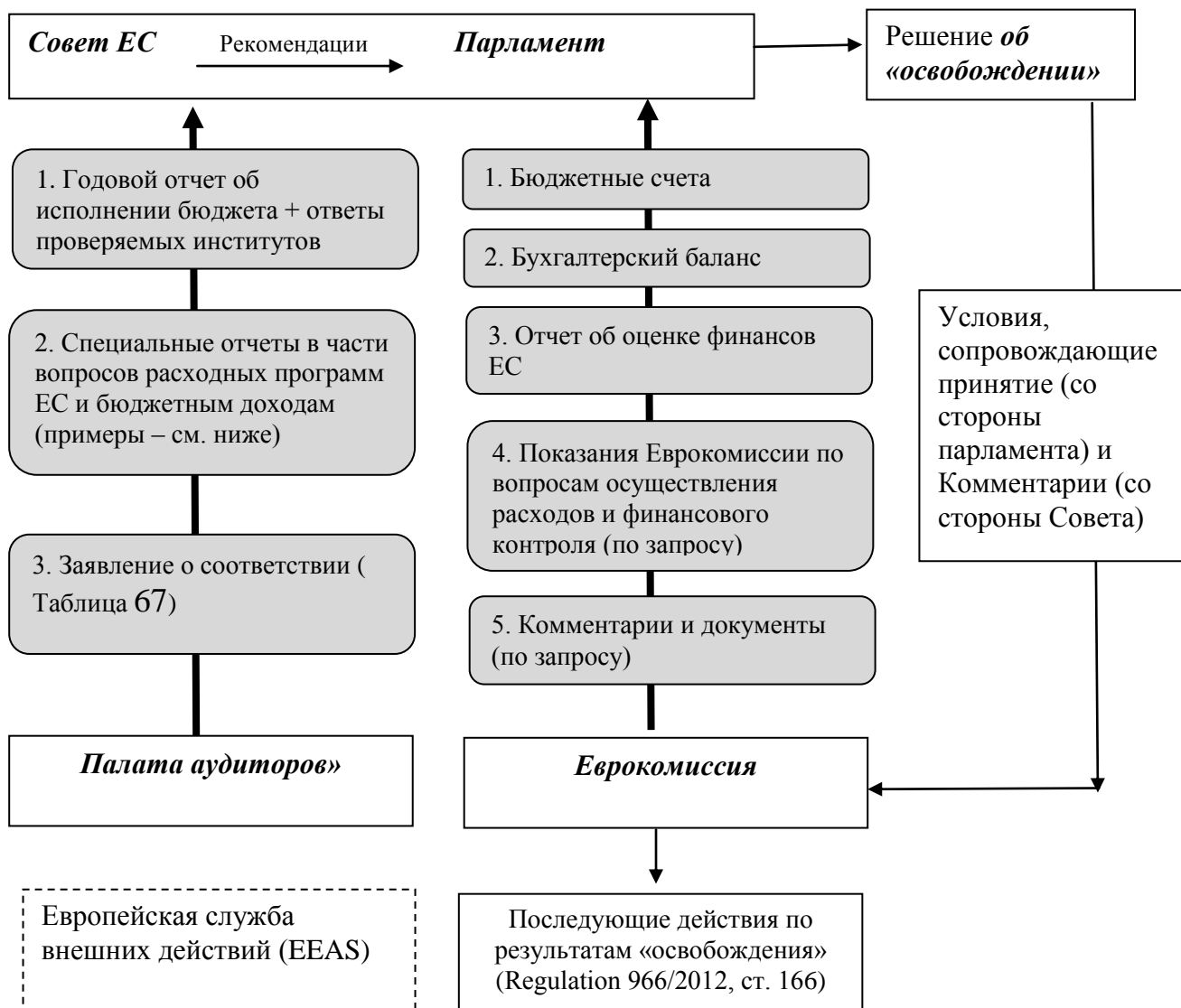


Рисунок 63 - Участие органов контроля в процедуре «освобождения бюджета» (discharge procedure)

Основанием для принятия одного из трех решений выступают отчеты Палаты аудиторов, которые рассматривает Европарламент (после Совета ЕС) наряду с изучением документов, предоставленных Еврокомиссией в составе: счетов, баланса активов и обязательств ЕС, и отчета об оценке финансов ЕС

(Договор о функционировании ЕС, ст. 318, 319; Regulation 966/2012, ст. 164-167) (Рисунок 63).

Важной частью годового отчета Палаты аудиторов выступают *ответы институтов* на выявленные внешним аудитом проблемные моменты. В отчете 2011 года такими институтами являлись: Европейский парламент, Совет ЕС, EESC, Комиссия¹⁸⁶ (Годовой отчет Палаты аудиторов за 2011 год).

Специальные отчеты Палаты аудиторов касаются самых разнообразных *вопросов исполнения бюджета и формирования его доходной базы*. В основном эти вопросы касаются углубленного изучения выявленных в процессе проверок несоответствий¹⁸⁷.

Отдельный перечень документов предоставляет Еврокомиссия. При принятии решения «об освобождении» Европарламент периодически обращается к Еврокомиссии за разъяснениями и комментариями по отдельным вопросам, которые предоставляются как *в форме показаний* уполномоченных лиц Еврокомиссии (Договор о функционировании ЕС, ст. 319 (2)), так и в форме документов и разъяснений (Regulation 966/2012, ст. 165 (3)).

Особые условия участия в принятии решения «об освобождении» установлены для *Европейской службы внешних действий* (Regulation 966/2012, ст. 167). Предоставляет всю необходимую для принятия решения информацию, а также взаимодействует со всеми органами, участвующими в процессе принятия решения посредством участия ее представителей в собраниях и заседаниях.

Важным итогом «освобождения» является т.н. процедура последующих действий. Это приведение Еврокомиссией своей деятельности

¹⁸⁶ Годовой отчет Палаты аудиторов за 2011 год (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions>)

¹⁸⁷ Примеры: «Действительно ли упрощенная процедура таможенного контроля за импортом товаров эффективно контролируется?» (Special Report №1/2010); «Аудит клиринга расчетных процедур на уровне государств-участниц и конечных получателей бюджетных средств (критика того факта, что финансовыми корректировками в расчетах с бюджетом занимаются сами государства-участницы, а не конечные получатели средств)» (Special Report №7/2010); «Вопросы софинансирования малого и среднего бизнеса Европейским региональным фондом развития (ERDF)» (№2/2012) (<http://eca.europa.eu>).

в соответствии с замечаниями и условиями принятия бюджета со стороны Европейского парламента и Совета ЕС (результат контролируется Палатой аудиторов в следующем финансовом году) (Regulation 966/2012, ст. 166 (2)).

Контроль доходной части бюджета

Контроль доходной части бюджета осуществляется со стороны Еврокомиссии (контролирует выполнение государствами-участниками ЕС принятых на себя обязательств по отчислениям в европейский бюджет) и со стороны Палаты аудиторов (внешний контроль за правильностью расчета обязательств государств-участниц, расчетов прочих поступлений в бюджет (в части налогов сотрудников институтов бюджетной системы) (Рисунок 64).

1) В качестве *основного объекта проверки* выступает Еврокомиссия и используемые ею системы расчета доходов бюджета по источникам финансирования. Главный документ проверки - приказ о возмещении (recovery order). Устанавливаются критерии выборки – как правило, конкретное число документов, участвующих в проверке, охватывающее все источники доходов. Например, в 2010, 2011 гг. для контроля операций, совершаемых при формировании доходной части бюджета делалась выборка из 55 приказов о возмещении (recovery orders)

2) Все поступления рассчитываются в евро, поэтому проводится проверка правильности применения корректирующих коэффициентов, связанных с разницей в курсах валют.

Объекты внешнего контроля

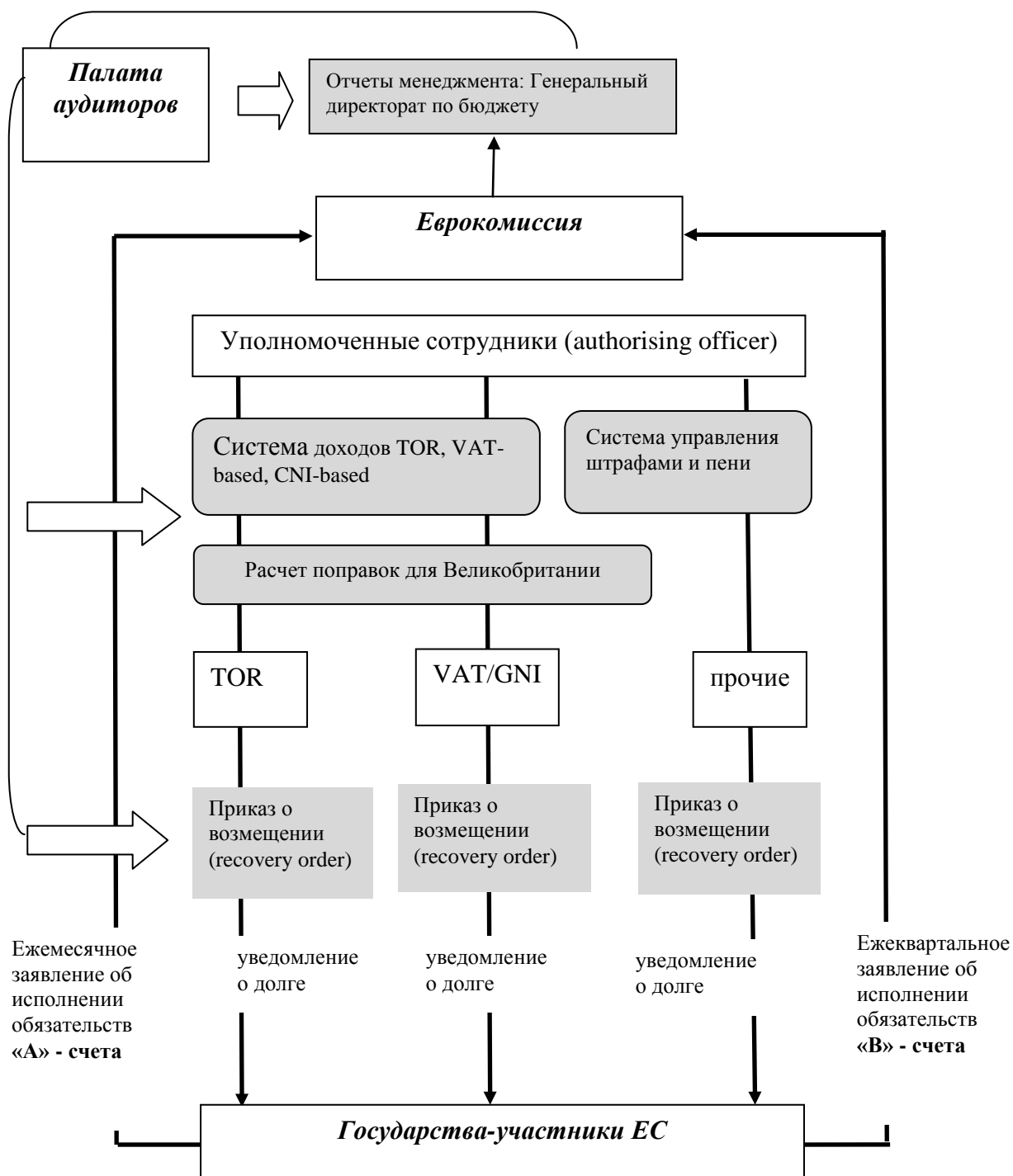


Рисунок 64 – Контроль поступления доходов со стороны Еврокомиссии и Палаты аудиторов

Сокращенные обозначения бюджетных доходов:

TOR – Traditional own resources - традиционные собственные ресурсы (импортные таможенные пошлины, налоговый сбор на ввоз сахара, глюкозы, а с 2004 г. – инулина, взимаются государствами-участниками ЕС);

VAT-based - доходы, определяемые в процентах от налога на добавленную стоимость;

GNI-based - доходы, определяемые в процентах от валового национального дохода;

Прочие – штрафы и пени (налоги сотрудников институтов ЕС, штрафы на компании, проценты за задержки платежей).

Более подробно о порядке формирования доходной базы бюджета ЕС см. раздел 3.2 настоящего отчета.

5.5.3.3 Система внутреннего бюджетного контроля

Лимская декларация определяет внутренний контроль как контроль за исполнением бюджета, осуществляемый внутренними контрольными службами внутри отдельных ведомств и организаций, занимающейся исполнением бюджета (Лимская декларация, ст. 3).

Внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Однако она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры.

Эффективность работы внутренней контрольной службы проверяется Высшим контрольным финансовым органом. В случае эффективной работы внутренней контрольной службы предлагается устанавливать необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим контрольным финансовым органом и внутренней контрольной службой (Лимская декларация, ст. 3).

В дополнение ISSAI включают специальные указания по внедрению, касающиеся аудита эффективности, аудита соответствия и внутреннего контроля.

На уровне ЕС внутренний бюджетный контроль находится в ведении главного органа по исполнению бюджета – Европейской комиссии.

Условия проведения внутреннего бюджетного контроля определяются в отдельном документе ЕС, посвященном вопросам финансового регулирования (Regulation 966/2012).

Согласно этому документу внутренний контроль рассматривается как неотъемлемая часть процедуры исполнения бюджета, а реализация

принципов исполнения бюджета тесно связана с постановкой системы внутреннего контроля и ее прозрачности (ст. 6, Regulation 966/2012)

Внутренний контроль различается в зависимости от метода исполнения бюджета (Таблица 62) и специфики исполнения по отдельным секторам (ст. 32, Regulation 966/2012).

Общее определение системы внутреннего контроля

В интересах исполнения бюджета внутренний контроль определяется как процесс, результаты которого применяются на всех уровнях менеджмента и который гарантирует достижение следующих целей (Regulation 966/2012, ст. 32):

- эффективность и экономичность операций
- достоверности отчетной информации
- защита активов и информации
- защита, выявление, корректировка и отслеживание ситуации с исправлением выявленного ущерба и несоответствий
- адекватное управление рисками, связанными с законностью и регулярность проведения операций, принимая во внимание долгосрочный характер реализуемых программ.

Элементами эффективного бюджетного контроля являются:

- внедрение системы риск-менеджмента и ее координация среди всех участников контрольных процедур
- учет мнения (результатов оценки эффективности работы внутренней системы контроля) независимого аудиторского мнения.
- применение корректирующих процедур с использованием (где необходимо) штрафных санкций к виновным в обнаруженных несоответствиях
- ограничение множественности контроля (со стороны различных субъектов)
- удешевление стоимости работы системы внутреннего контроля.

Для оценки эффективности работы системы *используются количественные показатели*, определяющие уровень ошибок, допущенных при исполнении бюджета. Если этот уровень является высоким – Европейская комиссия выявляет слабые места внутреннего контроля и обеспечивает их устранение. В целом, система внутреннего контроля (ввиду различий участвующих в процессе исполнения институтов и множественности направлений финансирования) построена на использовании инструмента *личной ответственности сотрудников институтов за качество проводимой контрольной работы*.

При этом работа такой системы:

- требует *значительного по количеству штата квалифицированных сотрудников*, выполняющих функции внутреннего контроля в части проходящих через них операций с бюджетными средствами;
- вводит *дополнительные требования к субординации персонала*, занимающихся предварительным контролем и контролем по факту (должны быть независимы друг от друга);
- является дорогостоящей и требующей постоянного контроля *эффективности работы такой системы*, что связано со значительными объемами отчетных документов непосредственно сотрудников, а также обобщенных отчетов организаций, в которых они работают.

По аналогии с Лимской декларацией (см. выше) эффективность работы системы бюджетного контроля обеспечивается системой широкого раскрытия информации. Участники бюджетного процесса должны раскрывать информацию (Regulation 966/2012, ст. 31):

- о системе внутреннего контроля,
- о результатах оценки затрат и преимуществ от работы данной системы,
- о результатах оценки ожидаемого уровня риска возникновения ошибок,

- действующие и планируемые к внедрению меры по защите от правонарушений, связанных с ущербом.

Постановка системы внутреннего контроля в условиях различных методов исполнения бюджета и его субъектов

На модель внутреннего бюджетного контроля значительное влияние оказывает смешанный характер управления бюджетом ЕС (Regulation 966/2012, ст. 58.).

Система прямого централизованного менеджмента Европейской комиссии (непосредственное управление) охватывает небольшую часть бюджета. Значительная его часть управляется Европейской комиссией совместно с государствами-участниками ЕС, в частности, структурные фонды и сельское хозяйство (около 80% бюджета). Отдельные задачи управления делегируются на уровень агентств, которые занимаются (в пределах своих полномочий) ведением счетов и/или осуществлением доходных/расходных операций от имени ЕС; а также решаются через представительства Европейской комиссии в третьих странах и реализуются совместно с международными организациями (Таблица 62).

Таблица 68 – Методы исполнения бюджета ЕС в связи с реализацией функций внутреннего контроля

| Метод и субъекты исполнения | Отношения с Еврокомиссией |
|---|---|
| Непосредственное управление (direct menegement) (Regulation 966/2012, ст. 58 (1a)) Осуществляется подразделениями Европейской комиссии, ее сотрудниками в представительствах ЕС в третьих странах или исполнительными агентствами | В соответствии с требованиями к осуществлению внутреннего контроля бюджета (Regulation 966/2012, ст. 32). Описание – см. выше в соответствии с общим определением системы внутреннего контроля |
| Совместное управление (Regulation 966/2012, ст. 58 (1b)) Осуществляется совместными усилиями Европейской комиссии и <i>государств-участниц ЕС</i> | Задачи по исполнению бюджета передаются государству-участнику ЕС (Regulation 966/2012, ст. 59 (1), 79) Еврокомиссия проводит мониторинг системы управления и контроля исполнения бюджета в части, переданной на исполнение государствам-членам ЕС |

| | |
|---|---|
| | <p>(Regulation 966/2012, ст. 59 (2b)) Еврокомиссия уполномочена принимать т.н. делегирующие акты¹⁸⁸ о распределении полномочий по исполнению бюджета с государством-участником ЕС, включая регистрацию лиц, ответственных за управление и контроль бюджетных средств и мероприятий по распространению лучшей практики управления и контроля (Regulation 966/2012, ст. 59 (8)). (Regulation 966/2012, ст. 210)</p> |
| <p>Опосредованное управление (Regulation 966/2012, ст. 58 (1c)) Осуществляется путем поручения выполнения отдельных функций по исполнению бюджета:</p> <ul style="list-style-type: none"> - третьим странам или уполномоченным ими лицам; - международным организациям и их агентствам - Европейскому инвестиционному банку и европейскому инвестиционному фонду - Лицам, основанным Договором о функционировании ЕС и Договором об Евроатоме - Лицам, уполномоченными специальным актом и действующим в рамках создания и работы частно-государственного партнерства - Субъектам общественного права - Субъектам частного права, оказывающих услуги для общественного сектора - Физическим лицам, уполномоченным специальным актом на решение специфических задач в составе Общей внешней политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy – CFSP) <p>(Далее – уполномоченные организации и физические лица по выполнению отдельных функций исполнения бюджета)</p> | <p>Особенность: оплата – по факту подтвержденных расходов</p> <p>Еврокомиссия должна (Regulation 966/2012, ст. 60(6)):</p> <ul style="list-style-type: none"> - осуществлять надзор за выполнением уполномоченными организациями и физическими лицами принятых на себя обязательств, в частности посредством проведения аудита и оценке результатов реализации программ - применять процедуры рассмотрения и принятия счетов уполномоченных организаций и физических лиц, подтверждающих их полноту, аккуратность и достоверность - исключать из расходной части бюджета ЕС выплаты, требования по которым появились в нарушение установленных правил <p>Еврокомиссия имеет право приостанавливать платежи уполномоченным организациям и физическим лицам в случае слабой работы системы внутреннего контроля, не отказа от корректировки выявленные несоответствий, а также во избежание существенных финансовых потерь при продолжении финансирования (Regulation 966/2012, ст. 60(4))</p> <p>Еврокомиссия уполномочена принимать т.н. делегирующие акты¹⁸⁹, вводящие детальные требования по осуществлению опосредованного управления исполнением бюджета, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> - правила организации такого управления, внедряющие модель исполнения бюджета идентичную непосредственному управлению Еврокомиссии, - процедуры внутреннего контроля, - формы представления результатов контроля и порядок принятия на их основе управленческих решений (Regulation 966/2012, ст. 60 (8)). |

В настоящее время перед Еврокомиссией поставлена задача добиться от третьих сторон (государств-участников ЕС, уполномоченных физических

¹⁸⁸ Принятие подобных актов ограничено действием статьи 210 (Regulation 966/2012) и связано с временными рамками формирования проекта бюджета. Европейский парламент имеет право в любое время аннулировать полномочия Еврокомиссии на принятие актов по делегированию функций в сфере исполнения бюджета

¹⁸⁹ Принятие подобных актов ограничено действием статьи 210 (Regulation 966/2012) и связано с временными рамками формирования проекта бюджета. Европейский парламент имеет право в любое время аннулировать полномочия Еврокомиссии на принятие актов по делегированию функций в сфере исполнения бюджета

и юридических лиц) того же уровня эффективности управления и качества бюджетного контроля, которое бы было обеспечено прямым участием Еврокомиссии.

Проводятся работы по гармонизации требований к контролю для совместного и опосредованного управления процессом исполнения бюджета.

Направления гармонизации:

1. От государств-участников ЕС (уполномоченных ими организаций), а также третьих лиц, которым передана часть функций по исполнению бюджета требуется:
 - использование всей полноты методов осуществления контроля (предварительный контроль и контроль по факту, использование выборочных проверок) (ст. 59, 60 Regulation 966/2012)
 - обязанность самостоятельного возмещения обнаруженного перерасходования бюджетных средств,
2. Уполномоченные лица государств-участников ЕС, а также третьих лиц, которым передана часть функций по исполнению бюджета должны:
 - устанавливать эффективную систему внутреннего контроля
 - использовать адекватную систему бухгалтерского учета
 - обеспечивать публикацию информации по результатам своей деятельности и контрольных процедур
 - подтверждать адекватность и достоверность предоставляемой информации соответствующим заявлением менеджмента
 - подтверждать эффективность используемой системы внутреннего контроля и сумму выводов по годовым итогам проверки независимым аудитором, включая результаты анализа природы и степени распространенности ошибок, слабых мест в системе, равно как и действий предпринятых и предполагаемых к принятию для их устранения.

Аудиторское заключение в отношении счетов расходования средств должно включать мнение аудитора о том, предоставляют ли эти счета достоверную и честную информацию, являются ли представленные для

возмещения расходы легальными и регулярными, об адекватности работы контрольной системы.

Особенности участия в системе внутреннего контроля институтов бюджетной системы

Отдельные требования по реализации и применению в своей деятельности системы внутреннего контроля предъявляются к *институтам бюджетной системы* (Regulation 966/2012, ст. 2 (b)). К таким институтам относятся: Европейский парламент, Европейский совет, Совет ЕС, Европейская комиссия, Суд ЕС, Палата аудиторов, Европейский экономический и социальный комитет, Комитет регионов, Европейский Омбудсмен, Европейский надзорный орган по защите данных, Европейская служба внешних действий¹⁹⁰.

При выполнении своих профессиональных обязанностей уполномоченные сотрудники таких институтов обязаны как минимум организовывать и осуществлять *предварительный контроль* совершаемых ими операций (Regulation 966/2012, ст. 65(5)).

Содержание предварительного контроля – изучение сопровождающих операцию документов и их сопоставление с результатами уже проведенного в организации контроля, затрагивающего операционные и финансовые аспекты операции. При необходимости проводится аудит бенефициаров бюджетных средств (Regulation 966/2012, ст. 65(5))

Контроль по факту проводится после одобрения операции. Институт бюджетной системы должен обеспечить условия отсутствия субординационного подчинения сотрудников занимающихся предварительным контролем и сотрудников, занимающихся контролем по факту (Regulation 966/2012, ст. 65(6)).

Операции проверяются на предмет их соответствия принципам эффективного финансового менеджмента и профессиональных правил. Об обнаруженных фактах несоответствия уполномоченный сотрудник

¹⁹⁰ Европейский центральный банк не относится к таким институтам

незамедлительно сообщает своему руководителю. Кроме того, уполномоченный сотрудник готовит *годовой отчет по результатам своей деятельности*. Как и отчетные документы других участников контрольного процесса, данный отчет включает подтверждение сотрудником того факта, что использование контрольных процедур дает необходимые гарантии того, что совершаемые операции являются легальными и обоснованными; содержит оценку эффективности системы внутреннего контроля и затрат на его проведение (Regulation 966/2012, ст. 65(9)).

Еврокомиссия должна быть уполномочена принимать т.н. делегирующие акты¹⁹¹, вводящие детальные требования по осуществлению бюджетными институтами предварительного контроля и контроля по факту, хранения подтверждающих документов, профессиональные стандарты, передачу информации и отчетные документы (Regulation 966/2012, ст. 65 (10)).

Еврокомиссия имеет право переделегировать часть своих полномочий по исполнению бюджета главам делегаций ЕС (сотрудники Европейской службы внешних действий)¹⁹². При этом к ним предъявляются такие же требования, что и к уполномоченным лицам институтов бюджетной системы (Regulation 966/2012, ст. 67).

Институт бюджетной системы - Европейская служба внешних действий и ее уполномоченные сотрудники ответственны за определенность системы внутреннего контроля. В то время как субуполномоченные главы делегаций ответственны за постановку и работу системы внутреннего контроля (Regulation 966/2012, ст. 73).

¹⁹¹ Принятие подобных актов ограничено действием статьи 210 (Regulation 966/2012) и связано с временными рамками формирования проекта бюджета. Европейский парламент имеет право в любое время аннулировать полномочия Еврокомиссии на принятие актов по делегированию функций в сфере исполнения бюджета

¹⁹² Согласно решению Совета (Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010) о создании Европейской службы внешних действий, представительства Европейской комиссии стали частью этой службы в качестве отдельного института. Таким образом, передача полномочий по исполнению бюджета ЕС (в определенной его части) носит характер переделегирования полномочий.

Отдельно устанавливаются права и обязанности внутренних аудиторов (сотрудники институтов бюджетной системы) (Regulation 966/2012, ст. 99), отражающие условие независимости проведения аудита, незамедлительного сообщения об обнаруженных несоответствиях, а также получение независимой оценки эффективности работы системы внутреннего контроля. Еврокомиссия должна быть уполномочена принимать т.н. делегирующие акты¹⁹³, касающихся детального определения прав и обязанностей внутренних аудиторов (Regulation 966/2012, ст. 99(7)).

Особенности системы внутреннего бюджетного контроля при финансировании грантов (субсидий)

Гранты – прямое финансовое участие в форме субсидий из бюджета в целях финансирования операций, способствующих достижению целей политики ЕС или предоставление финансирования лицу, которое представляет интересы ЕС или преследует цель, составляющую часть политики ЕС (Regulation 966/2012, ст. 2).

Объектом контроля выступает получатель бюджетных средств. Ответственность за осуществление контроля возлагается на уполномоченный институт бюджетной системы в составе уполномоченных на проведение внутреннего контроля сотрудников. При этом сотрудник от лица института уполномочен приостановить бюджетные выплаты, а также прекратить действие соглашения между получателем бюджетных средств и уполномоченным институтом в случае выявления ошибок, несоответствий, фактов нецелевого расходования средств или невыполнения получателем принятых на себя обязательств (Regulation 966/2012, ст. 135(5)).

Еврокомиссия уполномочена принимать т.н. делегирующие акты¹⁹⁴, вводящие детальные правила по выплате субсидий и контролю за их использованием (Regulation 966/2012, ст. 135 (9)).

¹⁹³ Принятие подобных актов ограничено действием статьи 210 (Regulation 966/2012) и связано с временными рамками формирования проекта бюджета. Европейский парламент имеет право в любое время аннулировать полномочия Еврокомиссии на принятие актов по делегированию функций в сфере исполнения бюджета

Каждое соглашение или принятое решение о выделении субсидии должно быть незамедлительно представлено Европейской комиссии и Палате аудиторов для реализации функций внешнего контроля и включение получателя бюджетных средств в электронный реестр третьих лиц, получающих финансирование из бюджета (Regulation 966/2012, ст. 137).

5.5.3.4 Взаимодействие систем внутреннего и внешнего контроля

Взаимодействие систем внутреннего и внешнего контроля осуществляется на уровне Палаты аудиторов и Европейского Парламента, Еврокомиссии, Совета ЕС с одной стороны, и Палаты аудиторов и внутренних аудиторов участников бюджетного процесса с другой стороны (Regulation 966/2012, ст. 161).

Документ, утверждённый Палатой аудиторов «Политика и стандарты Палаты аудиторов (CAPS)» (Рисунок 62) устанавливает возможность и формы взаимодействия внешних аудиторов с системой внутреннего аудита:

- Прежде, чем приступать к аудиту аудитор (в числе прочего) должен изучить и составить представление о системе внутреннего контроля проверяемой организации (CAPS, раздел 2.3).

- Аудитор может использовать в своей работе результаты контроля, полученные внутренними аудиторами. При этом он должен убедиться (CAPS, раздел 2.5):

- в достаточной квалификации внутренних аудиторов;
- в адекватности и приемлемости используемых ими методов контроля.

Система внутреннего контроля предоставляет значительную часть информации для проведения внешнего аудита:

- акты по Еврокомиссии по делегированию полномочий

¹⁹⁴ Принятие подобных актов ограничено действием статьи 210 (Regulation 966/2012) и связано с временными рамками формирования проекта бюджета. Европейский парламент имеет право в любое время аннулировать полномочия Еврокомиссии на принятие актов по делегированию функций в сфере исполнения бюджета

- расходные и отчетные документы по внутренним системам финансового менеджмента и контроля

- информация о допущенных правонарушениях и т.д.

5.6 Анализ деятельности институтов, осуществляющих меры по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета

5.6.1 Информационная база анализа

Информационная база анализа представлена в таблице (Таблица 69).

Таблица 69 - Нормативно-правовые и отчетные документы по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета

| Исходное наименование | Перевод | Сокращенное наименование |
|--|---|--------------------------------------|
| Общее законодательство | | |
| Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) | Консолидированный вариант Договора о функционировании ЕС | Договор о функционировании ЕС (TFEU) |
| Council Regulation (EU, EURATOM) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of EU financial interests | Постановление Совета ЕС от 18 декабря 1995 г. № 2988/95 по защите финансовых интересов ЕС | Council Regulation No 2988/95 |
| Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests of 26 July 1995 | Конвенция, подписанная на основе ст. К.3 Договора о создании ЕС, по защите финансовых интересов ЕС от 26 июля 1995 г. | EU Convention of 26 July 1995 |
| Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union of 26 May 1995 | Конвенция, подписанная на основе ст. К.3 (2) (с) Договора о создании ЕС, по борьбе с коррупцией, включая должностных лиц Европейских комитетов или государств-участниц ЕС | EU Convention of 26 May 1995 |
| Специальное законодательство | | |
| Regulation (EU, EURATOM) No 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 ¹⁹⁵ | Постановление Совета ЕС и Европейского парламента от 25 октября 2012 г. по финансовому регулированию бюджета ЕС | Regulation 966/2012 |
| Commission decision of 28 April 1999 "Establishing the European Anti-fraud Office (OLAF ¹⁹⁶)" | Решение Еврокомиссии от 28 апреля 1999 г. «О создании службы по борьбе с правонарушениями» | Решение о создании OLAF |
| Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 | Постановление Совета ЕС No 2185/96 от 11 ноября 1996 г., | Council Regulation (Euratom, EC) No |

¹⁹⁵ Заменяет действующее с 2002 г. Постановление Совета Европы № 1605/2002 от 25 июня 2002 г. По финансовому регулированию (Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation).

¹⁹⁶ The European Anti-fraud Office - OLAF (от фр. Office de Lutte Anti-Fraude)

| | | |
|---|---|--|
| concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities | касающиеся выборочных проверок, проводимых комиссией с целью защитить финансовые интересы ЕС от мошенничества и других правонарушений | 2185/96 |
| В стадии рассмотрения Amending Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) - OLAF investigations - repealing Regulation (EURATOM) No 1074/1999 | Проект Дополнения к Постановлению Европейского парламента и Совета от 25 мая 1999 г., касающееся расследований, проводимых OLAF и отмены действия Постановления No 1074/1999 | Amending Regulation (EC) No 1073/1999 |
| Interinstitutional agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) | Межинституциональное соглашение между Европейским Парламентом, Советом ЕС и Еврокомиссией о внутренних расследованиях OLAF от 25 мая 1999 г.) | Межинституциональное соглашение о внутренних расследованиях |
| Commission regulation (EC) No 1848/2006 of 14 December 2006 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organisation of an information system in this field and repealing Council Regulation (EEC) No 595/91 | Постановление Еврокомиссии №1848/2006 от 14 декабря 2006, касающееся правонарушений и восстановления неправильно уплаченных сумм в связи с финансированием общей сельскохозяйственной политики и организации информационной системы в это области | Commission Regulation (EC) N 1848/2006 |
| Working document, requirement to notify irregularities: practical arrangements, 11/04/2002 | Рабочие документы, требования по выявлению правонарушений: практический механизм, 11/04/2002 | Рабочие документы |
| Commission Regulation No 1681/94 of 11 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organization of an information system in this field (Amended by Commission Regulation (EC) No 2035/2005) | Постановление Еврокомиссии No 1681/94 от 11 июля 1994, касающееся правонарушений и восстановления сумм, неправильно уплаченных в связи с финансированием структурной политики и организации информационной системы в это области | Commission Regulation (EC) No 1681/94 (Amended by Commission Regulation (EC) No 2035/2005) |
| Законодательство по секторам | | |
| Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources (amended by Council Regulation (EC, EURATOM) No 2028/2004 of 16 November 2004 | Постановление Совета ЕС No 1150/2000 от 22 мая 2000 г., внедряющее решение 94/728/ЕС, Euratom по собственным средствам ЕС, дополняется Постановлением Совета ЕС No 2028/2004 от 16 ноября 2004 | Council Regulation No 1150/2000 |
| Council Regulation No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance | Постановление Совета ЕС No 515/97 от 13 марта 1997 г. по взаимной | Council Regulation No 515/97 |

| | | |
|---|---|---|
| between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters | поддержке между административными органами государств-участников ЕС и взаимодействия между ними и Еврокомиссией для обеспечения корректного применения законодательства по таможене и сельскому хозяйству | |
| Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy | Постановление Совета ЕС No 1290/2005 от 21 июня 2005 по финансированию общей сельскохозяйственной политики | Council Regulation No 1290/2005 |
| Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (article 37) | Постановление Совета ЕС No 1605/2002 от 25 июня 2002 г. По финансовому регулированию общего бюджета ЕС (в части прямых расходов) (статья 37) | Council Regulation No 1605/2002 (в части прямых расходов) (статья 37) |
| Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (article 72) | Постановление Совета ЕС No 1083/2006 от 11 июля 2006 г., вводящего общие положения по Европейскому фонду регионального развития, Европейскому социальному фонду и Фонду единства, отменяющее Положение № 1260/1999 (ст. 72) | Council Regulation No 1083/2006 (ст. 72) |
| Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the regions and the Court of Auditors "On the commission anti-fraud strategy", 2011 | Стратегия Еврокомиссии по борьбе с правонарушениями, 2011 | Стратегия Еврокомиссии по борьбе с правонарушениями, 2011 |
| Отчеты | | |
| Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud, Annual Report 2011 (2010,2009) | Отчет Еврокомиссии Европейскому Парламенту и Совету ЕС о борьбе с правонарушениями за 2011 (2010,2009) г. | Отчет Еврокомиссии о борьбе с правонарушениями за 2011 (2010,2009) г. |
| Communication staff working document "Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2011" Accompanying Fight against fraud, Annual Report 2011 | Рабочие документы персонала Еврокомиссии «Методология по статистической оценке сообщаемых правонарушений за 2011 г.» Дополняет Отчет Еврокомиссии Европейскому Парламенту и Совету ЕС о борьбе с правонарушениями за 2011 | Рабочие документы персонала Еврокомиссии, 2011 |
| Report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2011 | Отчет OLAF с 1 января по 31 декабря 2011 г. | Отчет OLAF за 2011 г. |

Перечень условных сокращений приведен в таблице ниже (Таблица 70)

Таблица 70 - Перечень условных сокращений

| | |
|---------------------|---------------------------|
| European Union (EU) | Европейский союз (ЕС) |
| European Council | Европейский совет (Совет) |

| | |
|--|---|
| European Parliament | Европейский парламент (Европарламент) |
| Council of the European Union (EU Council) | Совет Европейского союза (Совет ЕС) |
| European Commission (EC) | Европейская комиссия (Еврокомиссия) |
| Gross National Income (GNI) | Валовый национальный доход (ВНД) |
| European Union Solidarity Fund (EUSF) | Фонд солидарности ЕС |
| European Globalisation Adjustment Fund (EGAF) | Европейский фонд по адаптации в условиях глобализации |
| International Organization of Supreme Audit Institutions | Международная организация высших органов финансового контроля (INTOSAI) |
| The European Anti-fraud Office - OLAF (от фр. Office de Lutte Anti-Fraude) | Служба по борьбе с правонарушениями (OLAF) |
| Irregularity management system (IMS) | Система управления правонарушениями |

5.6.2 Организационные и законодательные основы борьбы со злоупотреблениями в области бюджета

Система по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета строится на широкой законодательной базе, включающей положения *общего законодательства* (принимается на основе решений Совета ЕС и Европейского Парламента, распространяется на всех участников бюджетного процесса, включая государства-участников ЕС) и *специального законодательства* (принимается на основе решений Еврокомиссии) (Рисунок 65). Более подробно характеристика представленных на указанном рисунке нормативных актов приведена в таблице (Таблица 69). Большое значение в реализации функций по предотвращению правонарушений имеет *законодательство по отдельным секторам* (Таблица 69).

На основе положений ст. 325 Договора о функционировании ЕС значительная часть полномочий по выявлению противоправных действий возложена на *государства-участников ЕС*.

Последние должны применять тот же набор методов и инструментов для противодействия правонарушениям, который они используют в собственных интересах на национальном уровне (Договор о функционировании ЕС, ст. 325) и координировать свои действия с ЕС *посредством взаимодействия с Еврокомиссией*.

Европейский парламент и Совет ЕС после консультаций с Советом Аудиторов внедряет необходимые меры в области предотвращения и борьбы

с правонарушениями в сфере финансов ЕС и требует введения аналогичных по эффективности мер в государствах-участниках ЕС, институтах ЕС, организациях и агентствах (Договор о функционировании ЕС, ст. 325 (4)).

Еврокомиссия участвует в борьбе с правонарушениями посредством своего подразделения - *European Anti-Fraud Office (OLAF)* – служба Еврокомиссии по борьбе с правонарушениями (создана в 1999 г.). На начало 2012 г. OLAF имела следующие показатели: персонал – 437 человек, бюджет – 58,2 млн. евро, программы – 23,5 млн. евро¹⁹⁷.

Данная служба обладает независимым статусом в области расследования правонарушений по использованию финансовых ресурсов ЕС¹⁹⁸ (Решение о создании OLAF, ст. 3). OLAF может быть уполномочен проводить расследования в области правонарушений не только Еврокомиссией, но и другими службами и институтами ЕС (Решение о создании OLAF, ст. 2). Должен иметь прямые контакты с полицией и судебными представителями.

Особая процедура назначения директора: назначается Еврокомиссией после консультации с Европейским парламентом и Советом, сроком на 5 лет (срок может быть продлен только 1 раз). Директор ответственен за проведение расследований (Решение о создании OLAF, ст. 5).

¹⁹⁷ Годовой отчет OLAF за 2011 г. (раздел 1)

¹⁹⁸ http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm

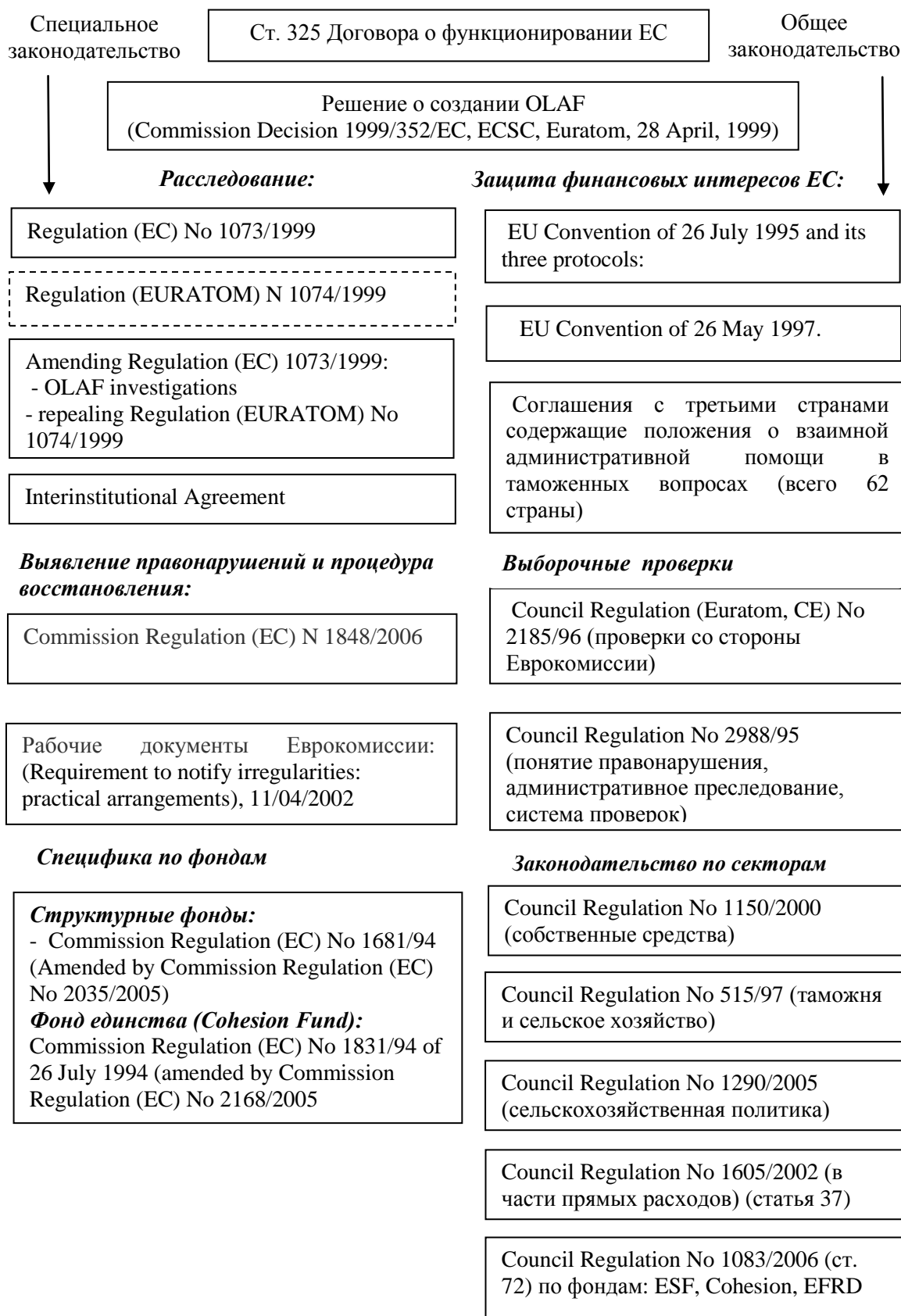


Рисунок 65 – Юридическая основа работы OLAF

В задачи службы входит (Решение о создании OLAF, ст. 2):

1. Расследование правонарушений, затрагивающих бюджет ЕС; случаев коррупции, серьезного нарушения бюджетной дисциплины в институтах ЕС
2. Разработка политики по борьбе с правонарушениями для Еврокомиссии.
3. Участие в развитие соответствующей инфраструктуры
4. Обеспечение сбора и анализа информации
5. Оказание технической поддержки другим службам и институтам ЕС, в том числе в части обучения сотрудников методикам выявления правонарушений.

Выполнение OLAF возложенных на нее задач реализуется в составе обширной законодательной базы (Рисунок 65).

Общее законодательство по борьбе с правонарушениями и коррупцией, принимаемое на уровне постановлений Европейского парламента и Совета ЕС, устанавливающее необходимость, условия, принципы и основные направления защиты финансовых интересов ЕС по борьбе с коррупцией и иными правонарушениями. Определяет сферы ответственности и условия взаимодействия институтов ЕС, государств-участников ЕС, их уполномоченных органов и должностных лиц (Рисунок 66), вводит понятие правонарушения.

Правонарушение (Irregularity) – любое нарушение положений нормативно-правовых актов ЕС, которое является результатом действия или бездействия ответственного лица, которое привело или могло бы привести к ущербу для общего бюджета ЕС или бюджетам, им управляемым в виде снижения или потерь доходов, формируемых из собственных ресурсов, собираемых напрямую от имени ЕС или в виде необоснованных расходов (Council Regulation No 2988/95, ст. 1 (2)).

На уровне общего законодательства устанавливаются условия проведения выборочных проверок участников бюджетной системы.

Выборочные проверки возлагаются на государства-участников ЕС (Regulation 966/2012, ст. 59), условия проведения, в том числе частота проверок, детализируются по секторам, по объему выполняемых ими целей и задач и определяются государствами-участниками самостоятельно в соответствии с правилами, специфическими для отдельных секторов (фонды, прямые расходы, сельскохозяйственная политика и др.) (Council Regulation No 2988/95, ст. 8, Таблица 69, Рисунок 65).

Правонарушения могут быть также выявлены в рамках проверок, осуществляемых Палатой аудиторов и в системе внутреннего контроля участниками бюджетного процесса (Рисунок 61). Результаты проверок передаются Еврокомиссии, а через нее – службе OLAF для последующего расследования.

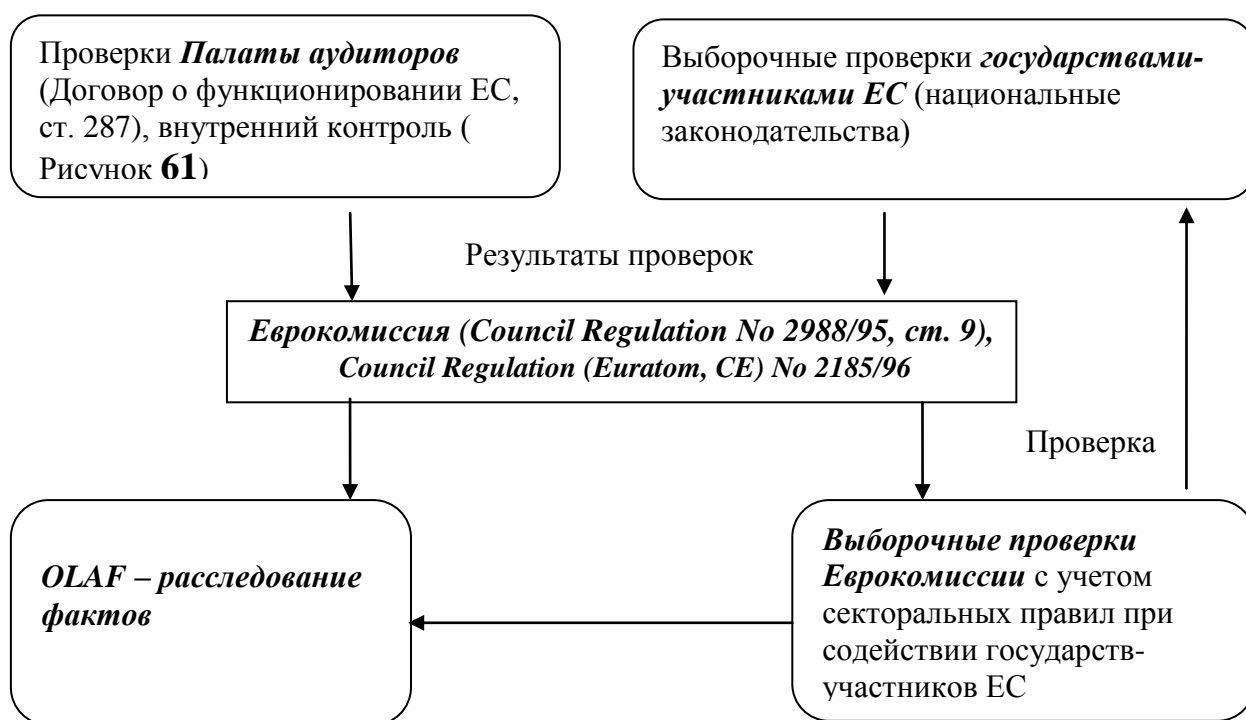


Рисунок 66 – Взаимодействие институтов ЕС и государств-участников ЕС в противодействии злоупотреблениям

Еврокомиссия имеет особые права в отношении проведения выборочных проверок (Council Regulation No 2185/96).

Проводит проверки в случаях (Council Regulation No 2185/96, ст. 2):

- для выявления серийных или затрагивающих сразу несколько государств-участников ЕС правонарушений;
- для применения более оперативных и действенных методов проверок ввиду особой ситуации, сложившейся в государстве-участнике ЕС;
- по требованию заинтересованного в проверке со стороны Еврокомиссии государства-участника ЕС.

Проверки проходят при тесном взаимодействии с государствами-участниками ЕС (Regulation 966/2012, ст. 59). Проверяются экономические операции, при нарушении правил проведения которых могут быть применены меры административного наказания (Council Regulation No 2185/96, ст. 5). Все информация, полученная по результатам проверки подлежит защите под грифом «профессиональная тайна».

Инспектора Еврокомиссии, проводящие проверку, обязаны сообщать уполномоченным органам государства-участника информацию о любом факте или подозрении о правонарушении, а также об итоговых результатах проверки.

Проверка должна проводиться в полном соответствии с требованиями национального законодательства государства-участника (Council Regulation No 2185/96, ст. 5).

Для защиты финансовых интересов ЕС в рамках формирования доходов и исполнения бюджета используются административные проверки, меры и штрафы (Council Regulation No 2988/95, ст. 8(3)).

Штрафы могут взиматься только за конкретные правонарушения, установленные законодательно. Система штрафов и других мер административных наказаний создается как обеспечительная система корректного управления бюджетом.

В национальном законодательстве государств-участников ЕС должна признаваться легитимность проверок и система административных наказаний, установленных на уровне ЕС (Council Regulation No 2988/95, ст. 2(4)).

Срок давности по делу об административном правонарушении на уровне ЕС установлен как 4 года, однако, с учетом законодательства по отдельным секторам (общая сельскохозяйственная политика, структурные фонды: Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский социальный фонд (ESF), Фонд единства) и может быть установлен меньший срок, но не менее 3 лет (Council Regulation No 2988/95, ст. 3(1)). Для долгосрочных программ срок давности не может быть меньше продолжительности самой программы. *Период исполнения административного наказания* – 3 года.

Государства-участники на уровне национальных законодательств могут устанавливать более длительные сроки (Council Regulation No 2988/95, ст. 3(3)).

Общим правилом является возврат неправомерно полученных за счет бюджета ЕС выгод. Предусмотрены два механизма возврата:

- Принятие виновным лицом обязательства выплатить неправомерно полученные средства

- Уменьшение на эту сумму дополнительных выплат или предоставляемого аванса

- Могут быть дополнительно начислены проценты (Council Regulation No 2988/95, ст. 4).

Система административных наказаний и ее соотнесение с уголовным преследованием представлена в таблице ниже.

Таблица 71 - Система административных наказаний ЕС

| <i>Правонарушения без признаков мошенничества (Council Regulation No 2988/95, ст. 5)</i> | <i>Правонарушения с признаками мошенничества (Council Regulation No 2988/95, ст. 6)</i> |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Выплата <i>штрафа</i> - Выплата <i>суммы большей</i>, чем полученная в результате нарушения <i>плюс проценты</i>, где это возможно; - Полный или частичный <i>возврат преференций</i>, гарантируемый правилами ЕС, даже если виновное лицо на незаконном основании получило только часть из них; - <i>Исключение из системы преференций</i> или изъятие преференций на время, соответствующее действию правонарушения; - Временное <i>исключение из схемы помощи</i> ЕС; | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Административное наказание</i> (в частности, наложение штрафов) может быть <i>приостановлено</i> с момента возбуждения <i>уголовного дела</i> с продлением периода исполнения административного наказания. После завершения судебного дела – исполнение административного наказания может быть продлено (с учетом штрафов уже наложенных |

| | |
|---|---|
| <p>- Утрата предоставленного обеспечения, гарантирующего соответствие установленным правилам ЕС или пополнение обеспечения, неправомерно освобожденного от обременения</p> <p>- классические штрафы, имеющие экономическую природу и устанавливаемые в рамках секторального законодательства (см. Выше) Советом ЕС</p> | <p>судом).</p> <p>Не применяется в случае, если финансовые штрафы составляют неотъемлемую часть системы финансовой поддержки, так как они не эквивалентны штрафам, накладываемым уголовной системой</p> |
|---|---|

2. *Специальное законодательство* по борьбе с правонарушениями и коррупцией, разрабатывается на основе общего законодательства и определяет порядок взаимодействия с государствами-участниками ЕС по вопросам проведения выборочных проверок, систему сообщений о возможных правонарушениях со стороны третьих лиц, административных расследований, восстановления полученного ущерба уполномоченными органами – Еврокомиссией и ее внутренней службой по борьбе с правонарушениями – OLAF.

Условия работы Еврокомиссии определяются на уровне Совета ЕС и Парламента ЕС, ее службы – OLAF - на уровне Еврокомиссии.

5.6.3 Система расследования правонарушений службой Еврокомиссии по борьбе с правонарушениями (OLAF)

Работа по выявлению и расследованию правонарушений OLAF осуществляется *по четырем этапам*: сбор информации и ее отбор (Рисунок 67); расследование правонарушений; подготовка рекомендаций; мониторинг выполнения рекомендаций.

(1) Сбор информации и ее отбор



Рисунок 67 – Сбор информации и ее отбор для целей последующего расследования

Сбор информации осуществляется в рамках систем контроля, установленных на уровне институтов ЕС и государств-участников ЕС, кроме того имеется широкая сеть оповещения OLAF о возможных правонарушениях в области бюджета со стороны третьих лиц (3/4 от всего количества сообщенных правонарушений)¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Оценки OLAF (см. Отчет OLAF за 2011 г., стр. 5 - http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/index_en.htm)

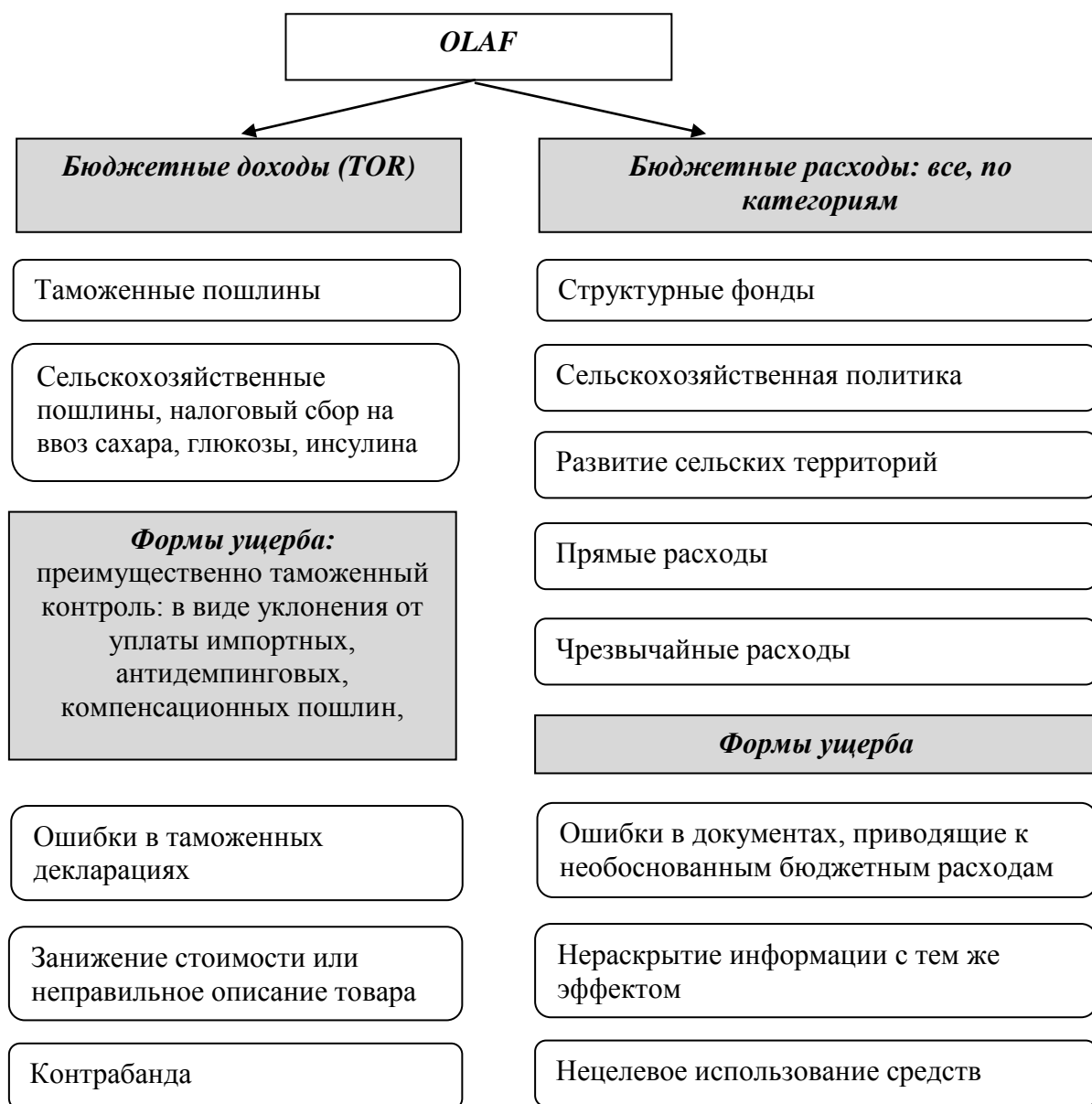


Рисунок 68 – Область ответственности OLAF²⁰⁰

Отбор информации осуществляется по следующим правилам:

- уполномочен ли OLAF расследовать представленные случаи;
- достаточно ли информации для начала административного расследования
- подпадает ли информация под приоритеты политики расследований (Рисунок 68)²⁰¹.

²⁰⁰ На основе официальной информации OLAF (http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/index_en.htm)

²⁰¹ IPP (investigation policy priorities)

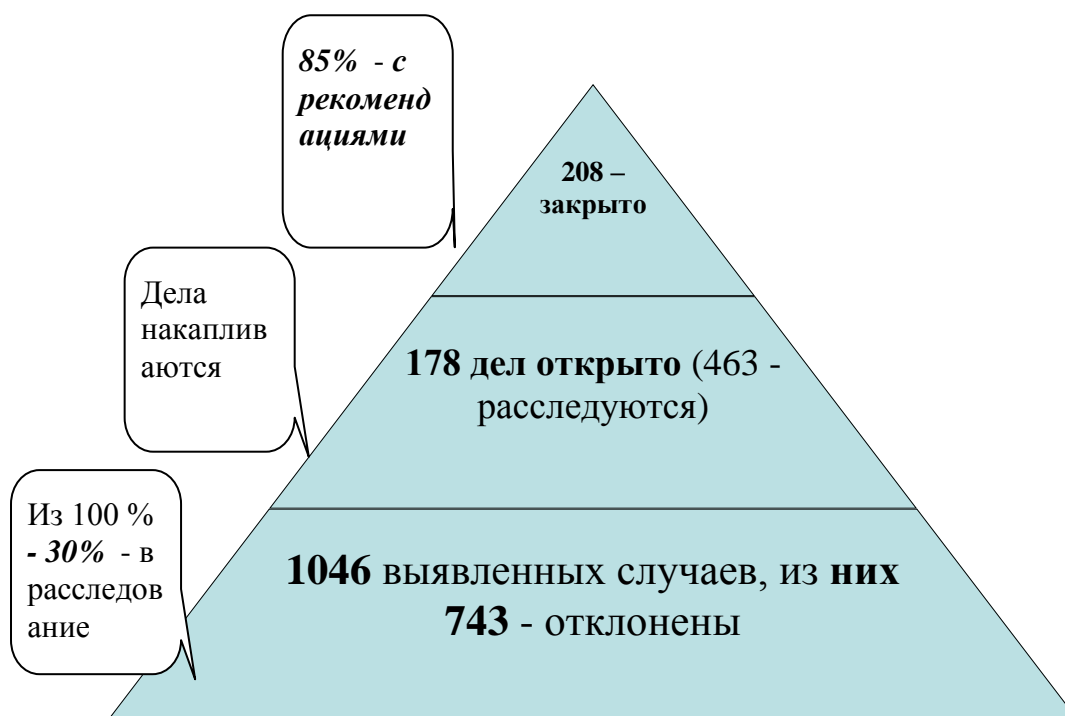


Рисунок 69 – Статистка отбора информации²⁰²

Не все открытые дела проходят процедуру расследования в OLAF – только те, в отношении которых последний имеет соответствующие административные и кадровые ресурсы. Дела, которые не проходят процедуру расследования в OLAF, а передаются другим уполномоченным органам (как правило на национальном уровне государств-участников) именуются координационными делами (coordination cases) (Таблица 72). В их отношении OLAF выступает в качестве координатора и ассистента (например, уголовные дела).

Таблица 72 – Соотношение между расследуемыми и координационными делами на конец года²⁰³

| Количество, шт. | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Расследования | 317 | 317 | 325 | 338 | 328 |
| Координационные дела | 91 | 108 | 132 | 155 | 135 |
| <i>Расследования, %</i> | <i>77,7</i> | <i>74,6</i> | <i>71,1</i> | <i>68,6</i> | <i>70,8</i> |
| Всего | 408 | 425 | 457 | 493 | 463 |

²⁰² Отчет OLAF за 2011 г., стр. 5 - http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/index_en.htm

²⁰³ Там же, стр. 18

(2) Расследование

В своей деятельности по выявлению правонарушений их расследования и восстановления полученного ущерба OLAF опирается на *права и обязанности участников бюджетной системы ЕС*, включая институты и государства-участников.

Проведение расследований, включая в том числе выборочные проверки, осуществляется в контексте административных процедур. На период 2013 г. предусмотрено введение изменений в процедуру расследования правонарушений (в 2013 году второе чтение проходит рассмотрение Дополнений к Постановлению Еврокомиссии о расследовании (Regulation (EC) No 1073/1999), в том числе отменяющих действие Постановление Совета ЕС о расследовании правонарушений в области финансовых интересов Евроатома ([Regulation \(EURATOM\) N 1074/1999](#)).

Согласно действующему постановлению Regulation (EC) No 1073/1999 OLAF имеет право проводить *административные расследования и выборочные проверки* (не выполняет функции прокуратуры).

Все проверки носят независимый характер (Решение о создании OLAF, ст. 3). Расследования могут проводиться в любом институте ЕС, организации, а также в государстве-участнике ЕС и в третьих странах. OLAF может оказывать помощь в проведении уголовных расследований.

Начало расследования считается открытие дела Директором OLAF (он же закрывает дело).

Инструменты расследования: интервью, осмотр помещений, выборочные проверки, судебные операции (досудебная подготовка), совместная работа и координация усилий с государствами-участниками ЕС. Завершающим этапом расследования выступает подготовка заключения.

(3) Подготовка рекомендаций

Рекомендации по каждому результату расследования готовятся от имени Директора OLAF (Рисунок 69) и включают (Таблица 73):

- судебные рекомендации;

- дисциплинарные рекомендации
- финансовые рекомендации (возврат)
- административные рекомендации

Таблица 73 – Статистика выданных рекомендаций по 2011 г.²⁰⁴

| Вид рекомендаций | Доля в общем количестве |
|-----------------------------------|-------------------------|
| Судебные | 42% |
| Дисциплинарные | 9% |
| Финансовые рекомендации (возврат) | 36% |
| Административные | 13% |

(4) Мониторинг выполнения рекомендаций

Выполнение рекомендаций предусматривает одно из следующих действий, осуществляемых соответствующими уполномоченными органами:

- уголовное расследование;
- судебное разбирательство и вынесение приговора
- финансовые покрытия и восстановления
- дисциплинарные наказания

Недостатки существующей системы расследований и реформа OLAF

Указанный выше порядок борьбы с правонарушениями в последние годы критикуются и пересматриваются²⁰⁵:

- существуют серьезные различия по странам по применяемым подходам и методам выявления правонарушений, форм предоставления отчетов по результатам выявления, в классификации правонарушений на мошеннические действия и прочие виды правонарушений;

- по отдельным государствам ЕС показатели выявленных правонарушений значительно разнятся, что ставит вопрос об адекватности используемых мер и их оценке.

Вместе с тем, государства-участницы ЕС через свои национальные институты управляют 4/5 бюджета ЕС, собирают традиционные собственные

²⁰⁴ Отчет OLAF за 2011 г., стр. 17

²⁰⁵ См., например, Отчет Еврокомиссии о борьбе с правонарушениями (Protection of the European Union's financial interests - Fight against fraud, Annual Report 2011). Источник - http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/communities-reports/index_en.htm

ресурсы (TOR)²⁰⁶ и являются главными действующими лицами в области идентификации и выявления правонарушений.

Ежеквартальный отчет государств-участников ЕС о выявленных правонарушениях в исполнении бюджета касается области т.н. «совместного менеджмента» и традиционных собственных ресурсов (TOR) (**Рисунок 61**).

В предоставленном отчете государства-участники ЕС должны в предварительном порядке распределять выявленные правонарушения на 2 группы:

1. Несоответствия, вызванные мошенническими действиями (однозначные мошеннические действия или признаки, указывающие на мошенничество)
2. Иные несоответствия (без явных признаков мошеннических действий).

Критерии по отнесению выявленных правонарушений к той или иной категории **различаются по странам-участницам, что делает статистику по таким отчетам не всегда сопоставимой**²⁰⁷.

С 2009 г. Еврокомиссия совместно с OLAF проводят последовательное рассмотрение и совершенствование системы по борьбе с правонарушениями по составляющим ее областям применения (Рисунок 70).

²⁰⁶ В основном таможенные и сельскохозяйственные пошлины, но также антидемпинговые пошлины и налоговый сбор на ввоз сахара, глюкозы, а с 2004 г. – инулина.

²⁰⁷ См., например, Отчет Еврокомиссии о борьбе с правонарушениями за 2011 г., раздел 2 (http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/index_en.htm)

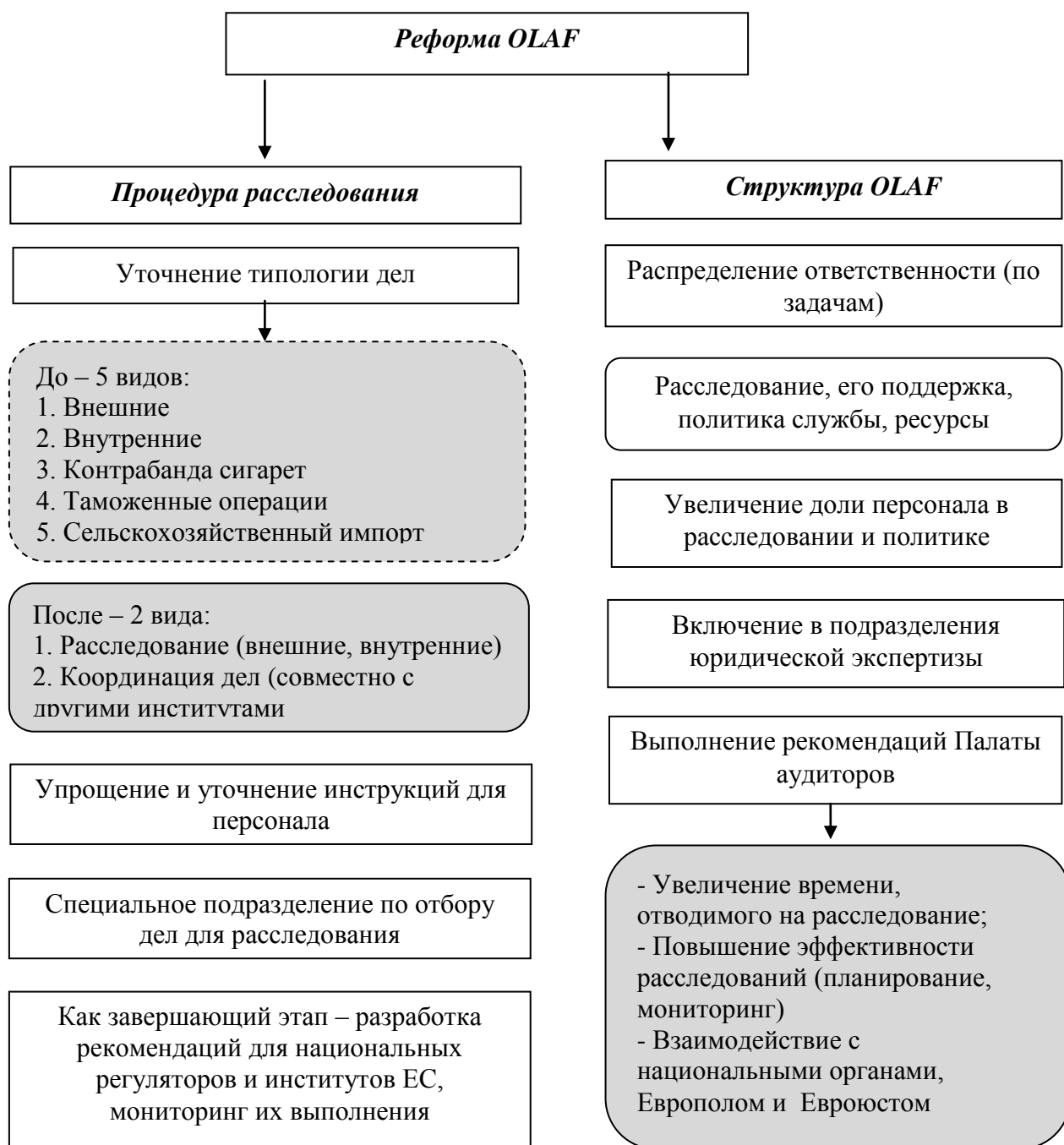


Рисунок 70 – Основные направления реформирования OLAF²⁰⁸

В целом, качество (полнота и своевременность) передаваемой со стороны государств-участников ЕС информации о выявляемых правонарушениях последовательно улучшается. Количество недостатков и несоответствий уменьшается. В настоящее время Еврокомиссия указывает на

²⁰⁸ Подготовлены на основе частичного применения Еврокомиссией и OLAF Amending Regulation (EC) 1073/1999 (в 2013 году - рассматривается во втором чтении) в части процедуры расследования правонарушений

наличие нескольких таких моментов, которые не оказывают существенного влияния на итоговую статистику правонарушений²⁰⁹.

5.6.4 Статистика правонарушений против финансовых интересов ЕС и процедур финансового восстановления

На уровне Еврокомиссии (Отчет Еврокомиссии о борьбе с правонарушениями) приводится общая статистика по количеству выявленных правонарушений на основе отчетности, предоставленной государствами-участниками ЕС²¹⁰.

Как следует из таблицы (Таблица 74) количество правонарушений, в том числе в стоимостном выражении колеблется вокруг величины **12 тыс.** правонарушений в год в стоимостном эквиваленте – **2-2,5 млрд. евро**. Различия по годам, особенно резкие скачки в сторону роста в основном связаны с этапами закрытия долгосрочных программ, во время которых количество выявленных правонарушений возрастает²¹¹ (закрытие программного периода 2000-2006 гг. отразилось на отчетности 2009-2010 гг.). В 2008 г. Еврокомиссия начала внедрение Системы управления правонарушениями (Irregularity management system (IMS)), что повысило результативность проводимых проверок.

Таблица 74 - Правонарушения, выявленные согласно отчетам государств-участников ЕС

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Количество правонарушений, тыс. шт. | 10,85 | 12,67 | 12,97 | 15,08 | 12,20 |
| Размер правонарушений в стоимостном эквиваленте, млрд. евро | 3,95 | 1,16 | 1,84 | 2,20 | 1,90 |

²⁰⁹ Там же, стр. 5

²¹⁰ Составлено по данным Отчетов Еврокомиссии о борьбе с правонарушениями за 2009, 2010, 2011 гг. (Источник - http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/communities-reports/index_en.htm)

²¹¹ Растет количество проверок

По данным таблиц (Таблица 75, Таблица 76) наиболее крупной областью правонарушений (по количеству) остается сбор собственных доходов бюджета (TOR). С 2008 г. в среднем 40% от всего числа выявленных нарушений (ошибки в таможенных декларациях, контрабанда).

Практически на одном с ним уровне правонарушения в области политики выравнивания, финансируемой за счет Фонда единства (Cohesion Fund) – в среднем с 2008 г. – 37%. Чуть ниже количество выявляемых правонарушений в области сельского хозяйства.

Таблица 75 – Количество выявленных правонарушений в разрезе областей, штук

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Сельское хозяйство и рыболовство | 1 133 | 1 621 | 1 825 | 2 443 |
| Политика выравнивания (cohesion policy) | 4 007 | 4 737 | 7 062 | 3 880 |
| Помощь при вступлении в ЕС | 523 | 706 | 424 | 263 |
| Прямые расходы | 932 | 705 | 1 021 | 922 |
| Доходы (TOR) | 6 075 | 5 204 | 4 744 | 4 696 |
| Итого | 12 670 | 12 973 | 15 076 | 12 204 |

Таблица 76- Структура количества выявленных правонарушений в разрезе областей, %

| % | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Сельское хозяйство и рыболовство | 8,9 | 12,5 | 12,1 | 20,0 |
| Политика выравнивания (ohesion policy) | 31,6 | 36,5 | 46,8 | 31,8 |
| Помощь при вступлении в ЕС | 4,1 | 5,4 | 2,8 | 2,2 |
| Прямые расходы | 7,4 | 5,4 | 6,8 | 7,6 |
| Доходы (TOR) | 47,9 | 40,1 | 31,5 | 38,5 |
| Итого | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Что касается стоимостного размера ущерба, то *более 70% всего ущерба* (с 2008 г.) составляют правонарушения в области политики выравнивания (Таблица 77, Таблица 78), у TOR в среднем по годам – 20%.

Таблица 77 – Стоимостной размер (по оценке государств-участников ЕС) выявленных правонарушений в разрезе областей и направлений контроля ²¹², млн. евро

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------|--------|------|---------|
| Сельское хозяйство и рыболовство | 102,3 | 125 | 135 | 179,9 |
| Политика выравнивания (cohesion policy) | 585,2 | 1223 | 1550 | 1 219,0 |
| Помощь при вступлении в ЕС | 61 | 117 | 83 | 60,0 |
| Прямые расходы | 34,7 | 27,5 | 43 | 51,4 |
| Доходы (TOR) | 375 | 343 | 393 | 387,0 |
| Итого | 1158,2 | 1835,5 | 2204 | 1 897,3 |

Таблица 78 – Структура выявленных правонарушений по стоимостной оценке в разрезе областей и направлений контроля

| % | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Сельское хозяйство и рыболовство | 8,8 | 6,8 | 6,1 | 9,5 |
| Политика выравнивания (cohesion policy) | 50,5 | 66,6 | 70,3 | 64,2 |
| Помощь при вступлении в ЕС | 5,3 | 6,4 | 3,8 | 3,2 |
| Прямые расходы | 3,0 | 1,5 | 2,0 | 2,7 |
| Доходы (TOR) | 32,4 | 18,7 | 17,8 | 20,4 |
| Итого | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

При доля правонарушений (по стоимостной оценке) с признаками мошенничества²¹³ по годам является крайне нестабильной (Таблица 79, Таблица 81). Наиболее значительным по количеству и стоимостному объему мошеннических операций был 2010 год. По сельскому хозяйству, помощи при вступлении в ЕС и TOR доля мошенничества в правонарушениях приближалась к 50%. В среднем по годам мошенничество в двух последних областях оставалось на высоком уровне.

По количеству правонарушений эта доля заметно меньше (Таблица 80, Таблица 82).

²¹² Составлено по данным Отчетов Еврокомиссии о борьбе с правонарушениями за 2009, 2010, 2011 гг. (Источник - http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/reports/communities-reports/index_en.htm)

²¹³ Общим правилом является значительный размер ущерба, связанный с мошенничеством

Таблица 79 - Правонарушения, выявленные согласно отчетам государств-участников ЕС и отнесенные ими к мошенничеству

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|------|
| Количество правонарушений, тыс. шт. | 1,85 | 1,45 | 1,80 | 1,90 | 1,20 |
| Размер правонарушений в стоимостном эквиваленте, млрд. евро | 2,90 | 0,08 | 0,95 | 0,64 | 0,40 |

Таблица 80 - Правонарушения, выявленные согласно отчетам государств-участников ЕС и не отнесенные ими к мошенничеству

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|-------|-------|-------|-------|
| Количество правонарушений, тыс. шт. | 9,00 | 11,22 | 11,17 | 13,18 | 11,00 |
| Размер правонарушений в стоимостном эквиваленте, млрд. евро | 1,05 | 1,08 | 0,89 | 1,56 | 1,49 |

Таблица 81 – Доля правонарушений, отнесенных к мошенничеству по направлениям расходов, согласно стоимостной оценке, %

| % | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------|------|------|------|
| Сельское хозяйство и рыболовство | 3,9 | 10,6 | 51,1 | 43,0 |
| Политика выравнивания (Cohesion policy) | 9,7 | 8,9 | 23,5 | 16,7 |
| Помощь при вступлении в ЕС | 21,3 | 48,7 | 49,4 | 20,0 |
| Прямые расходы | 9,2 | 5,5 | 8,4 | 2,9 |
| Доходы (TOR) | 20,0 | 28,9 | 42,0 | 28,2 |
| Итого | 13,1 | 15,2 | 29,2 | 21,3 |

Таблица 82 – Доля правонарушений, отнесенных к мошенничеству по направлениям расходов, согласно количественной оценке, %

| % | 2010 | 2011 |
|---|------|------|
| Сельское хозяйство и рыболовство | 22,7 | 5,8 |
| Политика выравнивания (cohesion policy) | 6,6 | 7,1 |
| Помощь при вступлении в ЕС | 23,8 | 21,3 |
| Прямые расходы | 2,1 | 3,7 |
| Доходы (TOR) | 18,6 | 15,4 |
| Итого | 12,5 | 10,1 |

Процедура финансового восстановления

Статистика последних лет свидетельствует об улучшении ситуации с восстановлением причиненного ущерба (Таблица 83, Таблица 84). В том числе благодаря реализации политики Еврокомиссии по борьбе с правонарушениями (Anti-fraud policies).

В декабре 2011 года Еврокомиссия одобрила финансирование двух программ по борьбе с правонарушениями: Hercule III (110 млн. на 7 лет) и Pericles 2020 (7,7 млн. на 7 лет).

Таблица 83 - Коэффициент восстановления ущерба от противоправных действий в 2010, 2011 гг., %

| % | 2010 | 2011 |
|---|------|------|
| TOR | 46 | 52 |
| Сельское хозяйство и развитие сельских территорий | 85 | 77 |
| Политика выравнивания | 69 | 93 |
| Другие направления | 92 | 92 |

Таблица 84 - Коэффициент восстановления ущерба от противоправных действий в 2009,2010 гг., %

| % | 2009 | 2010 |
|---------------------------------|------|------|
| TOR | 50 | 46 |
| Сельское хозяйство | 39 | 42 |
| Политика выравнивания | 53 | 67 |
| Фонды поддержки вступления в ЕС | 27 | 30 |
| Прямые расходы | 56 | 59 |

5.6.5 Системы раскрытия информации о выявленных злоупотреблениях в области бюджета ЕС и примеры распространенных правонарушений

На основе работы Еврокомиссии и OLAF, а также системы результатов работы систем внутреннего (уполномоченные органы государств-участников ЕС, институты ЕС, должностные лица) и внешнего контроля (Палата аудитором) помимо соответствующих отчетов (Еврокомиссия, OLAF, Палата аудитором) формируются информационные базы правонарушений.

Электронные системы информирования о правонарушениях

Введены 2 основные системы для оповещения Еврокомиссии о правонарушениях²¹⁴:

- *Own Resources (OWNRES)* «Собственные ресурсы», управляется Генеральным директоратом по бюджету;

- *Irregularity Management System (IMS)* «Система управления правонарушениями», управляется OLAF. Для раздела «Прямые расходы» информация приходит от отдельного подразделения Еврокомиссии АВАС (Accrual Based Accounting).

Own Resources (OWNRES) «Собственные ресурсы» - система для предоставления информации о правонарушениях со стороны государств-участников ЕС. Последние обязаны сообщать Еврокомиссии посредством Согласно OWNRES system выявленные случаи мошенничества и иных правонарушений, если сумма собственных ресурсов бюджета в них задействованных (TOR) превышает 10 000 евро (Regulation No 1150/2000, ст. 6(5)). Данная система является важным источником информации для проведения анализа, а также расследования связанных правонарушений.

Правонарушения вводятся в систему в виде кейсов (дел) с момента их обнаружения и регулярно обновляются в процессе проведения расследования, а также дополнения вновь выявленными правонарушениями.

Система управления нарушениями (Irregularity Management System (IMS))

IMS – это построенное на веб-основе приложение с возможностью удаленного доступа через интернет. Является не только инструментом выполнения задач по формированию отчетов организаций, но и предоставляет широкий доступ всем заинтересованным лицам. Система предназначена для введения государствами-участниками информации по широкому спектру выявляемых правонарушений, а также для безопасного обмена информацией между ними и Еврокомиссией.

²¹⁴ Рабочие документы персонала Еврокомиссии, 2011 (Communication staff working document “Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2011” Accompanying Fight against fraud, Annual Report 2011)

Включает следующие модули:

- Модуль 1681 – Структурные фонды (программный период 2000-2006 гг.)

- Модуль 1831 – Фонд единства (Cohesion fund) (программный период 2000-2006 гг.)

- Модуль 1848 – Европейский фонд развития сельского хозяйства и сельской местности (EAFRD) / Европейский сельскохозяйственный гарантийный фонд (European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)) (все программные периоды)

- Модуль 498 – Европейский фонд рыбного хозяйства (EFF) (программный период 2007-2013 гг.)

- Модуль 1828 – Политика единства (Cohesion policy) (программный период 2007-2013 гг.)

- Модуль РАА- Помощь при вступлении в ЕС (Pre-accession assistance) (программный период 2002-2006)

- Модуль IPA - Инструменты оказания помощи при вступлении в ЕС (Instrument for Pre-accession assistance) (программный период 2007-2013 гг.)

Кроме того, созданы и функционируют два инструмента по эффективному управлению бюджетными средствами ЕС со стороны Еврокомиссии:

- *Центральная база данных лиц, допустивших нарушения* при использовании бюджетных средств ЕС (*Central Exclusion Database (CED)*),

- *Система раннего предупреждения* (Early Warning System (EWS)).

Центральная база данных лиц, допустивших нарушения – предназначена для защиты финансовых интересов ЕС путем формирования списка компаний, уполномоченных организаций, физических лиц, которые были исключены из системы финансирования ЕС ввиду участия в мошенничестве или серьезных правонарушениях против финансовых интересов ЕС.

Доступна всем участникам бюджетной системы ЕС: институтам, уполномоченным лицам (органам) в государствах-участниках ЕС, при определенных условиях – третьим странам и международным организациям.

Критерии включения в этот список строго определены:

- ситуации неплатежеспособности (банкротство, неуплата налогов или социальных взносов)
- окончательные судебные решения (мошенничество, коррупция, отмывание денег, участие в криминальных организациях)
- решение заказчика (ЕС) относительно профессионального несоответствия лица, конфликте интересов и др.

Система раннего предупреждения (Early Warning System (EWS))

Включает информацию о людях, компаниях, организациях, которые могут нанести ущерб в результате мошеннических действий. Открыта для Еврокомиссии и ее исполнительных агентств.

Указанные выше информационные системы широко используются как дополнительные источники информации и инструменты для проведения расследований в области правонарушений.

Anti-Fraud Transit Information System –

Для борьбы с таможенными правонарушениями.

Примеры распространенных правонарушений²¹⁵

Пример 1 – Правонарушения в системе распределения государственного заказа

Источник информации о возможном правонарушении: Генеральный директорат региональной политики Еврокомиссии сообщил и возможном правонарушении в тендере на финансирование за счет средств Фонда Единства проекта по строительству завода в Болгарии. Стоимость проекта – 34 млн. евро. Кроме того, победителю предоставлялся кредит Европейского банка реконструкции на сумму 25 млн. евро.

²¹⁵ Отчет OLAF за 2011 г., стр. 23-28

Суть предполагаемого правонарушения: Консорциум, выигравший тендер не предоставил доказательств своей квалификации и наличия соответствующего опыта. Дополнительно на реализацию проекта было выделено 7 млн. евро.

Расследование OLAF: Подтвердило наличие правонарушения

Рекомендации OLAF: Отмена результатов тендера. Возврат уже выплаченной суммы в 7 млн. евро. Направление материалов расследования в прокуратуру Болгарии для возбуждения уголовного дела.

Пример 2 – Злоупотребления с резюме специалистов в финансируемом за счет средств ЕС Африканском проекте

Источник информации о возможном правонарушении: Делегация ЕС в Африканской стране сообщила о возможных нарушениях в системе государственных закупок

Суть предполагаемого правонарушения: проведение конкурса на заключение контрактов на оказание услуг со специалистами по контролю и управлению дорожными работами, финансируемыми из бюджета ЕС на основе систематически вносимых изменений в CV экспертов и приведению их к состоянию соответствия требованиям конкурса.

Расследование OLAF: Подтвердило наличие правонарушения. Выявило большую текучесть экспертов и отсутствие надлежащей проверки их квалификации. При этом аналогичные правонарушения были выявлены в рамках выборочных проверок еще в трех странах. Отмечалась массовая замена квалифицированных специалистов на неквалифицированных.

Рекомендации OLAF: Еврокомиссия подготовила приказы о возмещении (recovery orders). По основным контрактам, сумма к возмещению составила более 70 тыс. евро. Национальные органы прокуратуры и судебные органы начали самостоятельные проверки.

Пример 3 – Мошенничество с импортом биодизельного топлива через Индию

Источник информации о возможном правонарушении: Выборочные проверки OLAF.

Суть предполагаемого правонарушения: OLAF установила, что после введения в 2009 г. антидемпинговых пошлин на биодизельное топливо, произведенное в США, значительная партия этого товара была поставлена из США в индийскую компанию. В то же самое время та же индийская компания экспортировала такое же количество биодизельного топлива в ЕС, задекларированного как произведенного в Индии. Таможенные пошлины не были уплачены.

Расследование OLAF: Подтвердило наличие правонарушения. В рамках расследования получена информация от уполномоченных органов Бельгии, Испании, Швейцарии, Индии и США.

Рекомендации OLAF: Бельгии, Испании – странам импортерам было предъявлено уведомление о необходимости уплатить сумму таможенных пошлин в размере 32 млн. евро.

Пример 4 – Мошенничество с импортом пластиковых пакетов из Китая

Источник информации о возможном правонарушении: Жалоба от материнской компании, зарегистрированной в ЕС и ведущей свой бизнес по производству пластиковых пакетов в Китае.

Суть предполагаемого правонарушения: Незаконное использование имени материнской компании, зарегистрированной в ЕС, другими китайскими экспортерами для снижения ставки анти-демпинговых пошлин.

Расследование OLAF: Подтвердило наличие правонарушения. В рамках расследования получена информация от уполномоченных органов Китая, Дании, Германии, Ирландии, Швеции и Великобритании.

Рекомендации OLAF: Дании, Германии, Ирландии, Швеции и Великобритании – странам импортерам было предъявлено уведомление о необходимости внести недоплаченную сумму таможенных пошлин.

Адекватные меры применяются по отношению к компаниям на территории Китая.

Пример 5 – Контрабанда сигарет интернациональной криминальной группой

Источник информации о возможном правонарушении: Приглашение OLAF к участию в расследовании по факту контрабанды из прокуратуры Германии для координации дальнейшего расследования с участием Германии, Литвы и Польши

Суть предполагаемого правонарушения: Незаконная деятельность интернациональной группы, осуществляющей контрабанду сигарет из России (Калининград) и Украины через Белоруссию на рынок Польши и Германии через несколько транспортных компаний.

Расследование OLAF: Подтвердило наличие правонарушения, а также наличие разветвлённой сети гибких «деловых» связей между производителями сигарет, транспортными компаниями (на территории России, Украины, Белоруссии) и торговыми организациями на территории ЕС. Объем незаконных поставок – 70 млн. сигарет, убыток от неуплаченных таможенных пошлин по всем странам – 6,5 млн. евро. Под следствием находятся 35 человек.

Рекомендации OLAF: расследование продолжается. Административные штрафы за контрабанду будут установлены на виновных лиц в зависимости от государства-участника на территории которых они были задержаны.

Пример 6 – Требование взятки должностным лицом ЕС

Источник информации о возможном правонарушении: информирование OLAF

Суть предполагаемого правонарушения: Обвиняемое должностное лицо выполняло функции по управлению проектами, занималось отбором заказчиков и принимало работы по проектам.

Расследование OLAF:

Должностное лицо оказывало незаконное содействие отдельным компаниям в обеспечении победы на конкурсах по заключению государственных контрактов и требовал взятки за приемку результатов работ.

Рекомендации OLAF:

Заведены уголовные дела в отношении должностного лица и участвующих в мошеннических схемах компаний. Должностное лицо в предварительном порядке освобождено от занимаемой должности. Участвующие компании внесены в Систему раннего предупреждения (Early Warning System (EWS)) и не смогут принимать участие в проектах ЕС в будущем.

6 Анализ действующей системы управления финансовыми ресурсами Таможенного союза и Единого экономического пространства

6.1 Информационная база анализа

Информационная база анализа представлена базой нормативно-правовых документов, определяющих порядок создания и условия функционирования интеграционных объединений, а также иных информационно-аналитических документов, представленной в базе данных ТС, ЕЭП (Таблица 85).

Таблица 85 – Информационная база анализа

| Организация | Нормативные документы, публикации |
|-------------|---|
| ЕврАзЭС | <ul style="list-style-type: none">- Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. (с изменениями от 25 января 2006 г. и 6 октября 2007 г.);- Протокол о внесении изменений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года;- Решение № 515 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Межгосударственной целевой программе «Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов Евразийского экономического сообщества»;- Решение № 487 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О ходе выполнения Решения Межгоссовета ЕврАзЭС (на уровне глав правительств) от 11 декабря 2009 года № 461 «Об утверждении Межгосударственной целевой программы Евразийского экономического сообщества «Инновационные биотехнологии» (принято в г. Санкт-Петербурге 21.05.2010);- Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. № 356 «О Порядке разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества»;- Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 16 «О Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества»;- Решение № 445 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2008 год» (принято в г. Минске 27.11.2009);- Решение № 503 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2009 год» (принято в |

| | |
|-----------------------|---|
| | <p>г. Астане 05.07.2010);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Решение № 448 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2010 год» (принято в г. Минске 27.11.2009); - Решение № 504 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010); - Соглашение об учреждении Евразийского банка развития, заключенное в г. Астане 12.01.2006г.; - Годовой отчет Евразийского банка развития за 2011 год; - Договор об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, подписанный в г. Москве 09.06.2009г.; - Соглашение об управлении средствами Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, заключенное в г. Москве 09.06.2009г.; - Финансовая отчетность Антикризисного фонда ЕврАзЭС за год, закончившийся 31 декабря 2012 года; - Решение № 420 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества и о создании Центра высоких технологий Евразийского экономического сообщества»; - Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (на уровне глав государств) от 4 февраля 2009 г. № 416 «О создании Центра высоких технологий ЕврАзЭС»; - Решение № 475 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Концепции создания Евразийской инновационной системы» (принято в г. Санкт-Петербурге 11.12.2009); - и др. |
| Таможенный союз и ЕЭП | <ul style="list-style-type: none"> - Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года; - Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 года; - Договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года; - Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года; - Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 года; - Договор о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г.; - Решение № 5 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Комиссии Таможенного союза» (Принято в г. Москве 12.12.2008); - Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 19 декабря 2009 г. № 35 «О Плане действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»; |

| | |
|---------------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 49 «О ходе выполнения Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»; - Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 9 декабря 2010 г. № 65 «О ходе выполнения Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»; - Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 15 марта 2011 г. № 77 «О Плана мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП» - Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 года); - Соглашение об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 г.; - Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 28.05.2010 (ред. от 18.06.2010) «О применении международных договоров в рамках формирования таможенного союза»; - Решение № 12 Комиссии Таможенного союза «О Смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2009 год» (принято в г. Москве 04.02.2009); - Решение № 657 Комиссии Таможенного союза «О годовом отчете об исполнении Сметы расходов Комиссии Таможенного союза за 2010 год» (принято в г. Минске 19.05.2011); - Решение № 54 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010); - Решение № 611 Комиссии Таможенного союза «О проекте Сметы расходов Комиссии Таможенного союза на 2012 год» (принято в г. Москве 07.04.2011); - и др. |
| Евразийская экономическая комиссия | <ul style="list-style-type: none"> - Договор о Евразийской экономической комиссии, подписанный 18 ноября 2011 года; Решение № 1 Высшего Евразийского экономического совета «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» (вместе с «Функциями и полномочиями Совета») (принято в г. Москве 18.11.2011); - Декларация от 18.11.2011 «О евразийской экономической интеграции»; - и др. |
| Информационно-аналитические документы | <ul style="list-style-type: none"> - S.Blockmans, H.Kostanyan, I.Vorobiov. Towards a Eurasian Economic Union: The Challenge of Integration and Unity. CEPS Special Report, No. 75 / December 2012; - D.Rozanov. Reality of the Eurasian Economic Space. European Dialogue, 28 March 2012; - Аналитический вестник №7(450), подготовленный Аналитическим управлением Совета Федерации. 16.03.2012. С.22; Дементьев А.Н., Трофимов А.М.. О некоторых аспектах формирования бюджетной политики в рамках ЕврАзЭС // Аналитический вестник Совета Федерации № 7(450); |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Долгалев А.В. Таможенный союз: история создания и механизм функционирования. 15.03.2012 // http://bujet.ru; - Евразийское экономическое сообщество: 2000-2009. Справочник/ Секретариат Интеграционного комитета ЕврАзЭС. – М., 2010. – 112с.; - Исмагулов Н. Лидеры стран-участниц ЕврАзЭС примут решения о работе Сообщества до 2015 года // http://www.inform.kz/rus/article/2519964; - Информационно-справочные материалы «Таможенный союз. Беларусь-Казахстан-Россия. Единое экономическое пространство» // Торгово-промышленная палата России, Региональное представительство в Центральной Азии. Алматы, 2012 г.; - Лихачев А.Е.. Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана: история, современный этап и перспективы развития // Российский экономический вестник, №(6) июнь 2010; - Лихачев А.Е., замминистра экономического развития Российской Федерации. Евразийская экономическая комиссия: Формирование наднационального регулирующего органа Таможенного Союза и Единого экономического пространства. Круглом столе Ассоциации европейского бизнеса. Минэкономразвития России. Круглый стол Ассоциации Европейского бизнеса, Брюссель, 30 июля 2012 г.; - Мансуров Т. (Генеральный секретарь ЕврАзЭС). Как рождается новая Евразия // Российская газета. – Федеральный выпуск № 5950 (277). – 30.11.2012; http://www.evrases.com/news/view/908; - Президенты стран ТС поручили своим правительствам разработать план создания ЕАЭС к 1 мая 2013 года // http://uenews.ru/content/news/129/10965; - Что ВТО-м портфеле? «Российская газета» - Федеральный выпуск №5826 (153); - Черкасов Н.А.. Доктрина развития Евразийского экономического сообщества в XXI веке. Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС; - и др. |
|--|---|

6.2 Анализ действующей системы управления финансовыми ресурсами Таможенного союза и Единого экономического пространства

В таблице (Таблица 86) представлены основные понятия (создаваемые интеграционные объединения, обеспечивающие их деятельность органы управления), связанные с формированием ТС и ЕЭП.

Таблица 86 – Краткая характеристика некоторых интеграционных объединений на пространстве СНГ

| Уровень интеграции | Понятие интеграционного объединения | Страны-участницы | Этапы формирования интеграционного объединения |
|--|--|---|---|
| <p>Единое экономическое пространство (ЕЭП)</p> | <p>Пространство, состоящее из территорий Сторон, на котором функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, существует единая инфраструктура и проводится согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающие свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы [ст.1 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.]</p> <p>Предполагает формирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда, проведение общей экономической политики и создание единой инфраструктуры, завершение гармонизации законодательства Сторон, обеспечивающего функционирование ЕЭП [ст.7 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.]</p> | <p>Беларусь Казахстан Киргизия Россия Таджикистан</p> | <p>Цель формирования ЕЭП провозглашена в Договоре между 4 странами – Беларусью, Киргизией, Казахстаном и Россией [ст.2 Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г.]</p> <p>Договор о создании ЕЭП подписан в 1999 г. 5 странами – Беларусью, Киргизией, Казахстаном, Россией и Таджикистаном [Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.]</p> <p>Формирование ЕЭП признается вторым этапом интеграции после завершения формирования Таможенного союза и единой таможенной территории [ст.7 Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 г.]</p> <p>В конце 2009 г. был принят План действий по формированию ЕЭП [см. Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 19 декабря 2009 г. № 35 «О Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»], в марте 2011 г. – План мероприятий по реализации соглашений, формирующих ЕЭП [см. Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 15 марта 2011 г. № 77 «О Плана мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП»]</p> |

| | | | |
|--|--|-----------------------------------|---|
| | | | С января 2012 г. введена в действие договорно-правовая база ЕЭП При полном выполнении принятых сторонами обязательств полноценное функционирование ЕЭП ожидается с 1 января 2016 года |
| Таможенный союз (ТС) | Форма торгово-экономической интеграции Беларуси, Казахстана и России, предусматривающая единую таможенную территорию, в пределах которой во взаимной торговле товарами, происходящими с единой таможенной территории, а также происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. При этом страны-участницы применяют единый таможенный тариф и другие единые меры регулирования торговли товарами с третьими странами [ст.1 Договора о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза от 6 октября 2007 года] | Беларусь Казахстан Россия | Первоначальное соглашение о формировании Таможенного союза между РФ и Беларусью достигнуто в 1995 г., в том же году к ним присоединился Казахстан [см. Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года; Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 года] Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза подписан Беларусью, Казахстаном и Россией 6 октября 2007 года Создан 19 декабря 2009 г.; Таможенный кодекс ТС вступил в силу для Казахстана и России с 1 июля 2010 г. , для Беларуси – с 6 июля 2010 г. |
| Евразийский экономический союз | Более высокая форма интеграции после Таможенного союза и Единого экономического пространства. Предполагает достижение договоренностей по: - сбалансированной макроэкономической, бюджетной и конкурентной политике; - структурным реформам рынков труда, капиталов, товаров и услуг; - созданию евразийских сетей в сфере энергетики, транспорта и телекоммуникаций [Декларация от 18.11.2011 «О евразийской экономической интеграции»] | Беларусь Казахстан Россия | К 1 января 2015 года планируется завершение кодификации международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и создание на этой основе Евразийского экономического союза [Декларация от 18.11.2011 «О евразийской экономической интеграции»] |
| <u>Обеспечивающие формирование и деятельность ТС и ЕЭП организации/ органы</u> | | | |
| Евразийское экономическое сообщество | Международная организация, созданная для эффективного продвижения процесса формирования странами-участницами ТС и ЕЭП и реализации других | Беларусь Казахстан Киргизия | Примечание. После создания ЕЭК функции по дальнейшему углублению интеграции между Беларусью, Казахстаном и Россией передаются |

| | | | |
|--|--|--|---|
| (ЕврАзЭС) | целей и задач, определенных в соглашениях о Таможенном союзе, Договоре об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях и Договоре о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве [ст.1,2 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.] | Россия Таджикистан* * В 2006-2008 гг. членом ЕврАзЭС был Узбекистан; Армения, Молдова и Украина имеют статус наблюдателя при ЕврАзЭС | от ЕврАзЭС к ЕЭК. Полномочия из сферы деятельности ЕврАзЭС существенно сокращаются: работа данной организации сконцентрируется на вопросах, не входящих в компетенцию Таможенного союза (социально-гуманитарное сотрудничество, пограничная проблематика, завершение ряда отраслевых программ). Продолжат работу Суд ЕврАзЭС и Межпарламентская ассамблея. «Смысл состоит в том, чтобы ЕврАзЭС и Таможенный союз шли общими курсами, одновременно трансформируясь в Евразийский экономический союз», - В.В. Путин. |
| Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) | Единый постоянно действующий регулирующий орган ТС и ЕЭП, основной задачей которого является обеспечение условий функционирования и развития данных интеграционных объединений, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках ТС и ЕЭП [ст.1 Договора о Евразийской экономической комиссии, подписанный 18 ноября 2011 года] | Беларусь Казахстан Россия | «ЕврАзЭС предстоит функционировать до 2015 года, когда будет сформирован Евразийский экономический союз», - В.В. Путин [Источники: Исмагулов Н. Лидеры стран-участниц ЕврАзЭС примут решения о работе Сообщества до 2015 года // http://www.inform.kz/rus/article/2519964 ; Президенты стран ТС поручили своим правительствам разработать план создания ЕАЭС к 1 мая 2013 года // http://uenews.ru/content/news/129/10965 ; http://www.evrazes.com/news/view/914] |

Источники: См. информационную базу

6.2.1 Евразийское экономическое сообщество

На рисунке приведены основные органы Евразийского экономического сообщества (Рисунок 71).

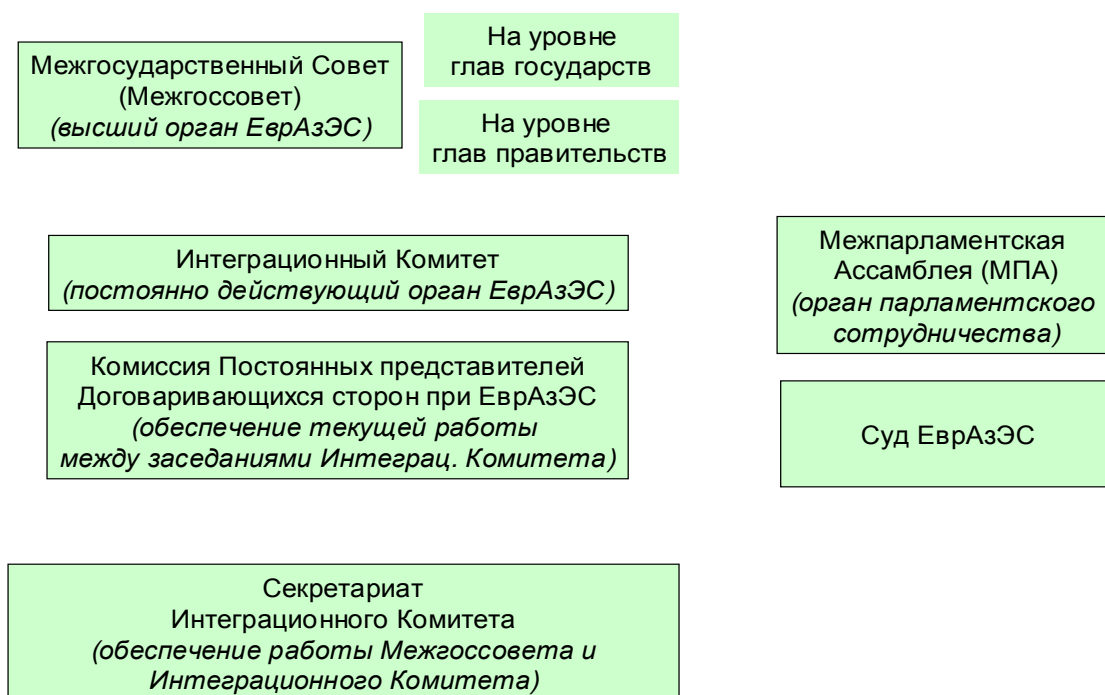


Рисунок 71 – Основные органы ЕврАзЭС (согласно Договору об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года)

Бюджет ЕврАзЭС. Согласно Договору об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года (с изменениями от 25 января 2006 г. и 6 октября 2007 г.) (далее – Договор) данная международная организация финансируется за счет бюджета ЕврАзЭС. Бюджетным периодом является календарный год (п. 3.1 Решения Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 16 «О Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества» (далее – Положение о бюджете))).

Источниками формирования бюджета являются:

- долевые взносы стран-участниц на содержание органов ЕврАзЭС, финансирование проведения заседаний органов ЕврАзЭС и Комиссии Постоянных представителей при ЕврАзЭС согласно следующей шкале: Российская Федерация – 40%; Беларусь и Казахстан – по 20%; Кыргызская Республика и Республика Таджикистан – по 10%;

- взносы стран-участниц на финансирование межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС и иных мероприятий, определяемых решениями Межгоссовета в пропорциях, соответствующих степени участия стран-участниц, согласно решениям Межгоссовета по каждой программе (п.2 ст.15 Договора).

Долевые взносы перечисляются странами на счета бюджета ЕврАзЭС в порядке и сроки, установленные национальными законодательствами, но не реже одного раза в квартал, по общему правилу – в российских рублях или свободно конвертируемой валюте (пп. 6.1, 6.2 Положения о бюджете).

Средства бюджета направляются:

- на содержание органов ЕврАзЭС;
- на финансирование проведения заседаний органов ЕврАзЭС и Комиссии Постоянных представителей при ЕврАзЭС;
- на финансирование межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС;
- на иные мероприятия, не противоречащие целям и задачам ЕврАзЭС, утвержденные Межгоссоветом (п.3 ст.15 Договора).

Финансирование органов ЕврАзЭС осуществляется на основе бюджетной росписи (п. 6.4 Положения о бюджете). При этом в случае не утверждения бюджета ЕврАзЭС на следующий год до конца текущего года, финансирование органов ЕврАзЭС осуществляется ежемесячно до утверждения бюджета в размере 1/12 фактического исполнения бюджета ЕврАзЭС предыдущего финансового года, если иное не оговорено национальными законодательствами Сторон (п. 6.6 Положения о бюджете).

Неиспользованные в текущем году средства подлежат зачислению в счет финансирования следующего года с соответствующим уменьшением сумм долевых взносов стран пропорционально размерам произведенных ими фактических перечислений (п. 6.7 Положения о бюджете); долевые взносы, не перечисленные странами на счета бюджета ЕврАзЭС в текущем финансовом году, подлежат обязательному погашению в течение следующего финансового года (п. 6.8 Положения о бюджете).

Распределение бюджетных полномочий в ЕврАзЭС представлено в таблице (Таблица 87).

Таблица 87 – Распределение бюджетных полномочий в ЕврАзЭС

| Орган ЕврАзЭС | Бюджетные полномочия органа ЕврАзЭС |
|--|--|
| Секретариат Интеграционного Комитета ЕврАзЭС | - разрабатывает бюджет ЕврАзЭС на очередной финансовый год по согласованию с государствами-членами (п.1 ст.15 Договора) |
| Интеграционный комитет ЕврАзЭС | - готовит предложения по формированию бюджета ЕврАзЭС и осуществляет контроль за его исполнением; - является главным распорядителем и ответственным за расходование средств бюджета (п. 1.5 Положения о бюджете); - обеспечивает формирование и исполнение бюджета (п. 1.6 Положения о бюджете); - информирует членов Межгоссовета на уровне глав правительств о текущем исполнении бюджета (п. 8.2 Положения о бюджете); - ежегодно представляет Межгоссовету отчет об исполнении бюджета ЕврАзЭС (п.1 ст.6 Договора) |
| Межгосударственный Совет (Межгоссовет) | - утверждает бюджет ЕврАзЭС (п.1 ст.15 Договора); - обеспечивает контроль за исполнением бюджета (на уровне глав правительств) (п. 7.5 Положения о бюджете) – принимает решение о проведении ревизии финансово-хозяйственной деятельности органов ЕврАзЭС (не реже 1 раза в 2 года), рассматривает результаты ревизии на заседании Межгоссовета на уровне глав правительств (п. 9.5 Положения о бюджете); - принимает решение о применении к нарушителям бюджетной дисциплины санкций (предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса; блокировка расходов; изъятие бюджетных средств; приостановление операций по счетам в кредитных организациях; иные меры ответственности в соответствии с действующим законодательством страны пребывания) (п. 9.6 Положения о бюджете) |
| Органы ЕврАзЭС | - являются распорядителями ассигнований по сметам расходов этих органов (п.1.5 Положения о бюджете) |

Источники: Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. (с изменениями от 25 января 2006 г. и 6 октября 2007 г.); Протокол о внесении изменений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года

Бюджет ЕврАзЭС не может иметь дефицит (п.1 ст.15 Договора).

В случае если задолженность по долевым взносам одной из стран-участниц перед бюджетом ЕврАзЭС превышает сумму, эквивалентную ее годовому долевному взносу, решением Межгоссовета она может быть лишена права голосования в органах ЕврАзЭС до полного погашения задолженности; при этом принадлежавшие ей голоса распределяются между остальными странами-участницами пропорционально их долевым взносам в бюджет ЕврАзЭС на содержание органов ЕврАзЭС и финансирование проведения заседаний органов ЕврАзЭС и Комиссии Постоянных представителей при ЕврАзЭС (п.4 ст.15 Договора).

Доходы бюджета ЕврАзЭС за 2008-2011 гг. представлены в таблице (Таблица 88).

Таблица 88 – Объемы бюджета ЕврАзЭС, 2008-2011 гг.

| Годы | Объем бюджета ЕврАзЭС, млн. российских рублей |
|------|---|
| 2008 | 165,8 |
| 2009 | 208,7 |
| 2010 | 208,7 |
| 2011 | 227,3 |

Источники: Решение № 445 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2008 год» (принято в г. Минске 27.11.2009); Решение № 503 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2009 год» (принято в г. Астане 05.07.2010); Решение № 448 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2010 год» (принято в г. Минске 27.11.2009); Решение № 504 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010)

Распределение расходов бюджета ЕврАзЭС в 2011 г. представлено в таблице (

Таблица 89).

Таблица 89 – Распределение расходов бюджетов органов ЕврАзЭС в 2011 г.

| Направление расходов | Сумма ¹⁷ | |
|--|---------------------|------|
| | тыс. руб. | % |
| Функционирование органов | 201261,8 | 88,6 |
| Функционирование Интеграционного Комитета ЕврАзЭС | 162852,9 | 71,6 |
| Функционирование Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС | 38408,9 | 17 |
| Международное сотрудничество | 16373,9 | 7,2 |
| Проведение совместных мероприятий государств-членов ЕврАзЭС в рамках ЕврАзЭС | 5642,9 | 2,5 |
| Разработка и реализация межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС | 4000,0 | 1,7 |
| Всего | 227 278,6 | 100 |

Источник: Аналитический вестник №7(450), подготовленный Аналитическим управлением Совета Федерации. 16.03.2012. С.22.

Данные таблицы показывают, что на реализацию межгосударственных целевых программ (МЦП) в 2011 г. было потрачено менее 2% бюджета ЕврАзЭС (в 2009, 2010 гг. такой статьи вообще не было).

Этот факт может быть объяснен тем, что механизм финансирования многих МЦП предусматривает выделение финансовых ресурсов из бюджетов стран-участниц, а не из общего бюджета ЕврАзЭС (см. раздел «Финансирование целевых программ ЕврАзЭС»).

Например, на финансирование МЦП «Инновационные биотехнологии» в 2011 г. было предусмотрено выделение 223,6 млн. руб. бюджетных средств (сумма, сопоставимая с бюджетом ЕврАзЭС), однако финансирование программы осуществляется по отдельной схеме из бюджетов государств-участников с привлечением внебюджетных средств²¹⁶.

Финансирование целевых программ ЕврАзЭС. Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. № 356 «О Порядке разработки и реализации

²¹⁶ См. Решение № 487 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О ходе выполнения Решения Межгоссовета ЕврАзЭС (на уровне глав правительств) от 11 декабря 2009 года № 461 «Об утверждении Межгосударственной целевой программы Евразийского экономического сообщества «Инновационные биотехнологии» (принято в г. Санкт-Петербурге 21.05.2010)

межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества» (далее – Решение № 356) определены среди прочего источники и порядок финансирования межгосударственных целевых программ ЕврАзЭС.

Источниками финансирования разработки и реализации межгосударственных целевых программ (МЦП) могут быть:

- бюджеты государств-членов ЕврАзЭС в пределах средств, предусмотренных на эти цели;
- бюджет ЕврАзЭС;
- внебюджетные средства (взносы участников реализации целевых программ, включая организации государственного и негосударственного секторов экономики; собственные средства организаций, заинтересованных в осуществлении целевых программ; кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, инвесторов, заинтересованных в реализации целевых программ (или ее отдельных мероприятий) (пп.38, 39 Решения № 356).

Финансирование разработки и реализации целевых программ может осуществляться по одной из следующих схем или их сочетанию:

- раздельное финансирование, при котором каждое государство-член ЕврАзЭС, участвующее в реализации целевой программы, обеспечивает финансовыми ресурсами выполняемую им часть целевой программы на своей территории в рамках национальной программы;
- финансирование из бюджета ЕврАзЭС за счет взносов государств-членов ЕврАзЭС, участвующих в реализации целевой программы, на конкретную целевую программу в пропорциях, соответствующих степени их участия, согласно решениям Межгоссовета по каждой программе;
- финансирование за счет внебюджетных источников из специального фонда (специального счета) при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС, который создается под конкретную программу с соответствующим режимом его формирования и исполнения (пп. 40, 42 Решения № 356).

Реализуемые в рамках ЕврАзЭС МЦП включают программы в следующих областях:

- инновационные биотехнологии;
- рекультивация территорий государств-членов ЕврАзЭС, подвергшихся воздействию уранодобывающих производств;
- здоровье народов ЕврАзЭС;
- создание Евразийской товаропроводящей системы сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;
- Евразийская стратегическая программа развития электронных технологий;
- создание системы информационного и методического обеспечения реализации единого порядка экспортного контроля государств-членов ЕврАзЭС;
- создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов ЕврАзЭС;
- укрепление и обустройство внешних границ государств-членов ЕврАзЭС²¹⁷.

В таблице (Таблица 90) приведен пример реализуемой в рамках ЕврАзЭС межгосударственной целевой программы.

Таблица 90 – Характеристика реализуемой в рамках ЕврАзЭС МЦП по созданию единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов ЕврАзЭС

| Название программы | Характеристики программы |
|---|---|
| Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов ЕврАзЭС | <p><u>Срок реализации:</u> 2012-2014 гг.</p> <p><u>Цель:</u> создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов ЕврАзЭС с обеспечением возможности ее сопряжения с новой компьютеризированной транзитной системой (NCTS), используемой странами Европейского Союза</p> <p><u>Источник финансирования:</u> средства бюджета ЕврАзЭС, сформированные за счет взносов из бюджетов государств-членов ЕврАзЭС</p> <p><u>Объем финансирования:</u> 212,8 млн руб. в следующих долях: - Беларусь - 42,56 млн. руб. (20%);</p> |

²¹⁷ <http://www.mfa.gov.by/multilateral/organization/list/f1df1da1904583ab.html>

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Казахстан - 42,56 млн. росс. руб. (20%); - Киргизия - 21,28 млн. росс. руб. (10%); - Российская Федерация - 85,12 млн. росс. руб. (40%); - Таджикистан - 21,28 млн. росс. руб. (10%) |
|--|---|

Источники: Решение № 515 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Межгосударственной целевой программе «Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов Евразийского экономического сообщества; Таир Мансуров (Генеральный секретарь ЕврАзЭС). Как рождается новая Евразия // Российская газета. – Федеральный выпуск № 5950 (277). – 30.11.2012; <http://www.evrases.com/news/view/908>

Бюджеты иных организаций ЕврАзЭС. Кроме собственно бюджета ЕврАзЭС в рамках данной международной организации действует система институтов с собственными бюджетами (см. Рисунок 72).

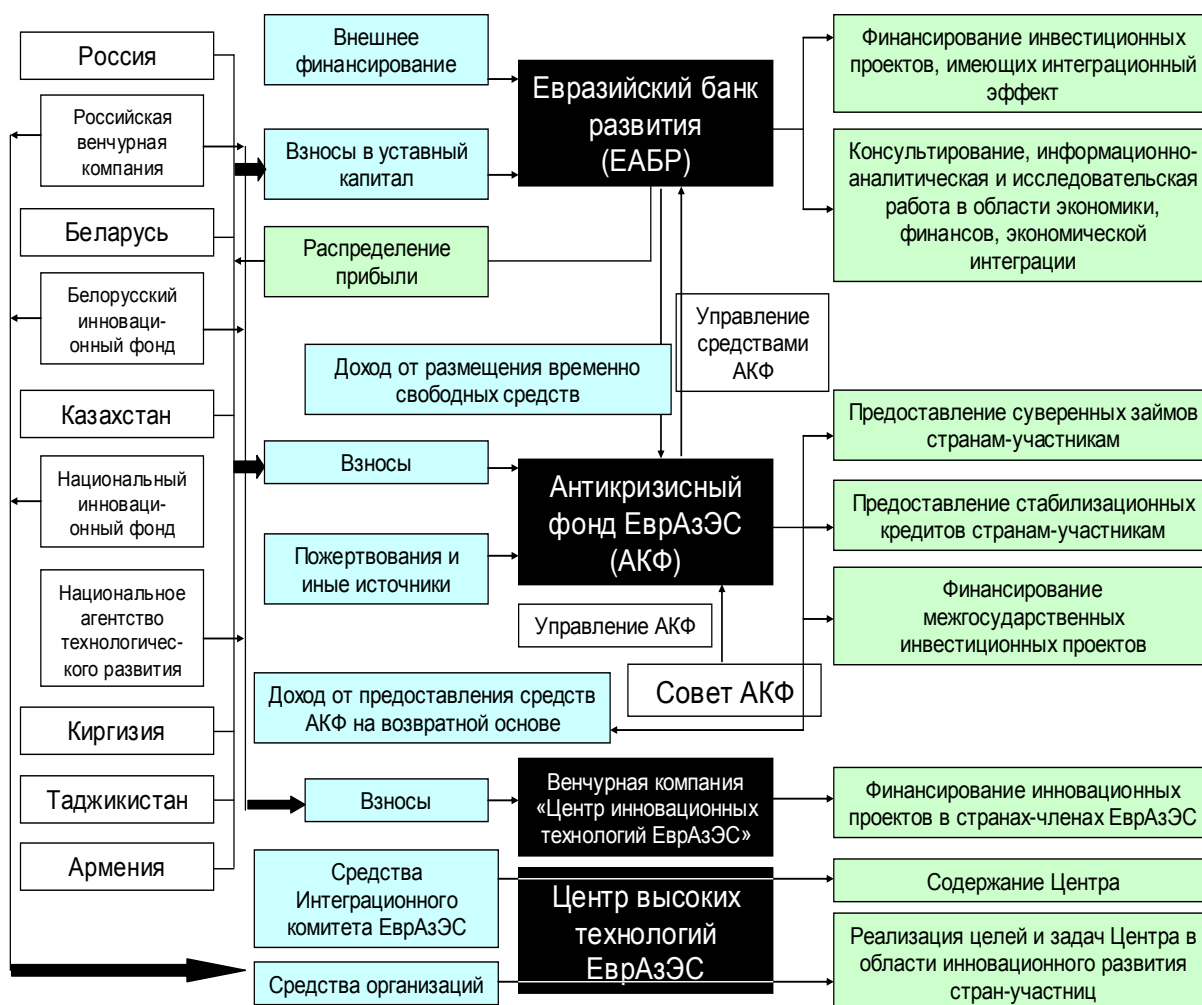


Рисунок 72 – Бюджеты институтов, созданных в рамках ЕврАзЭС

Характеристика институтов, созданных в рамках ЕврАзЭС, включая систему управления их финансовыми ресурсами, приведена в таблице (Таблица 91).

Таблица 91 – Характеристика институтов, созданных в рамках ЕврАзЭС

| Название института | Учредители и участники | Год создания | Цель создания | Источники средств | Направления расходования средств | Управление финансовыми средствами |
|----------------------------------|---|--------------|--|---|---|--|
| Евразийский банк развития (ЕАБР) | Учредители: Казахстан РФ Участники: С 2009 г. – Армения, Таджикистан; 2010 г. – Беларусь; 2011 г. – Киргизия | 2006 | Способствование становлению и развитию рыночной экономики государств-участников ЕАБР, их экономическому росту и расширению торгово-экономических связей между ними путем осуществления инвестиционной деятельности | Осуществляет свою деятельность за счет собственных и привлеченных средств. На 31.12.2011 г. уставный капитал – 1,516 млрд. дол. (1 млрд дол. – РФ; 0,5 млрд дол. – Казахстан; 15 млн дол. – Беларусь; 500 тыс дол. – Таджикистан; по 100 тыс дол. – Армения и Киргизия). С начала деятельности привлек внешнее финансирование в объеме 2,4 млрд дол. (выпуск еврооблигаций, еврокоммерческих бумаг, облигаций в национальных валютах, двусторонних и синдицированных банковских кредитов и др.) | -Финансирование инвестиционных проектов (предоставление гарантий, участие в уставном капитале организаций), имеющих интеграционный эффект (инвестиции осуществляются в крупные эффективные средне- и долгосрочные проекты от, как правило, 30 млн дол. с максимальным сроком окупаемости, как правило, не более 15 лет); -Консультирование участников ЕАБР по вопросам экономического развития, эффективного использования ресурсов, расширения торгово-экономических связей; -Проведение информационно-аналитической работы в области государственных и международных финансов; -Проведение исследований по вопросам экономической интеграции; -Управление средствами Антикризисного фонда ЕврАзЭС и др. <u>Практика.</u> Общая сумма инвестиций ЕАБР в экономику государств-участников превысила 3,9 млрд дол. | Функционирование ЕАБР осуществляется в соответствии с общепринятыми принципами банковской деятельности. Прибыль ЕАБР распределяется между его участниками (только после достижения резервным фондом 15% от уставного капитала) пропорционально количеству оплаченных акций по состоянию на конец финансового года (1 января – 31 декабря). Ревизия деятельности ЕАБР осуществляется ревизионной комиссией ЕАБР, утверждаемой советом Банка сроком на четыре года |
| Анти-кризисный | Беларусь Казахстан | 2009 | Преодоление негативных | Средствами АКФ являются: | -Предоставление суверенных займов государствам-участникам Фонда в | Фонд не является юридическим лицом. |

| | | | | | | |
|---------------------------|--|--|---|---|--|---|
| <p>фонд ЕврАзЭС (АКФ)</p> | <p>Киргизия РФ Таджикистан Армения</p> | | <p>последствий мирового финансового и экономического кризиса национальными экономиками, обеспечение их экономической и финансовой устойчивости, а также содействие дальнейшему углублению интеграции экономик государств-участников Фонда</p> | <p>-взносы в АКФ; -поступления от размещения (инвестирования) временно не используемых средств АКФ; -поступления от предоставления средств АКФ на возвратной основе; -пожертвования; -иные поступления. Первоначальные взносы государств-учредителей в АКФ – 8,513 млрд дол. в т.ч. -Киргизия, Таджикистан и Армения – по эквиваленту в 1 млн долл. -Беларусь – эквивалент 10 млн долл.; -Казахстан – эквивалент в 1 млрд долл.; -РФ – эквивалент 7,5 млрд долл. 10% внесены на счет АКФ денежными средствами, 90% - в форме простого, необращаемого и беспроцентного векселя</p> | <p>целях преодоления негативных последствий мирового финансового и экономического кризиса; -Предоставление стабилизационных кредитов государствам-участникам Фонда с низким уровнем доходов; -Финансирование межгосударственных инвестиционных проектов</p> <p><u>Практика.</u> -2010 г. – финансовый кредит Таджикистану в размере 70 млн дол. на поддержку социальных расходов бюджета; -2011 г. – решение о выделении кредита Беларуси на сумму 3 млрд дол. траншами в течение 3 лет на стабилизацию платежного баланса</p> | <p>Управление средствами АКФ осуществляется Советом Фонда, членами которого являются министры финансов государств-участников АКФ и представители международных организаций-участников АКФ, совместно с управляющим средствами АКФ – Евразийским банком развития</p> |
|---------------------------|--|--|---|---|--|---|

| | | | | | | |
|--|--|-------------|--|--|---|---|
| <p>Центр высоких технологий Евразийского экономического сообщества</p> | <p>Уполномоченные организации Беларуси, Казахстана, Киргизии, РФ, Таджикистана, Армении (фактически в РФ – Российская венчурная компания, в Беларуси – Белорусский инновационный фонд, в Казахстане – Национальный инновационный фонд)</p> | <p>2009</p> | <p>-Содействие разработке и реализации согласованной инновационной политики государственных участников Центра; -Координация работ по созданию Евразийской инновационной системы и развитию инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности в государствах, участвующих в создании и деятельности Центра; -Содействие созданию механизмов финансирования инновационных программ и проектов и создание условий для привлечения инвестиций в инновационную сферу и др.</p> | <p>Информационное, организационно-техническое обеспечение деятельности Центра осуществляется Секретариатом Интеграционного Комитета ЕврАзЭС. Расходы, связанные с финансированием проведения заседаний Наблюдательного совета, осуществляются в соответствии с законодательством принимающего государства-участника Центра, а расходы, связанные с участием в заседаниях, несут органы исполнительной власти направляющего государства-участника Центра. Расходы, связанные с деятельностью по реализации целей и задач Центра, осуществляются за счет средств заинтересованных организаций-участников</p> | <p>-Координация в разработке и реализации концепции создания Евразийской инновационной системы; -Координация деятельности участников Центра в выработке приоритетов и стратегии развития инновационной деятельности; -Организация информационного обмена между заинтересованными национальными структурами, обобщение информации о состоянии и технологической базе инновационных проектов; -Содействие привлечению научных и производственных организаций к реализации совместных инновационных проектов; -Содействие развитию системы подготовки научных и инженерных кадров в области менеджмента инноваций и защите прав интеллектуальной собственности; -Содействие созданию венчурных фондов и других финансовых механизмов для поддержки инновационной деятельности; -Выработка предложений по разработке и внедрению стандартов инновационного менеджмента в сфере разработки и производства высокотехнологичной наукоемкой продукции; -Содействие в разработке и реализации проектов в области</p> | <p>Центр подотчетен Интеграционному Комитету ЕврАзЭС. Отчет Центра за осуществляемую им деятельность и использование финансовых средств утверждается Наблюдательным советом</p> |
|--|--|-------------|--|--|---|---|

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|--|
| | | | | | <p>высоких технологий и инноваций; -Выработка предложений по совершенствованию правового обеспечения инновационной деятельности, экономических механизмов ее реализации и стимулирования; -Подготовка предложений по развитию инфраструктуры, обеспечивающей эффективное прохождение инновационных процессов, включая систему информационного, экспертного, финансово-экономического обеспечения; -Развитие международного сотрудничества в области инновационной деятельности.</p> <p><u>Практика.</u> - К настоящему времени Центр высоких технологий ЕвразЭС отобрал для реализации 14 инновационных проектов и еще 80 находятся на рассмотрении. - В апреле 2013 г. российским фондом «Российская венчурная компания», казахстанским АО «Национальное агентство технологического развития» и Белорусским инновационным фондом создана совместная компания ООО «Венчурная компания «Центр инновационных технологий ЕвразЭС» для финансирования</p> | |
|--|--|--|--|--|---|--|

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | инновационных проектов на экономическом пространстве государств – членов Евразийского Экономического Сообщества. Уставный капитал – по 30 млн руб. от каждого из учредителей | |
|--|--|--|--|--|--|--|

Источники: Соглашение об учреждении Евразийского банка развития, заключенное в г. Астане 12.01.2006г.; Годовой отчет Евразийского банка развития за 2011 год; <http://www.eabr.ru>; Договор об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, подписанный в г. Москве 09.06.2009г.; Соглашение об управлении средствами Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, заключенное в г. Москве 09.06.2009г.; Финансовая отчетность Антикризисного фонда ЕврАзЭС за год, закончившийся 31 декабря 2012 года; <http://acf.eabr.org>; Решение № 420 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества и о создании Центра высоких технологий Евразийского экономического сообщества»; Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (на уровне глав государств) от 4 февраля 2009 г. № 416 «О создании Центра высоких технологий ЕврАзЭС»; http://www.evrases.com/about/sp_cvt; <http://www.itar-tass.com/c9/696569.html>

6.2.2 Таможенный союз

Порядок зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин.

После подписания Беларусью, Казахстаном и Россией Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза в 2007 году и введения в действие Таможенного кодекса ТС в июле 2010 г. вступил в силу следующий порядок зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин между странами-участницами ТС.

Ввозные таможенные пошлины зачисляются в национальной валюте на единый счет, открытый в центральном (национальном) банке (либо в уполномоченном органе, имеющем корреспондентский счет в национальном (центральном) банке) государственному органу, осуществляющему кассовое обслуживание исполнения бюджета (уполномоченный орган) страны-участницы, в которой данные пошлины подлежат уплате (ст.2, п.1 ст.3 Соглашения об установлении и применении в таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 г. (далее – Соглашение)).

На следующий рабочий день после отчетного дня, в котором на единый счет уполномоченного органа были зачислены суммы ввозных таможенных пошлин (для Казахстана – в отчетный день), данный орган осуществляет распределение данных сумм согласно установленным нормативам между странами-участницами путем их перечисления на счета в иностранной валюте, открытые уполномоченным органам других стран-участниц в их национальном (центральном) банке в валюте других стран (ст.2, пп.1,2 ст.5 Соглашения).

Для осуществления распределения уполномоченный орган страны умножает общую сумму ввозных таможенных пошлин, подлежащую распределению, на следующие нормативы распределения: Беларусь – 4,70%; Казахстан – 7,33%; Российская Федерация – 87,97% (п.2,3 ст.5 Соглашения).

Во взаимоотношениях между Казахстаном и Россией используются иные нормативы: Казахстан – 7,69%, Россия – 92,31% (п.2 ст.3 Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 28.05.2010 (ред. от 18.06.2010) «О применении международных договоров в рамках формирования таможенного союза»).

При просрочке перечисления средств выплачиваются проценты в размере 0,1% за каждый календарный день просрочки (п.2 ст.7 Соглашения). При этом страны, которым средства были не выплачены/ выплачены не полностью, на третий рабочий день вправе принять ответные действия и приостановить перечисление сумм ввозных таможенных пошлин со своего единого счета на счет в иностранной валюте страны, нарушившей свои обязательства (п.4 ст.7 Соглашения). С целью возобновления функционирования механизма распределения сумм ввозных таможенных пошлин в полном объеме предусмотрено вмешательство Секретариата Комиссии таможенного союза, Комиссии таможенного союза и Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа ТС) (пп. 6-9 ст.7 Соглашения).

Контроль за соблюдением порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин между странами-участницами ТС осуществляет Комиссия таможенного союза, которая ежегодно представляет в Межгоссовет ЕврАзЭС на уровне глав правительств отчет об исполнении Соглашения (пп.1,2 ст.8 Соглашения). Комиссия также вправе создать специальный комитет из сотрудников уполномоченных, таможенных и иных государственных органов стран-участниц, иных привлеченных специалистов для контроля (аудита) за соблюдением странами порядка зачисления и распределения поступивших сумм ввозных таможенных пошлин (п.3 ст.8 Соглашения).

Кроме этого, ежегодная проверка в рамках совместных контрольных мероприятий осуществляется Комитетом государственного контроля Республики Беларусь, Счетным комитетом по контролю за исполнением

республиканского бюджета Республики Казахстан и Счетной палатой Российской Федерации (п.5 ст.8 Соглашения).

Графически схема распределения ввозных таможенных пошлин и иных эквивалентных платежей в ТС представлена на рисунке (Рисунок 73).



Рисунок 73 – Механизм зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) в Таможенном союзе

Пример распределения ввозных таможенных пошлин и иных эквивалентных платежей в ТС, получаемых Беларусью, представлена на рисунке (Рисунок 74).

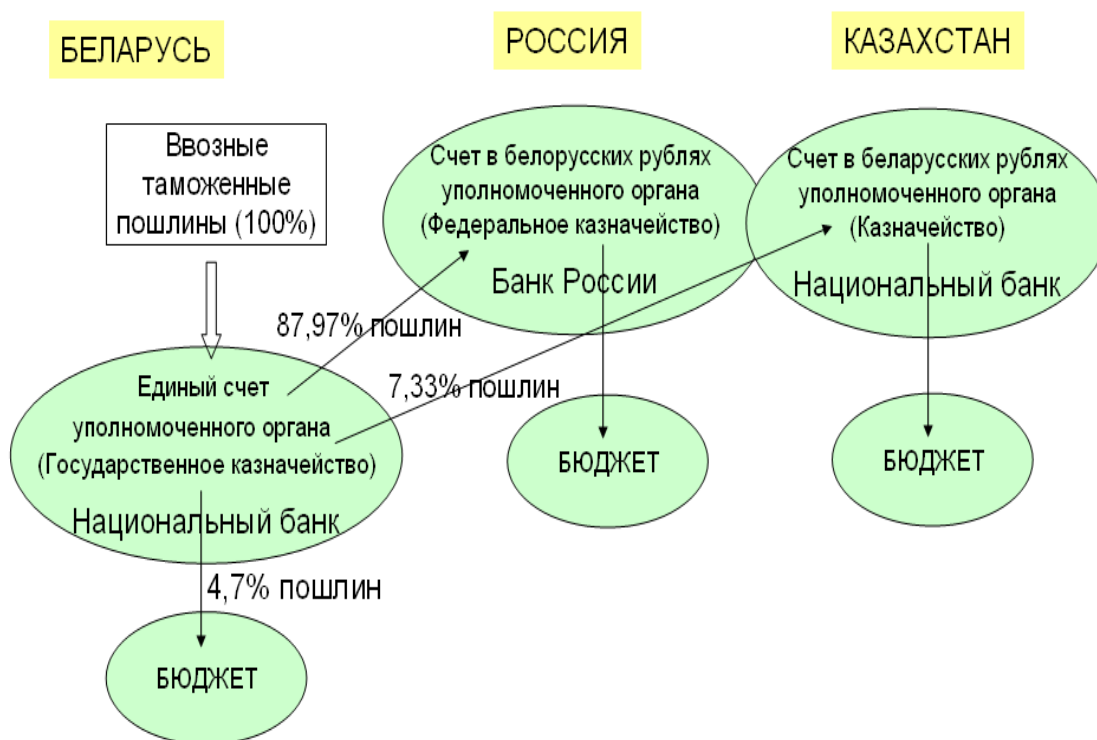


Рисунок 74 – Пример механизма зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) в Таможенном союзе

Анализ исполнения соглашения о Таможенном союзе показывает, что на первом этапе функционирования данного объединения сальдо поступлений складывается не в пользу РФ (см. таблицу (Таблица 92)).

Таблица 92 – Статистика перечислений сумм ввозных таможенных пошлин в бюджеты стран – участников Таможенного союза за период с 1 сентября 2010 г. по 1 января 2012 г.

| Показатель | млрд руб. |
|--|----------------|
| Сумма поступивших ввозных таможенных пошлин, уплаченных на территории РФ, из них | 966,8 |
| распределено в бюджет РФ | 850,5 (87,97%) |
| распределено в бюджет Беларуси | 45,4 (4,7%) |
| распределено в бюджет Казахстана | 70,9 (7,33%) |
| Сумма поступивших от ввозных таможенных пошлин от Беларуси | 35 |
| Сумма поступивших от ввозных таможенных пошлин от Казахстана | 46,7 |
| Сальдо поступлений/выплат ввозных таможенных пошлин для России, из них | -34,5 |
| по Беларуси | -10,3 |
| по Казахстану | -24,1 |

Источник: Долгалев А.В. Таможенный союз: история создания и механизм функционирования. 15.03.2012 // <http://bujet.ru>

Финансирование Комиссии ТС. Для обеспечения условий финансирования и развития Таможенного союза был создан постоянно действующий регулирующий орган ТС – Комиссия Таможенного союза.

Финансирование деятельности Комиссии ТС осуществлялось за счет долевых взносов стран-участниц ТС пропорционально количеству голосов, которыми были наделены страны-участницы в Комиссии (ст. 9 Договора о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г.). А именно, голоса распределялись следующим образом: Беларусь и Казахстан – по 21,5, Россия – 57 (ст. 7 Договора о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г.).

Расходная часть сметы расходов Комиссии ТС направлялась на финансирование содержания ее Секретариата и проведения заседаний Комиссии ТС и высшего органа Таможенного союза (ВОТС) (Межгоссовета ЕврАзЭС) (п.2.1 Положения о смете расходов Комиссии Таможенного Союза, утвержденного Решением Межгоссовета ЕврАзЭС (высшего органа Таможенного союза) на уровне глав правительств от 12 декабря 2008 г. № 5).

Смета расходов Комиссии ТС формировалась и утверждалась без дефицита (п.2.2 Положения о смете расходов Комиссии Таможенного Союза).

Разработка сметы осуществлялась Секретариатом Комиссии ТС, согласовывалась с Правительствами государств-членов Таможенного союза и утверждалась ВОТС (п.3 Положения о смете расходов Комиссии Таможенного Союза). Секретариат составлял квартальные и годовые отчеты об исполнении сметы расходов Комиссии ТС, которые утверждались Ответственным секретарем Комиссии ТС (квартальные отчеты), ВОТС (годовые отчеты) (пп.5.2, 5.3 Положения о смете расходов Комиссии Таможенного Союза).

Перечисление долевых взносов государств-членов Таможенного союза на счета Секретариата осуществлялось, как правило, ежемесячно, но не реже одного раза в квартал (п.4.2).

Ревизия финансово-хозяйственной деятельности Секретариата проводилась представителями государств-членов Таможенного союза по решению Комиссии ТС не реже одного раза в два года; их результаты представлялись на рассмотрение ВОТС (п.6.5 Положения о смете расходов Комиссии Таможенного Союза).

Объем доходов по смете расходов Комиссии Таможенного союза за 2008-2011 гг. представлен в таблице (Таблица 93).

Таблица 93 – Доходы сметы расходов Комиссии ТС, 2009-2012 гг.

| Годы | Объем доходов, млн. российских рублей |
|------|--|
| 2009 | 82,5 |
| 2010 | 267,6 |
| 2011 | 461,6 |
| 2012 | 385 (проект Сметы) |

Источники: Решение № 12 Комиссии Таможенного союза «О Смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2009 год» (принято в г. Москве 04.02.2009); Решение № 657 Комиссии Таможенного союза «О годовом отчете об исполнении Сметы расходов Комиссии Таможенного союза за 2010 год» (принято в г. Минске 19.05.2011); Решение № 54 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010); Решение № 611 Комиссии Таможенного союза «О проекте Сметы расходов Комиссии Таможенного союза на 2012 год» (принято в г. Москве 07.04.2011)

Распределение расходов Комиссии Таможенного союза в 2011 г. представлено в таблице (

Таблица 94).

Таблица 94 – Распределение расходов Комиссии Таможенного союза в 2011

Г.

(тыс. росс. руб.)

| Код статьи | Наименование предметных статей расходов | Сумма |
|------------|--|----------|
| 200 | Расходы | 437657,6 |
| 210 | Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда | 221646,3 |
| 211 | Заработная плата | 163636,1 |
| 212 | Прочие выплаты | 4016,0 |
| 213 | Начисления на выплаты по оплате труда | 53994,2 |
| 220 | Оплата работ, услуг | 209529,4 |
| 221 | Услуги связи | 6218,5 |
| 222 | Транспортные услуги | 41912,3 |
| 224 | Арендная плата за пользование имуществом | 8481,4 |
| 225 | Работы, услуги по содержанию имущества | 96251,1 |
| 226 | Прочие работы, услуги | 56666,1 |
| 290 | Прочие расходы | 6481,9 |
| 300 | Поступление нефинансовых активов | 23918,0 |
| 310 | Увеличение стоимости основных средств | 19473,5 |
| 340 | Увеличение стоимости материальных запасов | 4444,5 |
| | Итого расходов | 461575,6 |

Источник: Решение № 54 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010)

Организационная структура Секретариата Комиссии ТС представлена на рисунке (Рисунок 75).

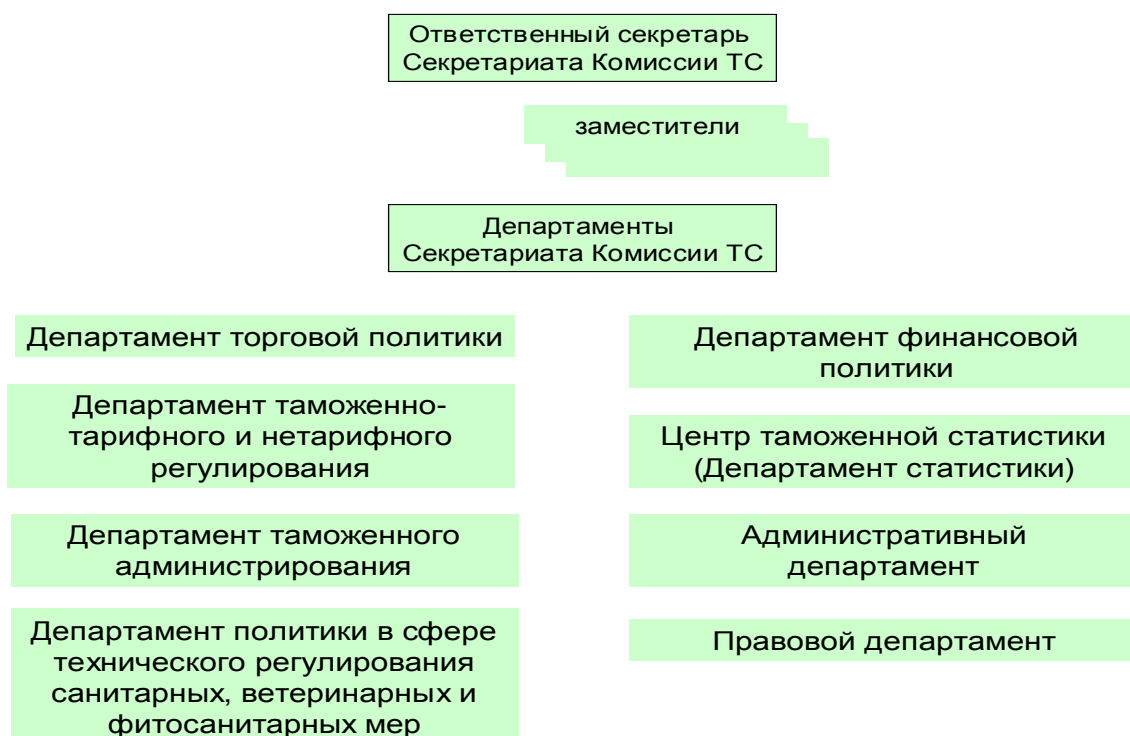


Рисунок 75 – Организационная структура Секретариата Комиссии ТС,
2010 г.²¹⁸

Численность Секретариата Комиссии ТС на 2010 г. составляла 135 чел., в т.ч. 22 должностных лица (16%) и 113 сотрудников (84%)²¹⁹.

6.2.3 Евразийская экономическая комиссия

После создания ЕЭК данная комиссия заменила упраздненную Комиссию Таможенного союза (ст. 39 Договора о Евразийской экономической комиссии, подписанного 18 ноября 2011 г. (далее – Договор)) – начала работу с февраля 2012 г.

На рисунке (см. Рисунок 76) приведены организационные изменения в систему органов ЕврАзЭС с созданием Евразийской экономической комиссии.

²¹⁸ Решение № 92 Комиссии Таможенного союза «О проекте Сметы расходов Комиссии Таможенного союза на 2010 год» (принято в г. Алма-Ате 25.09.2009)

²¹⁹ Решение № 92 Комиссии Таможенного союза «О проекте Сметы расходов Комиссии Таможенного союза на 2010 год» (принято в г. Алма-Ате 25.09.2009)

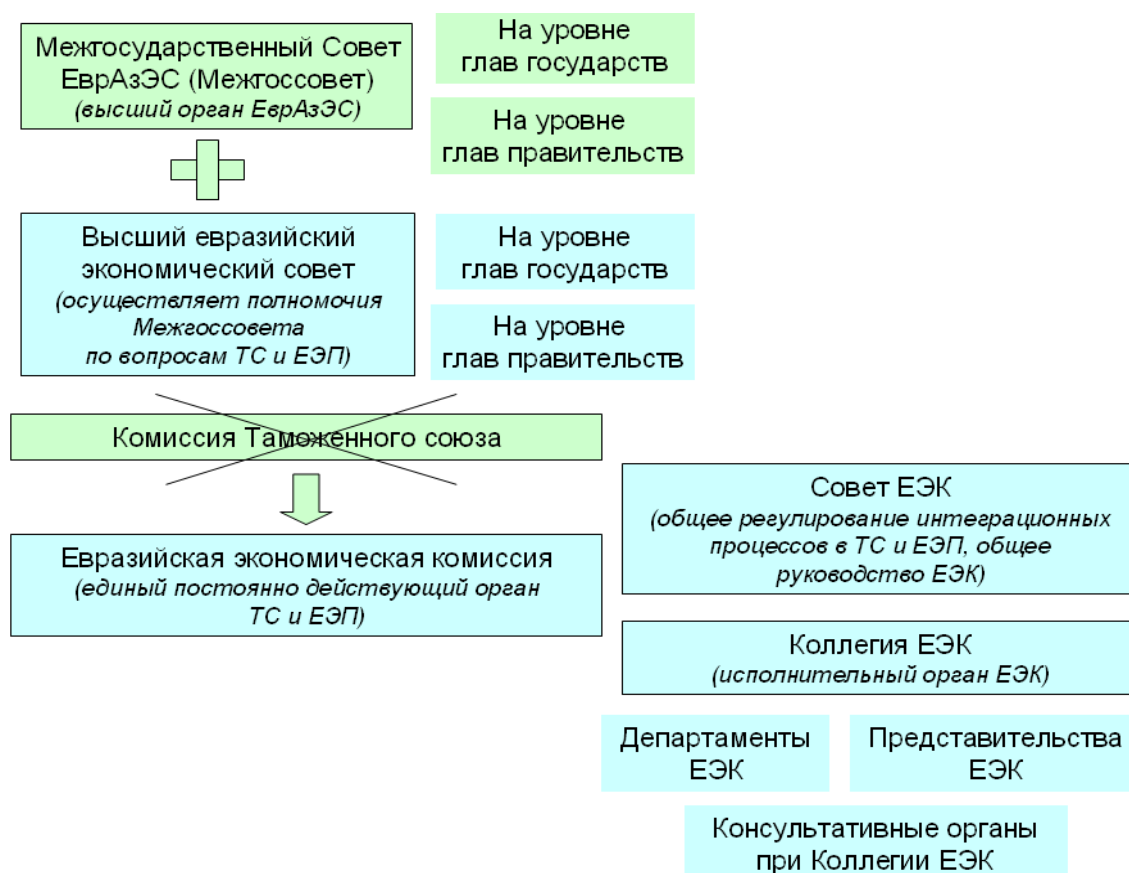


Рисунок 76 – Организационные изменения в систему органов ЕврАзЭС с созданием ЕЭК

Финансовое обеспечение ЕЭК изменено не было (по сравнению с порядком финансирования Комиссии ТС). Так, финансирование деятельности ЕЭК осуществляется на основании бюджета ЕЭК на очередной календарный год, формируемого за счет долевых взносов стран-участниц, определяемых пропорционально нормативам распределения сумм ввозных таможенных пошлин для каждой страны-участницы в соответствии с Соглашением об установлении и применении в таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 г. (п.3 ст.7 Договора)²²⁰.

Коллегия ЕЭК (ее департаменты) осуществляет разработку проекта бюджета ЕЭК и его исполнение, а также подготовку проектов отчетов о его

²²⁰ Беларусь – 4,70%; Казахстан – 7,33%; Российская Федерация – 87,97%. Во взаимоотношениях между Казахстаном и Россией используются следующие нормативы: Казахстан – 7,69%, Россия – 92,31%

исполнении (ст.18, 23 Договора); Совет ЕЭК одобряет бюджет ЕЭК (ст.9 Договора). Председатель Коллегии ЕЭК распоряжается финансовыми и материальными средствами ЕЭК (ст.23 Договора).

Бюджет ЕЭК и положение о бюджете ЕЭК подлежат утверждению Высшим Евразийским экономическим советом на уровне глав государств (п.4 ст.7 Договора).

Организационная структура ЕЭК представлена на рисунке (Рисунок 77).

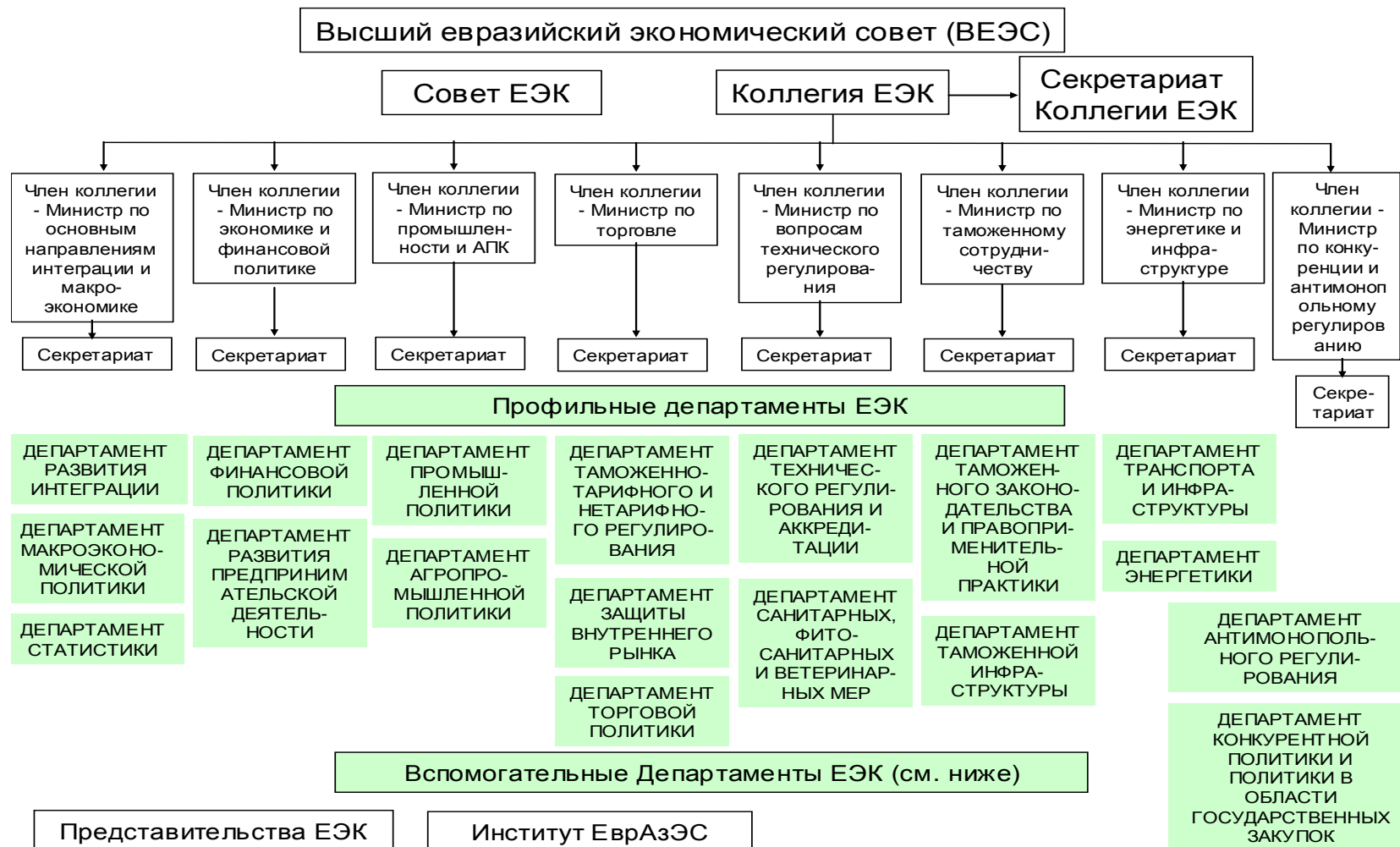




Рисунок 77 – Организационная структура ЕЭК, 2012 г.

Численность ЕЭК по состоянию на апрель 2012 г. составляла порядка 750 человек, из которых около 200 (27%) работают во вспомогательных департаментах.

6.2.4 Выводы относительно сложившейся системы управления финансовыми ресурсами Таможенного союза и Единого экономического пространства

На рисунке (Рисунок 78) представлена бюджетная система интеграционных объединений, направленных на создание ЕЭП и ТС – ЕврАзЭС и Таможенного союза.

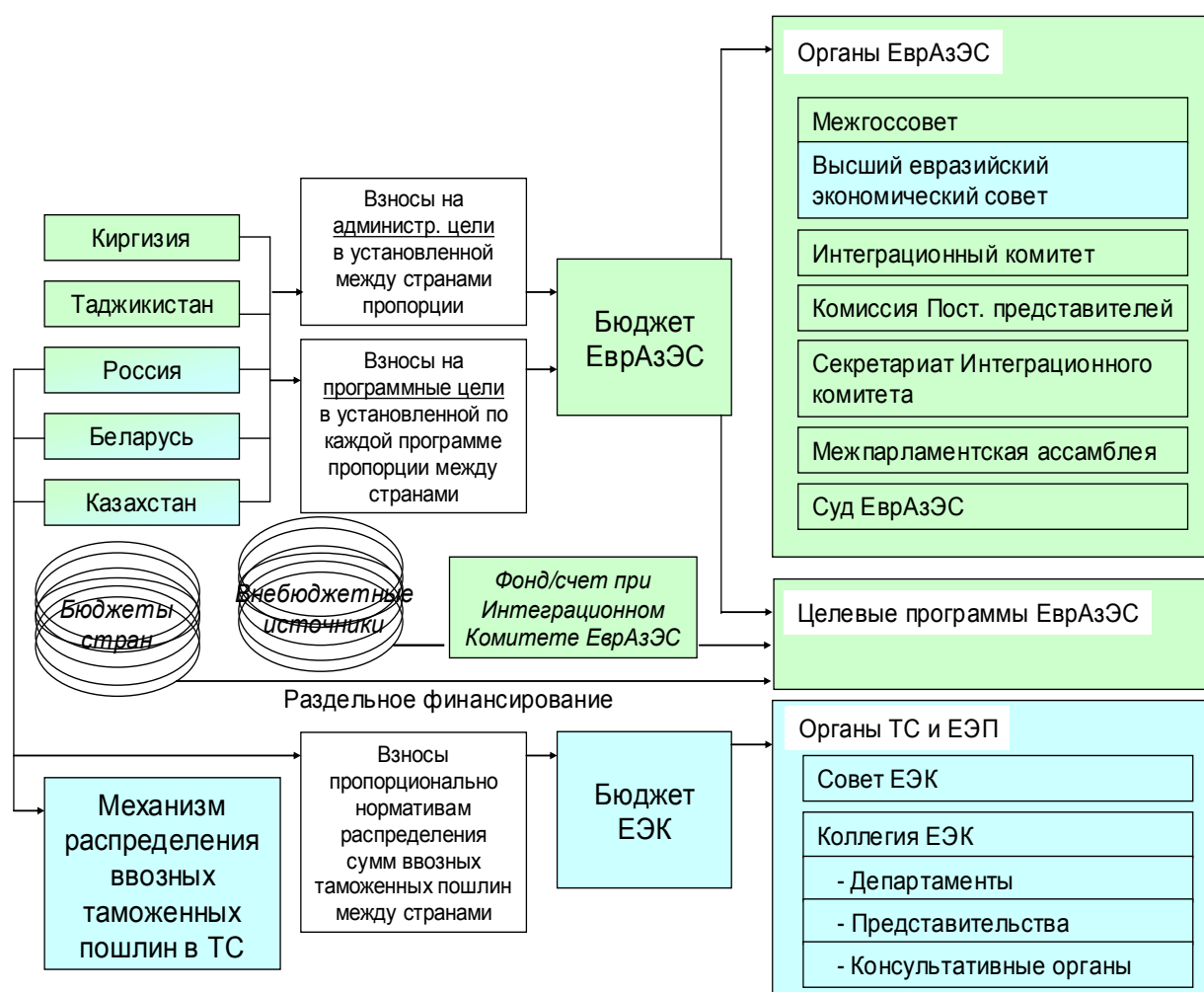


Рисунок 78 – Экономическая интеграция в рамках ТС и ЕЭП: бюджетная модель

Из рисунка видно, что бюджетная система интеграционных объединений, направленных на создание ЕЭП и ТС, формируется на основании *модели единого бюджета* (пример: ЕС), из которого осуществляется финансирование как органов интеграционного объединения, так и реализуемых им программ развития. Наличие двух бюджетов (ЕврАзЭС и ЕЭК) объясняется разным составом участников, входящих в Евразийское экономическое сообщество и в Таможенный союз соответственно.

Вместе с тем, наличие в рамках ЕврАзЭС институтов с отдельными бюджетами (ЕАБР, Антикризисный фонд ЕврАзЭС, Центр высоких технологий ЕврАзЭС, Центр инновационных технологий ЕврАзЭС и др.), а также финансирование ряда МЦП через бюджеты стран-участниц (не через бюджет ЕврАзЭС) свидетельствуют о том, что в рамках Евразийского экономического сообщества модель единого бюджета реализована не в полной мере.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Формирование системы собственных ресурсов в международных экономических интеграционных объединениях осуществляется на базе международных нормативных правовых актов, а также национальных законодательств государств, входящих в состав таких объединений.

В связи с образованием Таможенного союза между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерации и Единого экономического пространства между указанными странами, а также придания Евразийской экономической комиссии статуса наднационального органа управления возникает необходимость формирования системы собственных ресурсов в рамках ТС и ЕЭП с использованием опыта деятельности действующих международных экономических союзов и организаций, аналогичных ТС и ЕЭП, а также Комиссии по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования.

Наибольший интерес в связи с этим представляет изучение финансовых и налоговых аспектов процесса формирования и использования бюджета Европейского союза (ЕС), Европейской комиссии и других международных экономических объединений и организаций.

В связи с этим *актуальность* данного исследования заключается в изучении имеющегося опыта существующих международных интеграционных экономических объединений при разработке политики, принципов, процедур формирования, контроля, нормативной правовой базы и использования собственных ресурсов ТС и ЕЭП.

В промежуточном отчете о НИР по 2-му этапу проведен комплексный анализ развития и эволюции процессов формирования и использования собственных ресурсов ЕС и других международных экономических объединений и их органов, аналогичных ТС и ЕЭП, а также ЕЭК по своим целям и задачам, принципам организации и функционирования, по следующим направлениям:

- бюджетная система международных сообществ и ее функционирования, принципов формирования и процедур принятия бюджета;
- источники и структура формирования собственных средств, их влияния на национальные бюджеты;
- классификация бюджетных доходов, расходов и системы управления ими;
- деятельность институтов, ответственных за планирование, утверждение, управление и контроль над поступлением и расходованием бюджетных средств, а также мер по борьбе со злоупотреблениями в области бюджета.

На третьем этапе работ предстоит на основе результатов проведенного комплексного анализа разработать рекомендации по составу и структуре источников доходов и системы распределения расходов, планированию, утверждению, управлению и контролю над поступлением и расходованием системы собственных ресурсов в ТС и ЕЭП.

Глоссарий, аббревиатуры и сокращения

Валовой внутренний продукт (ВВП) (gross domestic product (GDP)) - макроэкономический показатель, характеризующий стоимостной объем выпускаемой в стране продукции по рыночным ценам. В системе национальных счетов рассчитывается по товаропроизводителям — резидентам данной страны. Может рассчитываться как по доходам, так и по расходам. В первом случае ВВП = сумма амортизации + оплата труда персонала + косвенные налоги (напр., налог на добавленную стоимость) + прибыль до уплаты налогов. Стоимость израсходованного сырья и материалов при этом не учитывается. При расчете по расходному методу ВВП определяется на основе сумм конечного потребления правительства, бизнеса и домашних хозяйств). См. валовой национальный доход (ВНД), Валовой национальный продукт (ВНП)

Валовой национальный доход (ВНД) (gross national income, GNI) - макроэкономический показатель, равный сумме сальдо валовых первичных доходов, подлежащих получению резидентскими институциональными единицами или секторами. До 1993 г. в международной Системе национальных счетов (ОЭСР, МВФ, ООН и ВБ, Еврокомиссия) и в ряде национальных статистик использовался показатель *валового национального продукта (ВНП)* (gross national product (GNP)). С принятием новой редакции международной Системы национальных счетов в 1993 г. концепция ВНП была заменена на концепцию ВНД. Несмотря на некоторое изменение методологии расчета, по сути оба показателя аналогичны. *ВНД* равен ВВП (валовой внутренний продукт) + поступление факторных доходов (налоги на производство и импорт за вычетом субсидий, оплата труда и доходы от собственности) из-за рубежа — перечисление факторных доходов за рубеж. В отличие от ВВП ВНД не является концепцией добавленной стоимости, а является концепцией дохода.

Евразийская экономическая комиссия, ЕЭК — постоянно действующий регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства (Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан), созданный в 2011 г. См. *Таможенный союз в рамках Евразийского экономического сообщества*

Европейская ассоциация свободной торговли, ЕАСТ (European Free Trade Association, EFTA) - зона свободной торговли, участниками которой являются Исландия, Норвегия, Швейцария, Лихтенштейн, создана в 1960 г.

Европейский союз, ЕС (European Union, EU) – общий рынок стран Европы, созданный на основе Маастрихтского договора 1992 г.

Зона свободной торговли (free trade area) – блок стран, осуществляющих торговлю товарами между собой без использования торговых барьеров (тарифных (таможенные пошлины, сборы и т.п.) и нетарифных (субсидирование экспорта – импорта, квоты, лицензии, запреты на экспорт – импорт и т.п.). Если зона свободной торговли не является таможенным союзом, то торговая политика стран – членов зоны может различаться по отношению к странам, не являющимся ее членами. Общая торговая политика отсутствует

Зона свободной торговли Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) (ASEAN Free Trade Area, AFTA) - зона свободной торговли, участниками которой Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд, Вьетнам, Лаос, Мьянма, Камбоджа, создана в 1992 г.

Меркосур (Южноамериканский общий рынок) (Mercosur, Southern Common Market) – интеграционное объединение южноамериканских государств, стремящееся к общему рынку (Аргентина, Бразилия, Уругвай и др.) на основе Асунсьонского договора 1991 г.

Общий рынок (common market) – таможенный союз, обеспечивающий также либерализацию движения рабочей силы и капитала

Североамериканская зона свободной торговли (North American Free Trade Agreement, NAFTA) – зона свободной торговли, созданная США, Канадой и Мексикой

Собственные ресурсы бюджета Европейского союза - собственные доходы бюджета ЕС, являющиеся закрепленными за ним доходами, автоматически поступающими в бюджет ЕС в соответствии с заключенными договорами и законодательством ЕС, что не требует индивидуальных решений государств – членов ЕС. См. *Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях от дохода на добавленную стоимость, Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях в соответствии с размерами ВНД, Традиционные собственные ресурсы бюджета Европейского союза*

Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях от дохода на добавленную стоимость (VAT-based own resources) – закрепленные за бюджетом ЕС отчисления от налога на добавленную стоимость, собираемого на территории стран ЕС. См. *Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях в соответствии с размерами ВНД, Традиционные собственные ресурсы бюджета Европейского союза*

Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях в соответствии с размерами ВНД (GNI-based own resources) - отчисления в бюджет ЕС, осуществляемые странами – членами ЕС в соответствии с размерами ВНД (валового национального дохода) и

установленным для них размерами отчислений. См. *Валовой национальный продукт (ВНП), Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях от дохода на добавленную стоимость, Традиционные собственные ресурсы бюджета Европейского союза*

Таможенная пошлина (custom duty) - обязательный платеж, установленный государством в отношении экспорта – импорта как объекта обложения. Являясь одним из инструментов пополнения государственного бюджета, выполняет стимулирующую (поощрение отдельных видов экспорта – импорта) или ограничивающую роль (установление для них барьеров в интересах защиты внутреннего рынка)

Таможенный союз (customs union) – зона свободной торговли, в которой устанавливается общий таможенный тариф и проводится общая торговая политика по отношению к странам, не являющимся ее членами

Таможенный союз в рамках Евразийского экономического сообщества – таможенный союз, объединяющий Российскую Федерацию, Республику Беларусь, Республику Казахстан (2012)

Традиционные собственные ресурсы бюджета Европейского союза (traditional own resources) – закрепленные в качестве доходной базы бюджета ЕС таможенные пошлины на импортируемые в ЕС товары и таможенные сборы на импортируемый сахар. См. *Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях в соответствии с размерами ВНД, Собственные ресурсы бюджета Европейского союза, базирующиеся на отчислениях от дохода на добавленную стоимость*

Центрально-европейская зона свободной торговли (Central European Free Trade Agreement, СЕФТА) - зона свободной торговли, участниками которой являются Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Молдова, Черногория, Сербия), создана в 1992 г.

Экономический союз (economic union) – общий рынок, в котором гармонизированы определенные виды экономической политики, прежде всего макроэкономическая политика и регулирование деятельности

Южноамериканский общий рынок (см. Меркосур)

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Зарубежные источники

- 1 2002 SACU Agreement.
- 2 Acte Additionnel N 03/00-CEMAC 046-СМ-05. Instituant un Mécanisme Autonome de Financement de la Communauté (Закон о создании механизма финансирования СЕМАС).
- 3 Agreement on Amendment of and Accession to the Central European Free Trade Agreement - CEFTA 2006.
- 4 Agreement on South Asian Free Trade Area (SAFTA), 6 January 2004.
- 5 Agreement on the European Economic Area (OJ No L 1, 3.1.1994).
- 6 Andean Subregional Integration Agreement “Cartagena Agreement”.
- 7 Balassa B. The Theory of Economic Integration. London: G. Allen & Unwin Ltd. 1961.
- 8 Blockmans S., Kostanyan H., Vorobiov I. Towards a Eurasian Economic Union: The Challenge of Integration and Unity. CEPS Special Report, No. 75 / December 2012.
- 9 Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 Laying down Detailed Rules for the Implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities.
- 10 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union.
- 11 Convention Establishing the European Free Trade Association. Consolidated Version, Last Amended on 20 September 2010.
- 12 Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure;
- 13 Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 Implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the System of the Communities' Own Resources.

- 14 Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities (“Old” Financial Regulation,
- 15 Decisión CMC N° 03/07.
- 16 Economic Union Treaty. Frequently Asked Questions (FAQs). Organisation of Eastern Caribbean States. April 2008.
- 17 El-Agraa A.M. The Theory and Measurement of International Economic Integration. Macmillan, 1989.
- 18 EU Budget 2007. Financial Report. European Commission, 2008.
- 19 EU Budget 2008. Financial Report. European Commission, 2009.
- 20 EU Budget 2009. Financial Report. European Commission, 2010.
- 21 EU Budget 2010. Financial Report. European Commission, 2011.
- 22 EU Budget 2011. Financial Report. European Commission, 2012.
- 23 EU Draft General Budget 2013. General Statement of Revenue. November 2013.
- 24 European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008.
- 25 European Union Public Finance. European Commission. Fourth Edition, 2008.
- 26 Ferrer J.N. Investing where it matters: An EU Budget for Long-Term Growth. CEPS Task Force Reports, February 2012.
- 27 Ferrer J.N. The EU Budget: The UK Rebate and the CAP - Phasing Them Both Out? CEPS, 2007.
- 28 Ferrer J.N., Volkery A., Withana S., Medarova-Bergstrom K.. The Use of Innovative Financial Instruments for Financing EU Policies and Objectives: Implications for EU and National Budgets. CEPS, October 2012;
- 29 Gabriele S. Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms. CEPS, 2007.
- 30 Gabriele S. The EU Budget: Responsibility without accountability? CEPS, 2010.
- 31 Giedroyc R. Common Monetary Area Considers Zimbabwe Request. World Coin News. December 17, 2012. URL: <http://www.numismaster.com/ta/numis/Article.jsp?ad=article&ArticleId=26246>
- 32 Girvan M. Caribbean Community: the Elusive Quest for Economic Integration. Chapter 9 in Alleyne, Frank; Denny Lewis-Bynoe and Xiomara Arcibald

- (Eds.) Growth and Development Strategies in the Caribbean. Barbados: Caribbean Development Bank, 2010; pp. 199-218.
- 33 Gretschnann K., Fluchter S. Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the EU Budget. Working Paper, Budget Series-100. Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law. October 1998.
- 34 Gretschnann K., Fluchter S.. Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the EU Budget. Working Paper, Budget Series-100. Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law. October 1998.
- 35 Hoekman, Bernard and Sekkat, Khalid, Arab Economic Integration: Missing Links (May 2010). CEPR Discussion Paper No. DP7807.
- 36 Instrumentos Fundacionales de MERCOSUR (включая Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR и др.). Secretaría del MERCOSUR, Montevideo, Agosto de 2012.
- 37 MERCOSUR/CMC/DEC № 18/05 Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR
- 38 MERCOSUR/CMC/DEC ¹ 24/05 Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR
- 39 MERCOSUR/CMC/DEC ¹ 41/12 Participación de la República Bolivariana de Venezuela en el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR - FOCEM
- 40 MERCOSUR/CMC/DEC № 43/07 Recursos del FOCEM
- 41 MERCOSUR/CMC/RES № 29/11 Presupuesto de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión para el Ejercicio 2012
- 42 Milio S., Giacomo B.. European Union Budget Reform - Institutions, Policy and Economic Crisis. PALGRAVE-MACMILLAN, 2012.

- 43 Moussis N. Access to European Union: law, economics, policies. 19th Edition. Euroconfidentiel SA, 2011;
- 44 North American Free Trade Agreement.
- 45 Pelkmans J. European Integration: Methods and Economic Analysis. Third Edition. Pearson Education Limited, 2006.
- 46 Presupuesto de la Secretaria del Tribunal Permanente de Revisión para los ejercicios 2008-2012.
- 47 Presupuesto del Instituto Social del MERCOSUR para el Ejercicio 2012. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 25/11.
- 48 Presupuesto del Instituto Social del MERCOSUR para el Ejercicio 2011. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 46/10.
- 49 Presupuesto del Instituto Social del MERCOSUR para el Ejercicio 2010. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 31/09.
- 50 Presupuestos de la SAM para los ejercicios 1997-2003; Presupuestos de la Secretaría del MERCOSUR para los ejercicios 2004-2012 // <http://www.mercosur.int>.
- 51 Presupuestos del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) para los Ejercicios 2009-2013 // <http://www.mercosur.int/focem>.
- 52 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law, 11.7.2012. COM(2012) 363 final.
- 53 Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala).
- 54 Q&A's on EU Budget 2013. Brussels, 12 December 2012.
- 55 Regulation (EU, EURATOM) N° 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) N° 1605/2002.
- 56 Resolución GMC N° 50/03.

- 57 Robson P. The Economics of International Integration. 4th Edition. Routledge, 1998.
- 58 Rozanov D. Reality of the Eurasian Economic Space. European Dialogue, 28 March 2012.
- 59 Rudding O. The EU Budget Becomes Politically More Explosive. CEPS, 3 December 2012.
- 60 Synoptic Presentation of the Financial Regulation and Implementing Rules Applicable to the General Budget of the European Communities. European Union, 2010.
- 61 The Charter of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf. Abu Dhabi, 25 May 1981.
- 62 The Economic Agreement Between the GCC States. GCC Secretariat General. Adopted by the GCC Supreme Council (22nd Session; 31 December 2001) Muscat, Sultanate of Oman.
- 63 The EU Budget Needs Fundamental Reform: An Open Letter. CEPS Task Force on Aligning EU Budget with 2020, 16 June 2011.
- 64 The European Union Budget at a Glance. European Commission, 2010.
- 65 The European Union General Budget for the Financial Year 2012. European Parliament 2012/70/EU, EURATOM.
- 66 The Treaty of Basseterre & OECS Economic Union.
- 67 Traite Modifie De L'union Economique Et Monetaire Ouest Africaine (Договор о создании UEMOA).
- 68 Tratado de Asunción (Договор о создании MERCOSUR).
- 69 Treaty for the Establishment of the East African Community (As amended on 14th December, 2006 and 20th August, 2007).
- 70 Treaty on the Functioning of the European Union (Лиссабонский договор о функционировании ЕС, договор о функционировании ЕС).
- 71 Wang, Jian-Ye. The Common Monetary Area in Southern Africa: Shocks, Adjustment, and Policy Challenges / Jian-Ye Wang, Iyabo Masha, Kazuko Shirono, Leighton Harris // IMF Working Paper. – 07/2007. – 158. – 63 p.

Источники на русском языке

Нормативные акты, бюджеты и отчетность об их исполнении

- 72 Годовой отчет Евразийского банка развития за 2011 год;
- 73 Декларация от 18.11.2011 «О евразийской экономической интеграции»;
- 74 Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 28.05.2010 (ред. от 18.06.2010) «О применении международных договоров в рамках формирования таможенного союза»;
- 75 Договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года;
- 76 Договор о Евразийской экономической комиссии, подписанный 18 ноября 2011 года; Решение № 1 Высшего Евразийского экономического совета «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» (вместе с «Функциями и полномочиями Совета») (принято в г. Москве 18.11.2011);
- 77 Договор о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г.;
- 78 Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза от 6 октября 2007 года;
- 79 Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года;
- 80 Договор об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, подписанный в г. Москве 09.06.2009г.;
- 81 Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г. (с изменениями от 25 января 2006 г. и 6 октября 2007 г.);
- 82 Протокол о внесении изменений в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года;
- 83 Решение № 12 Комиссии Таможенного союза «О Смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2009 год» (принято в г. Москве 04.02.2009);

- 84 Решение № 420 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества и о создании Центра высоких технологий Евразийского экономического сообщества»;
- 85 Решение № 445 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2008 год» (принято в г. Минске 27.11.2009);
- 86 Решение № 448 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2010 год» (принято в г. Минске 27.11.2009);
- 87 Решение № 475 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Концепции создания Евразийской инновационной системы» (принято в г. Санкт-Петербурге 11.12.2009);
- 88 Решение № 487 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О ходе выполнения Решения Межгоссовета ЕврАзЭС (на уровне глав правительств) от 11 декабря 2009 года № 461 «Об утверждении Межгосударственной целевой программы Евразийского экономического сообщества «Инновационные биотехнологии» (принято в г. Санкт-Петербурге 21.05.2010);
- 89 Решение № 5 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Комиссии Таможенного союза» (Принято в г. Москве 12.12.2008);
- 90 Решение № 503 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «Об Отчете об исполнении бюджета Евразийского экономического сообщества за 2009 год» (принято в г. Астане 05.07.2010);
- 91 Решение № 504 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О бюджете Евразийского экономического сообщества на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010);
- 92 Решение № 515 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О Межгосударственной целевой программе «Создание единой

- автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов Евразийского экономического сообщества»;
- 93 Решение № 54 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О смете расходов Комиссии Таможенного союза на 2011 год» (принято в г. Астане 05.07.2010);
- 94 Решение № 611 Комиссии Таможенного союза «О проекте Сметы расходов Комиссии Таможенного союза на 2012 год» (принято в г. Москве 07.04.2011);
- 95 Решение № 657 Комиссии Таможенного союза «О годовом отчете об исполнении Сметы расходов Комиссии Таможенного союза за 2010 год» (принято в г. Минске 19.05.2011);
- 96 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 15 марта 2011 г. № 77 «О Плане мероприятий по реализации Соглашений, формирующих ЕЭП»;
- 97 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 19 декабря 2009 г. № 35 «О Плане действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»;
- 98 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года № 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 года);
- 99 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. № 16 «О Положении о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского экономического сообщества»;
- 100 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 5 июля 2010 г. № 49 «О ходе выполнения Плана действий по формированию Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»;
- 101 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 6 октября 2007 г. № 356 «О Порядке разработки и реализации межгосударственных целевых программ Евразийского экономического сообщества»;
- 102 Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 9 декабря 2010 г. № 65 «О ходе выполнения Плана действий по формированию Единого экономического

- пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации»;
- 103 Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (на уровне глав государств) от 4 февраля 2009 г. № 416 «О создании Центра высоких технологий ЕврАзЭС»;
- 104 Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 6 января 1995 года;
- 105 Соглашение о Таможенном союзе от 20 января 1995 года;
- 106 Соглашение об управлении средствами Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества, заключенное в г. Москве 09.06.2009г.;
- 107 Соглашение об установлении и применении в Таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 г.;
- 108 Соглашение об учреждении Евразийского банка развития, заключенное в г. Астане 12.01.2006г.;
- 109 Финансовая отчетность Антикризисного фонда ЕврАзЭС за год, закончившийся 31 декабря 2012 года.

Информационно-справочные материалы, авторские публикации,
диссертационные исследования

- 110 Аналитический вестник №7(450), подготовленный Аналитическим управлением Совета Федерации. 16.03.2012. С.22; Дементьев А.Н., Трофимов А.М.. О некоторых аспектах формирования бюджетной политики в рамках ЕврАзЭС // Аналитический вестник Совета Федерации № 7(450);
- 111 Долгалев А.В. Таможенный союз: история создания и механизм функционирования. 15.03.2012 // <http://bujet.ru>;
- 112 Евразийское экономическое сообщество: 2000-2009. Справочник/ Секретариат Интеграционного комитета ЕврАзЭС. – М., 2010. – 112с.;

- 113 Заварзина Е.Д. Совершенствование международно-правового статуса таможенных союзов // Диссерт. на соискание уч. степени кандидата эк. наук. – М.: Российский университет дружбы народов, 2009;
- 114 Исмагулов Н. Лидеры стран-участниц ЕврАзЭС примут решения о работе Сообщества до 2015 года // <http://www.inform.kz/rus/article/2519964>;
- 115 Информационно-справочные материалы «Таможенный союз. Беларусь-Казахстан-Россия. Единое экономическое пространство» // Торгово-промышленная палата России, Региональное представительство в Центральной Азии. Алматы, 2012 г.;
- 116 Лихачев А.Е.. Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана: история, современный этап и перспективы развития // Российский экономический вестник, №(6) июнь 2010;
- 117 Лихачев А.Е., замминистра экономического развития Российской Федерации. Евразийская экономическая комиссия: Формирование наднационального регулирующего органа Таможенного Союза и Единого экономического пространства. Круглом столе Ассоциации европейского бизнеса. Минэкономразвития России. Круглый стол Ассоциации Европейского бизнеса, Брюссель, 30 июля 2012 г.;
- 118 Мансуров Т. (Генеральный секретарь ЕврАзЭС). Как рождается новая Евразия // Российская газета. – Федеральный выпуск № 5950 (277). – 30.11.2012; <http://www.evrazes.com/news/view/908>;
- 119 Президенты стран ТС поручили своим правительствам разработать план создания ЕАЭС к 1 мая 2013 года // <http://uenews.ru/content/news/129/10965>;
- 120 Что ВТО-м портфеле? «Российская газета» - Федеральный выпуск №5826 (153);
- 121 Черкасов Н.А.. Доктрина развития Евразийского экономического сообщества в XXI веке. Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС.

Сайты международных экономических интеграционных объединений

- 122 <http://europa.eu> (ЕС)
- 123 <http://ismercosur.org> (Социальный институт МЕРКОСУР (Instituto social del MERCOSUR))
- 124 <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/asean-free-trade-area-afta-council> (ASEAN Free Trade Area)
- 125 <http://www.caricom.org> (Caribbean Community)
- 126 <http://www.cefta2006.com> (CEFTA)
- 127 <http://www.cemac.int> (CEMAC)
- 128 <http://www.comunidadandina.org> (CAN)
- 129 <http://www.efta.int> (ЕАСТ)
- 130 <http://www.gcc-sg.org> (GCC)
- 131 <http://www.mercosur.int> (МЕРКОСУР (MERCOSUR))
- 132 <http://www.mercosur.int/focem> (Фонд структурной конвергенции МЕРКОСУР (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)))
- 133 <http://www.nafta-sec-alena.org> (НАФТА)
- 134 <http://www.oecs.org> (OECS)
- 135 http://www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=5 (SAFTA)
- 136 <http://www.sacu.int> (SACU)
- 137 <http://www.sica.int> (Central American Integration System (SICA))
- 138 <http://www.sice.oas.org> (Organization of American State's Foreign Trade Information System)
- 139 <http://www.uemoa.int> (UEMOA)