

Пазына Евгений Олегович

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ, АУДИТА И ЗАЩИТЫ ФИНАНСОВЫХ ИНТЕРЕСОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

В статье анализируются правовые аспекты деятельности Европейской счетной палаты по проверке законности, полноты и правильности исполнения бюджета Европейского союза. Исследуется процедура утверждения Европейским парламентом надлежащего порядка исполнения Европейской комиссией данного финансового инструмента. Рассматриваются организационно-правовые механизмы защиты наднациональных финансовых интересов. Делаются выводы о целесообразности применения наработок Европейского союза в указанных выше сферах в бюджетном механизме Евразийского экономического союза.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2015/10-2/32.html](http://www.gramota.net/materials/3/2015/10-2/32.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 10 (60): в 3-х ч. Ч. II. С. 115-118. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2015/10-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2015/10-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)  
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [hist@gramota.net](mailto:hist@gramota.net)

УДК 341

**Юридические науки**

*В статье анализируются правовые аспекты деятельности Европейской счетной палаты по проверке законности, полноты и правильности исполнения бюджета Европейского союза. Исследуется процедура утверждения Европейским парламентом надлежащего порядка исполнения Европейской комиссией данного финансового инструмента. Рассматриваются организационно-правовые механизмы защиты наднациональных финансовых интересов. Делаются выводы о целесообразности применения наработок Европейского союза в указанных выше сферах в бюджетном механизме Евразийского экономического союза.*

*Ключевые слова и фразы:* бюджет Европейского союза; бюджетный контроль и аудит; Европейская комиссия; Европейская счетная палата; Европейский парламент; Европейское бюро по борьбе с мошенничеством; Евразийский экономический союз.

**Пазына Евгений Олегович**, к.ю.н.

*Саратовская государственная юридическая академия  
erazuна5@yandex.ru*

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО КОНТРОЛЯ, АУДИТА И ЗАЩИТЫ ФИНАНСОВЫХ ИНТЕРЕСОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА®**

*Статья выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда в рамках гранта «Правовое регулирование механизма наднационального финансирования Европейского союза: проблемы, перспективы развития и возможности применения европейского опыта в интеграционных образованиях с участием России (на примере Евразийского экономического сообщества)» (проект № 14-03-00203).*

Проблемы надлежащего исполнения наднационального бюджета и защиты финансовых интересов Европейского союза (далее – Евросоюз, ЕС), в процессе развития включавшего в себя все больше государств-членов, становились весьма актуальными для дальнейшего развития данного интеграционного образования. Для их решения в процессе европейской интеграции были выработаны механизмы независимого контроля за деятельностью Европейской комиссии (далее – Комиссия) по исполнению бюджета ЕС и созданы соответствующие организационно-правовые инструменты по борьбе с правонарушениями в данной сфере.

Одна из основных ролей в указанном механизме принадлежит Европейской счетной палате. Правовые основы ее деятельности отражены в Договоре о функционировании Европейского союза [5, art. 285-287], финансовом регламенте [9, art. 158-163] и правилах ее процедуры [11].

Данный институт ЕС состоит из представителей государств-членов (по одному от каждого), назначаемых Советом ЕС после консультирования с Европейским парламентом на основе предложений государств-членов на шестилетний срок из числа лиц, имеющих опыт работы во внешних национальных органах аудита и соответствующую высокую квалификацию. В своей работе Европейская счетная палата полностью независима от стран ЕС и защищает интересы всего Евросоюза [5, art. 285, 286 (1-3)].

Данный институт проверяет законность, полноту и правильность исполнения доходной и расходной частей бюджета ЕС, делает вывод о том, соответствовали ли действия финансовых агентов принципу добросовестного управления финансов, а также сообщает о выявленных правонарушениях в бюджетной сфере ЕС. При этом соответствующие проверки могут быть проведены в случае необходимости и до закрытия счетов соответствующего финансового года [5, art. 287 (2); 9, art. 159 (1)].

По запросу Европейской счетной палаты все получатели и плательщики бюджетных средств обязаны предоставлять ей всю необходимую для аудита информацию. Применительно к внешним финансовым агентам, например третьим странам или отдельным юридическим лицам, для выполнения указанного условия предварительно заключается соответствующее соглашение о проведении проверок данным институтом ЕС. Национальные ревизионные органы государств-членов Евросоюза должны тесно сотрудничать с Европейской счетной палатой в процессе проведения ее ревизий, сохраняя при этом независимость [5, art. 287 (3); 9, art. 159 (2), 161].

В течение финансового года Европейская счетная палата регулярно получает информацию о ходе исполнения бюджета от Комиссии. Последняя в срок не позднее 10 рабочих дней после окончания каждого месяца представляет ей, а также Европейскому парламенту и Совету ЕС в электронной форме соответствующие данные по главам доходной и расходной частей бюджета ЕС. Трижды в год, в срок до 30 рабочих дней после 31 мая, 31 августа и 31 декабря, Комиссия направляет указанным институтам более детализированный доклад о реализации наднационального бюджета с предоставлением сведений по каждой его статье и пункту. И, наконец, до 31 марта года, следующего за соответствующим финансовым, она предоставляет Европейской счетной палате годовой отчет о бюджетном и финансовом управлении [7, p. 272].

По завершении проверок ежегодно, до 30 июня года, следующего за проверяемым, Европейская счетная палата по конфиденциальным каналам направляет Комиссии и другим институтам свои замечания. Они обязаны в срок до 15 октября направить Комиссии (как главному институту, несущему ответственность за надлежащее исполнение бюджета ЕС) и Европейской счетной палате свои ответы на них. На основании всех полученных сведений последняя составляет ежегодный доклад, содержащий отдельные секции для каждого института.

Европейская счетная палата утверждает его простым большинством голосов (при кворуме заседания в две трети членов). До 15 ноября она направляет данный доклад вместе с соответствующими ответами на ее замечания институтам, уполномоченным утверждать исполнение наднационального бюджета, и другим участникам институционального механизма Евросоюза, а также обеспечивает опубликование указанного документа в Официальном вестнике ЕС [9, art. 162 (1-4); 11, art. 21, 25 (3)].

Как только Комиссия получает доклад Европейской счетной палаты, она незамедлительно сообщает государствам-членам ЕС о полученных из него сведениях относительно бюджетных средств, находившихся под их управлением. Страны Евросоюза должны в течение 60 дней представить свои ответы Комиссии. Последняя обобщает их и направляет Европейской счетной палате, Европейскому парламенту и Совету ЕС до 28 февраля [9, art. 162 (5)].

Европейская счетная палата может также представлять свои замечания в форме специального доклада по отдельным вопросам и давать заключения по просьбе одного из институтов ЕС. Об этих замечаниях по конфиденциальным каналам сообщается институтам ЕС. У них есть два с половиной месяца для ответов на них. После получения последних они вместе с окончательными специальными докладами, на формирование которых дается еще месяц, направляются Совету ЕС и Европейскому парламенту, которые (в случае необходимости совместно с Комиссией) принимают решение о соответствующих ответных действиях. Указанные специальные доклады вместе с ответами на содержащиеся в них замечания также подлежат опубликованию [ibidem, art. 163 (1)].

По результатам проведенного аудита Европейская счетная палата предоставляет Европейскому парламенту и Совету ЕС заверительную декларацию, подтверждающую правильное ведение счетов, а также законность и правильность проверяемых финансовых операций, которая публикуется в Официальном вестнике Европейского союза. Данный документ может быть дополнен специальными оценками, сделанными по каждой из важнейших областей деятельности ЕС. В целом Европейская счетная палата способствует указанным выше институтам бюджетной власти в их осуществлении контроля за исполнением наднационального бюджета [5, art. 287 (1, 4)].

В соответствии с нормами Договора о функционировании Европейского союза полномочиями по подтверждению надлежащего исполнения Комиссией бюджета ЕС и освобождению ее от соответствующей ответственности обладает Европейский парламент. По общему правилу соответствующее решение он выносит простым большинством голосов не позднее 15 мая второго года, следующего за соответствующим финансовым, с учетом рекомендации Совета ЕС (утвержденной квалифицированным большинством голосов) [5, art. 319 (1); 9, art. 164 (1); 12, art. 4 (4), annex V].

Указанной процедуре предшествует работа парламентского комитета бюджетного контроля по анализу отчета Комиссии об исполнении бюджета Евросоюза, докладов и заверительной декларации Европейской счетной палаты и упоминаемых выше ответов финансовых агентов на ее замечания, а также рекомендации Совета ЕС. На основании данных документов он не позднее 30 апреля года, следующего за годом получения доклада Европейской счетной палаты, представляет Европейскому парламенту свой доклад [9, art. 165 (2); 12, art. 1, 2, annex V].

Последний содержит предложения: об утверждении надлежащего исполнения Комиссией бюджета ЕС и освобождении ее от соответствующей ответственности или отложении принятия данного решения; о закрытии счетов по доходным и расходным активам и обязательствам ЕС; о принятии резолюций, обосновывающих указанную выше позицию комитета. К докладу прилагаются список документов, предоставленных Комиссией, а также запрошенных у нее, но не полученных, мнения комитетов, курирующих соответствующие политики ЕС [12, art. 3 (1), annex V, annex VI].

Если исполнения наднационального бюджета не было утверждено на апрельском пленарном заседании Европейского парламента, то комитет бюджетного контроля должен в течение 6 месяцев подготовить новый доклад, решение по которому будет вынесено данным институтом в октябре. Комиссии необходимо предпринять все необходимые меры по устранению выявленных нарушений и замечаний и предоставлять всю запрашиваемую информацию. В противном случае Европейский парламент может признать исполнение бюджета ЕС ненадлежащим [9, art. 164 (3), 165 (3); 12, art. 3 (2), 5 (1, 2), annex V].

О вынесенном решении Председатель Европейского парламента информирует институты и обеспечивает его опубликование в Официальном вестнике Европейского союза. Комиссия и другие участники институционального механизма должны как минимум ежегодно отчитываться перед Европейским парламентом, Советом ЕС и Европейской счетной палатой о предпринятых ими шагах в связи с замечаниями и рекомендациями, сопутствующими процедуре признания надлежащего исполнения бюджета ЕС. В случае невыполнения указанных обязанностей на основании соответствующего доклада комитета бюджетного контроля Председатель Европейского парламента может обратиться в Суд Европейского союза с иском о невыполнении обязательств. Аналогичные указанным выше действия должны быть выполнены государствами-членами Евросоюза, которые подотчетны в данном случае Комиссии [5, art. 265, 319 (3); 9, art. 166; 12, art. 6, annex V].

Ситуации, когда решение об утверждении надлежащего исполнения бюджета ЕС было задержано, за всю более чем 65-летнюю историю европейской интеграции возникали всего 5 раз по следующим причинам: нехватка времени для проверки всех документов (бюджет 1977 года); просьба о внесении Комиссией поправок в ряд документов, являвшихся предметом данной процедуры (бюджеты 1980 и 1985 годов), необходимость предоставления дополнительной информации (бюджет 1990 года); для того чтобы заставить Комиссию выполнить определенные условия (бюджет 1996 года) [7, p. 279].

Отказы в утверждении надлежащего исполнения бюджета ЕС имели место еще реже: в 1984 году – применительно к бюджету 1982 года, за исполнение которого отвечала Комиссия под председательством Гастона Торна, а также в 1998 году – в отношении бюджета 1996 года, исполнявшегося указанным институтом

под руководством Жака Сантера. В первом случае решение Европейского парламента не заставило уйти в отставку еврокомиссаров, допустивших нарушения в бюджетной сфере Европейских сообществ. Возможно, одной из причин было то, что их полномочия истекли через несколько недель после данного события. После этого исполнение бюджета ЕС было утверждено 15 марта 1985 года. Для расследования второго случая был создан Комитет независимых экспертов, который рекомендовал Европейскому парламентам инициировать процедуру вынесения вотума недоверия Комиссии. После этого, не желая становиться участниками данной процедуры, в марте 1999 года Комиссия ушла в отставку [Ibidem, p. 279-280].

В процессе своей ревизионной деятельности Европейская счетная палата ежегодно выявляет нарушения надлежащего порядка расходования наднациональных бюджетных средств. В своем последнем опубликованном докладе, касающемся бюджета ЕС 2013 года, она отмечает, что в ходе выделения платежных ассигнований в рамках всех политик Евросоюза были обнаружены существенные ошибки. Их доля изменялась в зависимости от конкретных областей финансирования и затрагивала от 1% до 6,9% соответствующих средств. Наибольшие значения нарушений относились к сферам совместного с государствами-членами управления финансами в рамках деятельности структурных фондов: региональная политика, транспорт и энергия (около 3,138 млрд евро); немного меньшие в процентном соотношении (6,7%, или примерно 1,044 млрд евро) – сельское хозяйство, защита окружающей среды, рыболовство и здоровье. Средний показатель ошибок относительно всех средств бюджета ЕС 2013 года составил 4,9%, или примерно 7,18 млрд евро. В результате Европейская счетная палата сделала вывод, что проверенные ею надзорные и контрольные системы были лишь частично эффективны в обеспечении законности и регулярности подотчетных наднациональных бюджетных платежей. В то же время в сферах обязательственных ассигнований и исполнения доходной части бюджета ЕС существенных нарушений выявлено не было [3, The Court's Statement of Assurance Provided to the European Parliament and the Council, Table 1.2 – 2013 Summary of Audit Results on the Regularity of Transactions]. Несмотря на эти факты, Европейский парламента своим решением от 29 апреля 2015 года признал исполнение Комиссией бюджета 2013 года надлежащим и освободил ее от соответствующей ответственности [6].

Указанные проблемы еще раз подчеркивают то важное значение, которое имеет защита финансовых интересов Евросоюза для данного интеграционного образования и его населения. Любые нарушения в наднациональной финансовой сфере чреваты впоследствии значительными убытками для европейских налогоплательщиков. Развитие интеграционных процессов, функционирование внутреннего рынка ЕС с его свободами передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов делает необходимым развитие наднационального механизма борьбы с указанными правонарушениями.

Важнейшую роль в нем играет Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (далее – Бюро). Оно было создано в 1999 году по решению Комиссии, в которое потом вносились необходимые изменения [4]. В настоящее время его основные задачи включают защиту финансовых интересов ЕС, борьбу с мошенничеством, коррупцией и другими правонарушениями, включая совершенные внутри европейских институтов. Для этого Бюро имеет право проводить соответствующие расследования: внутренние – в рамках институционального механизма ЕС, его органов и учреждений и внешние – в государствах-членах Евросоюза, а при наличии соответствующих соглашений и в третьих странах и международных организациях. Все указанные субъекты должны сотрудничать с Бюро и предоставлять необходимую информацию. Кроме того, они должны незамедлительно сообщать ему о любых известных им противоправных действиях, посягающих на финансовые интересы Евросоюза. В своей работе Бюро полностью независимо от Комиссии, иных институтов, органов и учреждений ЕС или каких-либо национальных правительств [4, art. 1, 2 (1), 3; 8, art. 3, 4, 6, 7 (3), 8].

Данная организация обеспечивает сотрудничество Комиссии и государств-членов ЕС в сфере борьбы с мошенничеством; разрабатывает концепции; участвует в подготовке Комиссией соответствующей нормативной базы, развитии соответствующей инфраструктуры; обеспечивает сбор и анализ информации; предоставляет техническую поддержку, в частности в сфере обучения, другим институтам или органам, а также компетентным национальным ведомствам; находится в прямом контакте с полицейскими и судебными учреждениями [4, art. 2 (2-6)].

Для повышения эффективности сотрудничества и обмена информацией с Бюро к июлю 2014 года в 24 государствах-членах ЕС были созданы Координационные службы по борьбе с мошенничеством (AFCOS). В Германии данные функции выполняет Федеральное министерство финансов. Оставшиеся 4 страны (Ирландия, Испания, Люксембург и Швеция) обязались создать их в ближайшее время, максимум через два года [10, p. 33].

Обмену соответствующими сведениями между Бюро, государствами-членами ЕС, их гражданами и третьими странами способствуют также информационная система по борьбе с мошенничеством (The Anti-Fraud Information System – AFIS) и информационная сеть по борьбе с мошенничеством (OLAF Anti-Fraud Communicators Network – OAFCN) [13, p. 15, 19].

Согласно последнему опубликованному отчету Комиссии, посвященному защите финансовых интересов ЕС в 2013 году, Бюро инициировало 253 расследования в отношении мошенничества с наднациональными бюджетными средствами на сумму в 402,8 млн евро, из них 84,9 млн евро пришлось на доходную часть (таможенные платежи), а 317, 9 млн евро – на расходную. Оно отправило национальным властям 85 рекомендаций о соответствующих судебных действиях по возвращению данных средств Евросоюзу.

Проведенный анализ наднационального бюджетного контроля, аудита и защиты финансовых интересов Европейского союза позволяет сделать ряд выводов, которые могут быть применены в Евразийском экономическом союзе.

Во-первых, для интеграционного образования, обладающего наднациональным бюджетом, финансирующим широкий круг его политик, в том числе за пределами его территории, целесообразным является проведение

ежегодной ревизии его финансовой деятельности, осуществляемой независимым от государств-членов и других компонентов его организационного механизма органом. В настоящее время в рамках Евразийского экономического союза предусмотрена обязанность проводить ревизию финансово-хозяйственной деятельности его органов не реже одного раза в 2 года, притом что его бюджет утверждается и исполняется ежегодно. Осуществлять соответствующие проверки призваны представители органов финансового контроля государств-членов [1, ст. 20-22; 2, п. 47, 48]. В связи с этим предлагается учесть опыт Евросоюза в данной сфере относительно периодичности ревизий и их осуществления независимой специально созданной Европейской счетной палатой.

Во-вторых, утверждение надлежащего порядка исполнения бюджета ЕС Европейским парламентом, избираемым посредством прямых выборов, олицетворяет общественно-политический контроль его граждан за расходованием наднациональных средств, получателями которых они являются. Это способствует укреплению интеграционных процессов, обеспечивая соответствующую поддержку населения.

В-третьих, для защиты финансовых интересов интеграционного образования целесообразно создание соответствующего организационно-правового механизма, имеющего наднациональный центр, примером которого в Евросоюзе служит Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, чья работа обеспечена необходимой правовой, информационной и материально-технической базой. Успешный европейский опыт подтверждает это. Он может быть учтен при выработке соответствующих решений в рамках Евразийского экономического союза.

#### Список литературы

1. **Договор о Евразийском экономическом союзе** [Электронный ресурс]: подписан в г. Астане 29.05.2014 г. (ред. от 10.10.2014 г., с изм. от 08.05.2015 г.) // Правовой портал Евразийского экономического союза. URL: [https://docs.eaeunion.org/sites/storage0/Lists/Documents/a089f4c6-02da-4461-b033-3f5d122e0020/e57db9f2-9589-4b26-be1e-b1a43862c6ed\\_635375701449140007.pdf](https://docs.eaeunion.org/sites/storage0/Lists/Documents/a089f4c6-02da-4461-b033-3f5d122e0020/e57db9f2-9589-4b26-be1e-b1a43862c6ed_635375701449140007.pdf) (дата обращения: 02.06.2015).
2. **О Положении о бюджете Евразийского экономического союза** [Электронный ресурс]: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 10.10.2014 г. № 78 // Правовой портал Евразийского экономического союза. URL: [https://docs.eaeunion.org/sites/storage1/Lists/Documents/f0b480f9-4b9e-411d-8fb1-e5174880864e/4b1d75d2-4711-4fc6-b611-49d9756fce0c\\_635488064868457200.pdf](https://docs.eaeunion.org/sites/storage1/Lists/Documents/f0b480f9-4b9e-411d-8fb1-e5174880864e/4b1d75d2-4711-4fc6-b611-49d9756fce0c_635488064868457200.pdf) (дата обращения: 02.06.2015).
3. **Annual Report of the Court of Auditors on the Implementation of the Budget Concerning the Financial Year 2013, Together with the Institutions' Replies** // Official Journal C 398. 12/11/2014. P. 1-288.
4. **Commission Decision of 28 April 1999 Establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF) (1999/352/EC, ECSC, Euratom)** (as amended on 25/03/2015) // Official Journal L 136. 31/05/1999. P. 20-22.
5. **Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union** // Official Journal C 326. 26/10/2012. P. 4-199.
6. **European Parliament Decision of 29 April 2015 on Discharge in Respect of the Implementation of the General Budget of the European Union for the Financial Year 2013, Section III – Commission and Executive Agencies (2014/2075(DEC))** [Электронный ресурс] // Сайт Европейской комиссии. URL: <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2013/discharge/Resolution%20Discharge%202013-%2029-04-2015-GENERAL%20BUDGET-Extract-EN.pdf> (дата обращения: 01.06.2015).
7. **European Union Public Finance**. 5<sup>th</sup> edition / European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. 353 p.
8. **Regulation (EU, Euratom) № 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 Concerning Investigations Conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and Repealing Regulation (EC) № 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) № 1074/1999** // Official Journal L 248. 18/09/2013. P. 1-22.
9. **Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the Financial Rules Applicable to the General Budget of the Union and Repealing Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002** // Official Journal L 298. 26/10/2012. P. 1-96.
10. **Report from the Commission to the European Parliament and the Council – Protection of the European Union's Financial Interests – Fight against Fraud 2013 Annual Report**. COM(2014) 474 final / European Commission. Brussels, 2014. 42 p.
11. **Rules of Procedure of the Court of Auditors of the European Union** // Official Journal L 103. 23/04/2010. P. 1-6.
12. **Rules of Procedure of the European Parliament 8<sup>th</sup> Parliamentary Term. July 2014** [Электронный ресурс] // Сайт Европейского парламента. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20140701+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (дата обращения: 15.06.2015).
13. **The Fight against Fraud and Transnational Crime: OLAF and International Cooperation**. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. 79 p.

#### LEGAL ASPECTS OF SUPRANATIONAL BUDGETARY CONTROL, AUDIT AND PROTECTION OF FINANCIAL INTERESTS OF THE EUROPEAN UNION

Pazyna Evgenii Olegovich, Ph. D. in Law  
Saratov State Academy of Law  
[epazyna5@yandex.ru](mailto:epazyna5@yandex.ru)

The article analyzes the legal aspects of the activity of the European Court of Auditors on the verification of the legality, completeness and correctness of the execution of the European Union budget. The procedure of the approval by the European Parliament of the proper execution of this financial instrument by the European Commission is studied. The organizational and legal mechanisms of supranational financial interests protection are considered. The conclusions are made on the appropriateness of the application of the European Union groundworks in the above mentioned spheres in the budgetary mechanism of the Eurasian Economic Union.

*Key words and phrases:* budget of the European Union; budgetary control and auditing; The European Commission; The European Court of Auditors; The European Parliament; The European Anti-Fraud Office; The Eurasian Economic Union.