

## Європейська комісія в управлінні бюджетним процесом у Європейському Союзі

Визначається місце Європейської комісії у структурі управління бюджетним процесом у ЄС. Виділяються основні бюджетно-фінансові структурні підрозділи Комісії, розглядаються їх функції. Особлива увага приділяється організації та напрямкам діяльності Генерального директорату з питань бюджету.

*Ключові слова:* бюджет, Європейська комісія, управління, бюджетний процес, Європейський Союз, видатки, доходи, структура, підрозділ.

**Постановка проблеми.** В умовах реалізації Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу (ЄС) виникає нагальна необхідність у всебічному дослідженні напрямів і механізмів європейської інтеграції. Однією з найменш досліджених вітчизняною науковою думкою сфер діяльності ЄС є його бюджетна політика, що, безумовно, вимагає коректив.

**Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми.** Серед українських авторів, які частково працюють у зазначеній площині, можна виділити В. Посельського та О. Приходько. Загальні питання щодо бюджету ЄС присутні також у посібниках, присвячених правовим та інституційним основам європейської інтеграції.

У працях іноземних вчених процеси бюджетного системотворення у ЄС досліджуються значно ширше і багатогранніше. Особливо виділяються науковці країн-членів ЄС, а саме: Й. Феррер (Бельгія), М. Буті, М. Нава (Італія), Я. Петрась (Польща), В. Рант (Словенія), Т. Шемлер (Угорщина), М. Маттіла, Х. Кауппі (Фінляндія), Ф. Фігуейра, С. Едервін, Ф. Ніколайдес (Нідерланди), Ф. Хайнеман, Д. Шварцер, О. Шнайдер (Німеччина), І. Бег, Дж. Піт (Велика Британія), Т. Данел, А. Остхол (Швеція) та ін. Однак інституційні особливості управління бюджетним процесом в ЄС представлені у них лише фрагментарно.

Тому метою статті є здійснити загально-оглядовий структурний аналіз бюджетно-фінансових повноважень однієї з інституцій ЄС – Європейської комісії. Досягненню мети сприятиме вирішення таких завдань: 1) розглянути загальні принципи функціонування та повноваження Європейської комісії; 2) виділити основні структурні підрозділи Комісії у бюджетно-фінансовій сфері та 3) проаналізувати функції та особливості діяльності цих підрозділів.

**Виклад основного матеріалу.** Європейська комісія (далі – Комісія) є одним з ключових керівних органів ЄС. Головна її функція – виконавча, у тому числі і щодо виконання єдиного бюджету. На відміну від Ради ЄС, Комісія є незалежною від

---

*Бояр Андрій Олексійович*, кандидат географічних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних економічних відносин Волинського національного університету імені Лесі Українки.



національних урядів і охороняє інтереси Союзу в цілому. Вона наділена широкими повноваженнями і, окрім виконавчої, виконує законодавчу (розробка проектів законодавчих актів, участь у процедурі їх прийняття та прийняття забезпечувальних нормативно-правових актів), контролюючу (моніторинг і оцінка виконання положень законодавства) і караючу (застосування санкцій) функції.

До складу діючої Комісії (2010–2014 рр.) входить по одному комісару від кожної держави-члена, які формують *Колегію комісарів* і несуть політичну відповідальність за діяльність ЄС у певній сфері. Комісари призначаються на п'ятирічний період угодою між державами-членами та схвалюються ЄП. Вони є політично незалежними<sup>2</sup>. Очолює Європейську комісію Голова<sup>3</sup>. Повноваження *Комісара з питань фінансового програмування і бюджету* станом на 1.03.2011 р. виконував поляк Януш Левандовскі (Janusz Lewandowski). Штаб-квартира Комісії розташована у Брюсселі.

Адміністративну структуру Комісії формують генеральні директорати і служби, очолювані генеральними директорами і головами служб. Станом на 1 березня 2011 р. у структурі Комісії діяло 46 таких структурних підрозділів [9]. Діяльність генеральних директоратів носить секторальний характер, служб — загальноадміністративний чи спеціальний. Вона здійснюється під контролем відповідального за відповідну сферу члена Комісії. Керівник певної служби чи генерального директорату спільним рішенням з відповідним комісаром можуть ініціювати перед Головою Комісії реорганізацію підконтрольного їм підрозділу з метою підвищення ефективності його діяльності. Зміна організаційної структури підрозділів Комісії здійснюється досить часто, особливо на початку її каденції.

Основні повноваження щодо забезпечення функціонування бюджетної системи ЄС покладені на *Генеральний директорат (ГД) з питань бюджету* (англ. — Directorate General (DG) for Budget). Він виконує такі функції [19]: фінансове забезпечення політик ЄС і контроль за дотриманням бюджетної дисципліни інституціями ЄС при прийнятті ними рішень, що тягнуть за собою суттєві бюджетні зобов'язання; управління системою бюджетного права ЄС шляхом розробки нового і забезпечення виконання чинного законодавства щодо бюджету; виконання дохідної і видаткової частин бюджету шляхом забезпечення надходження з держав-членів необхідних власних ресурсів Спільноти та здійснення платежів за усіма санкціонованими витратами генеральних директоратів і служб Комісії; складання річних фінансових звітів Комісії та нагляд і координація фінансової звітності інших інституцій ЄС; налагодження і підтримка конструктивного діалогу між інституціями та іншими установами ЄС в процесі прийняття, виконання і контролю за виконанням бюджету; налагодження надійного управління фінансами серед структурних підрозділів Комісії шляхом підвищення кваліфікації службовців фінансового сектору, впровадження новітніх інформаційних технологій тощо; звітування щодо виконання бюджету та співпраця з Європейською палатою аудиторів, ЄП і Радою у процедурі звільнення Комісії від зобов'язань за бюджетом. До складу ГД з питань бюджету входить 5 директоратів, які, у свою чергу, складаються з 4-7 відділів.

<sup>2</sup> Детальніше про порядок призначення і повноваження комісарів йдеться у ст. 244-248 Договору про функціонування ЄС [6, 155-157].

<sup>3</sup> У 2010 р. на цю посаду вдруге поспіль було обрано громадянина Португалії Жозе Мануеля Дурау Баррозо.



Генеральний директор<sup>4</sup> має одного заступника, одного помічника і двох радників. Він здійснює пряме керівництво роботою усіх директоратів, за винятком директорату С „Виконання бюджету (Бюджет в цілому і ЄФР)”, за роботу якого безпосередньо відповідає заступник генерального директора (рис. 1). Останній виконує також функції Головного бухгалтера (англ. – Authorizing Officer) Комісії [16]. У складі цього адміністративного підрозділу Комісії працює майже 420 службовців [17].

Слід також звернути увагу на те, що ГД з питань бюджету включає в себе Центральну фінансову службу (директорат D) і бухгалтерський департамент Комісії (директорати С.1 і С.2), які у певні періоди минулого функціонували як окремі служби Комісії. У межах своїх обов'язків ГД готує щорічні звіти про свою діяльність [2].

Слід також відмітити, що Європейська комісія може делегувати повноваження виконання деяких програм *виконавчим агентствам* (англ. – executive agencies). Управлінська структура, права та обов'язки цих агентств прописані у відповідному регламенті Ради [7] та у делегаційній грамоті Комісії. Розроблені Комісією інструкції та положення щодо організації фінансової діяльності ГД і служб повною мірою стосуються і виконавчих агентств [10].

Окремою підсистемою у бюджетно-фінансовій діяльності Комісії виділяється внутрішній аудит. Зокрема у структурі Комісії функціонує *Служба внутрішнього аудиту* (англ. – Internal Audit Service (IAS)) [14], яку очолює внутрішній аудитор. Її завдання – здійснювати незалежне оцінювання якості управління фінансами і внутрішнього аудиту Комісії та готувати на його основі відповідні рекомендації.

Незалежність Служби внутрішнього аудиту контролює *Комітет розвитку аудиту* (англ. – Audit Progress Committee (APC)), який складається зі щонайбільше семи комісарів і двох зовнішніх експертів з аудиту. Комітет щорічно звітує перед Колегією комісарів щодо стану та перспектив системи аудиту Комісії [12, 5]. Відповідно до Стандартів внутрішнього контролю Комісії [5] при кожному з генеральних директорів чи голів служб введена також посада (підрозділ) внутрішнього аудитора, який висловлює рекомендації та застереження щодо фінансової діяльності відповідного підрозділу. Ще одна група органів, безпосередньо пов'язаних з роботою Комісії, створена з метою боротьби з шахрайством та іншими фінансовими зловживаннями. Серед них слід виділити Європейське управління по боротьбі з шахрайством (англ. – European Anti-fraud Office (OLAF)), Дорадчий комітет з координації дій щодо запобігання шахрайству (англ. – Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF)) та Управління з дисциплінарних розслідувань Комісії (англ. – Commission's Investigation and Disciplinary Office (IDOC)).

Європейське управління по боротьбі з шахрайством (OLAF) було засноване у 1999 р. рішенням Комісії [3] з метою розширення масштабів і підвищення якості дій, спрямованих на боротьбу з шахрайством та іншими видами незаконної діяльності, що шкодять інтересам ЄС. Організаційно воно є частиною Комісії, однак має особливий незалежний статус. Двома регламентами й однією міжінституційною угодою були закладені детальні принципи та механізми проведення розслідувань OLAF [18]. На кінець 2005 р. OLAF розслідувало 452 справи, ще 226 справ знаходились на стадії первинної оцінки. Розслідування розпочинаються за інформацією, отриманою від інформаторів (42 % справ), Європейської комісії (32 %), держав-членів (15 %), за

<sup>4</sup> Станом на 1 березня 2011 р. цю посаду обіймав Херве Йоанджин (Hervé Jouanjan).



телефоном гарячої лінії (5 %) та від інших інституцій ЄС (3 %). На Управління працювало 390 осіб [15], а його річний бюджет на 2009 р. склав 57,9 млн. євро [15, 127].

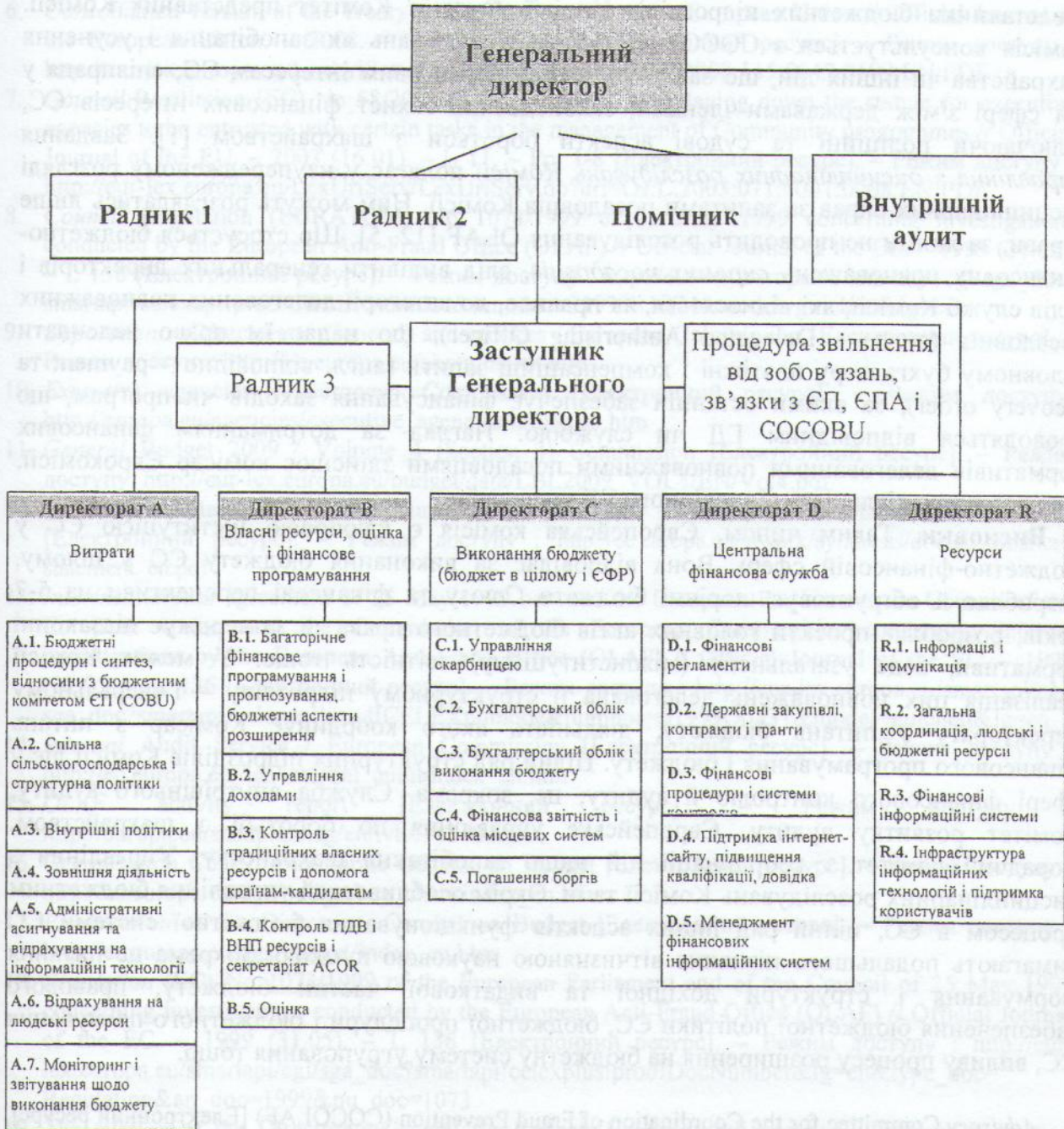


Рисунок 1 – Структура Генерального директорату з питань бюджету<sup>5</sup>

Дорадчий комітет з координації дій щодо запобігання шахрайству (COCOLAF) Європейська комісія створила у 1994 р. [4] з метою координації діяльності держав-членів і Комісії, спрямованої на боротьбу з шахрайством у фінансовій сфері Спільноти.

<sup>5</sup> Складено за: [16]. Наведені у рисунку скорочення: ЄП – Європейський парламент; ЄПА – Європейська палата аудиторів; СОСОВУ (з англ.) – Committee on Budgetary Control (Комітет ЄП з питань бюджетного контролю); ACOR (з англ.) – Advisory Committee on the Communities' Own Resources (Дорадчий комітет щодо власних ресурсів ЄС, функціонує при Європейській комісії); ЄФР – Європейський фонд розвитку.



До складу COCOLAF входять по два представники від кожної держави-члена, яким можуть асистувати ще по два експерти з компетентних державних структур, і представники бюджетних підрозділів Комісії. Очолює Комітет представник Комісії. Комісія консультиється з COCOLAF щодо таких питань як запобігання і усунення шахрайства чи інших дій, що завдають шкоди фінансовим інтересам ЄС; співпраця у цій сфері з/між державами-членами; законодавчий захист фінансових інтересів ЄС, включаючи поліційні та судові аспекти боротьби з шахрайством [1]. Завдання *Управління з дисциплінарних розслідувань Комісії* полягає у неупередженому розгляді дисциплінарних справ за запитами посадовців Комісії. Ним можуть розглядатись лише справи, за якими не проводить розслідування OLAF [12, 5]. Що стосується бюджетно-фінансових повноважень окремих посадовців, слід виділити генеральних директорів і голів служб Комісії, які відносяться, як правило, до категорії делегованих повноважних посадовців (англ. – Delegated Authorising Officer), що надає їм право надсилати головному бухгалтеру платіжні і компенсаційні запити (англ. відповідно – payment та recovery order), за якими останній забезпечує фінансування заходів чи програм, що проводяться відповідним ГД чи службою. Нагляд за дотриманням фінансових нормативів делегованими повноважними посадовцями здійснює комісар Єврокомісії, що координує діяльність відповідного ГД чи служби.

**Висновки.** Таким чином, Європейська комісія є ключовою інституцією ЄС у бюджетно-фінансовій сфері. Вона відповідає за виконання бюджету ЄС у цілому, розробляє й обґрунтовує щорічні бюджети Союзу та фінансові перспективи на 5-7 років, розробляє проекти головних актів бюджетного права та затверджує підзаконні нормативи, веде узагальнену (міжінституційну) звітність тощо. У межах Комісії реалізація цих повноважень делегована її структурному підрозділу – Генеральному директорату з питань бюджету, діяльність якого координує Комісар з питань фінансового програмування і бюджету. Цілий ряд структурних підрозділів Комісії діє у сфері фінансового контролю й аудиту; це, зокрема, Служба внутрішнього аудиту, Комітет розвитку аудиту, Європейське управління по боротьбі з шахрайством, Дорадчий комітет з координації дій щодо запобігання шахрайству, Управління з дисциплінарних розслідувань Комісії та ін. Окрім особливостей управління бюджетним процесом в ЄС, цілий ряд інших аспектів функціонування бюджетної системи ЄС вимагають подальшого пізнання вітчизняною науковою думкою. Зокрема це питання формування і структури дохідної та видаткової частин бюджету, правового забезпечення бюджетної політики ЄС, бюджетної процедури і бюджетного планування ЄС, впливу процесу розширення на бюджетну систему угруповання тощо.

1. *Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33161.htm>
2. *Annual Activity Report 2007. DG Budget* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/budget/library/budg\\_aar\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/budget/library/budg_aar_2007.pdf)
3. *Commission Decision 1999/352/EC*, ECSC, Euratom of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF) // Official Journal of the EC. – 1999 (31.05). – L 136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Decision&an\\_doc=1999&nu\\_doc=352](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=1999&nu_doc=352)
4. *Commission Decision 94/140/EC* of 23 February 1994 setting up an advisory committee for the coordination of fraud prevention // Official Journal of the EC. – 1994 (04.03). – L 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Decision&an\\_doc=1994&nu\\_doc=140](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=1994&nu_doc=140)



До складу COCOLAF входять по два представники від кожної держави-члена, яким можуть асистувати ще по два експерти з компетентних державних структур, і представники бюджетних підрозділів Комісії. Очолює Комітет представник Комісії. Комісія консультиється з COCOLAF щодо таких питань як запобігання і усунення шахрайства чи інших дій, що завдають шкоди фінансовим інтересам ЄС; співпраця у цій сфері з/між державами-членами; законодавчий захист фінансових інтересів ЄС, включаючи поліційні та судові аспекти боротьби з шахрайством [1]. Завдання *Управління з дисциплінарних розслідувань Комісії* полягає у неупередженому розгляді дисциплінарних справ за запитами посадовців Комісії. Ним можуть розглядатись лише справи, за якими не проводить розслідування OLAF [12, 5]. Що стосується бюджетно-фінансових повноважень окремих посадовців, слід виділити генеральних директорів і голів служб Комісії, які відносяться, як правило, до категорії делегованих повноважних посадовців (англ. – Delegated Authorising Officer), що надає їм право надсилати головному бухгалтеру платіжні і компенсаційні запити (англ. відповідно – payment та recovery order), за якими останній забезпечує фінансування заходів чи програм, що проводяться відповідним ГД чи службою. Нагляд за дотриманням фінансових нормативів делегованими повноважними посадовцями здійснює комісар Єврокомісії, що координує діяльність відповідного ГД чи служби.

**Висновки.** Таким чином, Європейська комісія є ключовою інституцією ЄС у бюджетно-фінансовій сфері. Вона відповідає за виконання бюджету ЄС у цілому, розробляє й обґрунтовує щорічні бюджети Союзу та фінансові перспективи на 5-7 років, розробляє проекти головних актів бюджетного права та затверджує підзаконні нормативи, веде узагальнену (міжінституційну) звітність тощо. У межах Комісії реалізація цих повноважень делегована її структурному підрозділу – Генеральному директорату з питань бюджету, діяльність якого координує Комісар з питань фінансового програмування і бюджету. Цілий ряд структурних підрозділів Комісії діє у сфері фінансового контролю й аудиту; це, зокрема, Служба внутрішнього аудиту, Комітет розвитку аудиту, Європейське управління по боротьбі з шахрайством, Дорадчий комітет з координації дій щодо запобігання шахрайству, Управління з дисциплінарних розслідувань Комісії та ін. Окрім особливостей управління бюджетним процесом в ЄС, цілий ряд інших аспектів функціонування бюджетної системи ЄС вимагають подальшого пізнання вітчизняною науковою думкою. Зокрема це питання формування і структури дохідної та видаткової частин бюджету, правового забезпечення бюджетної політики ЄС, бюджетної процедури і бюджетного планування ЄС, впливу процесу розширення на бюджетну систему угруповання тощо.

1. *Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33161.htm>
2. *Annual Activity Report 2007. DG Budget* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/budget/library/budg\\_aar\\_2007.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/budget/library/budg_aar_2007.pdf)
3. *Commission Decision 1999/352/EC*, ECSC, Euratom of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF) // Official Journal of the EC. – 1999 (31.05). – L 136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Decision&an\\_doc=1999&nu\\_doc=352](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=1999&nu_doc=352)
4. *Commission Decision 94/140/EC* of 23 February 1994 setting up an advisory committee for the coordination of fraud prevention // Official Journal of the EC. – 1994 (04.03). – L 61 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Decision&an\\_doc=1994&nu\\_doc=140](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=1994&nu_doc=140)