

В книге представлен анализ эффективности механизмов управления бюджетными процессами в интеграционных объединениях на примере Европейского Союза. В рамках анализа раскрыты основные механизмы управления бюджетной системой ЕС, распределение ролей между участниками бюджетного процесса. Особое внимание уделено проблеме использования механизма бюджетирования, ориентированного на результат в рамках управления бюджетными процессами в интеграционных объединениях. По результатам исследования автором предложен ряд рекомендаций по повышению эффективности бюджетных процессов для региональных интеграционных объединений, членом которых является Российская Федерация. Книга будет полезна широкому кругу читателей: специалистам в сфере бюджетирования и финансов, мировой экономики и международных отношений, студентам и аспирантам, изучающим дисциплины по специальностям «Мировая экономика», «Международные отношения», «Государственное управление».



Юрий Зайцев

Зам. директора Научно-исследовательского центра содействия международному развитию Института международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского университета - Высшей школы экономики. Автор более 20 публикаций по проблемам глобального экономического и политического управления, содействия развитию

Юрий Зайцев

Анализ эффективности управления бюджетными процессами

в интеграционных объединениях на примере
Европейского Союза



978-3-8433-1010-9

Юрий Зайцев

**Анализ эффективности управления бюджетными
процессами**

Юрий Зайцев

**Анализ эффективности
управления бюджетными
процессами**

**в интеграционных объединениях на
примере Европейского Союза**

LAP LAMBERT Academic Publishing

Impressum/Imprint (nur für Deutschland/ only for Germany)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Coverbild: www.ingimage.com

Verlag: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG

Dudweiler Landstr. 99, 66123 Saarbrücken, Deutschland

Telefon +49 681 3720-310, Telefax +49 681 3720-3109

Email: info@lap-publishing.com

Herstellung in Deutschland:

Schaltungsdienst Lange o.H.G., Berlin

Books on Demand GmbH, Norderstedt

Reha GmbH, Saarbrücken

Amazon Distribution GmbH, Leipzig

ISBN: 978-3-8433-1010-9

Только для России и стран СНГ

Библиографическая информация, изданная Немецкой Национальной Библиотекой.

Немецкая Национальная Библиотека включает данную публикацию в Немецкий Книжный Каталог; с подробными библиографическими данными можно ознакомиться в Интернете по адресу <http://dnb.d-nb.de>.

Любые названия марок и брендов, упомянутые в этой книге, принадлежат торговой марке, бренду или запатентованы и являются брендами соответствующих правообладателей. Использование названий брендов, названий товаров, торговых марок, описаний товаров, общих имён, и т.д. даже без точного упоминания в этой работе не является основанием того, что данные названия можно считать незарегистрированными под каким-либо брендом и не защищены законом о брэндах и их можно использовать всем без ограничений.

Изображение на обложке предоставлено: www.ingimage.com

Издатель: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG

Dudweiler Landstr. 99, 66123 Saarbrücken, Germany

Телефон +49 681 3720-310, Факс +49 681 3720-3109

Email: info@lap-publishing.com

Напечатано в России

ISBN: 978-3-8433-1010-9

АВТОРСКОЕ ПРАВО © 2011 принадлежат автору и LAP LAMBERT Academic Publishing

GmbH & Co. KG

и лицензиарам

Все права защищены. Saarbrücken 2011

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Финансовая система ЕС	7
1.1 Становление и формирование финансовой системы ЕС	7
1.2 Нормативно-правовое регулирование финансовой системы ЕС	15
1.3 Источники финансовых поступлений бюджетной системы ЕС	18
1.4 Механизмы управления многолетними и однолетними финансовыми циклами	21
1.5 Основные принципы управления бюджетом Европейского Сообщества.	25
Глава 2. Механизмы принятия бюджетных решений и распределение ролей между участниками бюджетного процесса	31
2.1 Механизмы взаимодействия и распределение компетенций между институтами ЕС в рамках процедуры принятия бюджетных решений.....	31
2.2 Механизмы исполнения бюджета Европейского Союза	33
2.3 Механизмы контроля над исполнением бюджета Европейского Союза ..	37
Глава 3. Анализ и оценка эффективности механизмов управления бюджетной системы в ЕС.....	41
3.1 Рекомендации ОЭСР по составлению и управлению бюджетными процессами, использующими информацию о результате.....	41
3.2 Анализ механизмов управления бюджетными процессами ЕС на основе рекомендаций ОЭСР по составлению и управлению бюджетными системами, использующими информацию о результате.....	47
3.3 Оценка сильных и слабых сторон инструментов бюджетного процесса ЕС.	
.....	53
3.4 Разработка рекомендаций по повышению эффективности бюджетных процессов для региональных интеграционных объединений, членом которых является Российская Федерация	57
Заключение.....	66
Список сокращений.....	70
Список дефиниций	72

Приложение 1. Управление бюджетными процессами в региональных интеграционных объединениях с участием Российской Федерации.....	74
Приложение 2. Распределение компетенций между институтами ЕС в рамках принятия бюджета Сообщества	76
Приложение 3. Этапы формирования бюджетной системы ЕС.....	77
Приложение 4. Исполнение и контроль над исполнением бюджета ЕС.....	78
Список использованной литературы.....	79

Введение

Формирование экономических, таможенных, валютных союзов, а также общих систем бюджетирования независимыми государствами может рассматриваться как сопутствующая тенденция современных процессов глобализации. Именно глобализация, а также усиливающаяся экономическая взаимозависимость и большая степень рыночной открытости вызвали необходимость в более эффективном управлении региональными финансовыми операциями, а также в координации между центрами, принимающими решения. Задача повышения эффективности в финансовом управлении данными объединениями может быть решена за счет синергетического эффекта интеграции экономик государств-членов таких союзов.

Экономический и валютный союз европейских государств является самым ярким примером результата интеграционных процессов в сфере экономики и финансов. Наиболее значительным достижением данного союза является осуществление общей валютной политики. Однако важные теоретические и практические проблемы возникают при осуществлении бюджетной политики Сообщества. К таким проблемам можно отнести разграничение компетенций между институтами Европейского Союза (ЕС) при принятии бюджетных решений и осуществлении бюджетной политики, несовершенство механизма установления «финансовых правил» для регулирования бюджетных отношений между странами-членами, недостаток транспарентности при принятии бюджетных решений, неэффективность механизмов координации участников многоуровневой системы управления.

Все эти и многие другие проблемы относятся не только к ЕС, но и являются актуальными для других интеграционных объединений, участницей которых является Российская Федерация.

Безусловным фактором повышения эффективности бюджетных процессов является использование механизма бюджетирования ориентированного на результат, установление четкой взаимосвязи между целями, задачами, инструментами реализации и индикаторами результативности расходов.

Данный механизм может быть использован в практике бюджетирования не только суверенными государствами, но и региональными объединениями. Интеграция механизма бюджетирования ориентированного на результат в бюджетные системы региональных объединений связана с решением проблем бюджетного планирования, координации участников в процессе согласования бюджетных решений, исполнения и контроля.

Актуальность данного исследования заключается в необходимости изучения и анализа существующего опыта по управлению бюджетными процессами интеграционных объединений для разработки рекомендаций для Российской Федерации по формированию и управлению бюджетными системами интеграционных объединений, членом которых она является. Согласно Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г., одним из приоритетов России является активное использование «возможности региональных экономических и финансовых организаций для отстаивания интересов Российской Федерации в соответствующих регионах, уделяя особое внимание деятельности организаций и структур, способствующих укреплению интеграционных процессов на пространстве СНГ».¹ Важным элементом функционирования экономического интеграционного объединения является эффективная система бюджетирования. С этой точки зрения изучение и анализ существующего опыта для Российской Федерации важны для того, чтобы понять какие инструменты бюджетирования могут быть использованы в случае таких интеграционных объединений с участием Российской Федерации, как Союз независимых государств (СНГ), Евразийское экономическое сообщество (ЕврАЗЭС), Союзное государство России и Белоруссии.

Опыт ЕС актуален для СНГ, ЕврАЗЭС и Союзного государства России и Белоруссии по нескольким причинам. Во-первых, как и ЕС, данные организации являются региональным интеграционным объединением с составом членов, имеющих тесные торговые и экономические связи. Во-

¹ Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г.

вторых, одной из центральных задач данных организаций является формирование единого экономического и таможенного пространства, что совпадает с частью задач ЕС. В-третьих, как и ЕС, данные интеграционные объединения – структурированные системы с институционально закрепленными механизмами принятия и реализации решений, обладающие международной правоспособностью.

Целью данной работы является изучение, анализ и оценка эффективности управления бюджетными процессами интеграционных объединений на примере ЕС для выработки рекомендаций Российской Федерации по управлению бюджетными процессами интеграционных объединений, членом которых она является.

Задачи, реализуемые для достижения поставленной цели, включают: системный анализ нормативной базы, регулирующей финансовую систему ЕС; изучение специфики использования инструментов бюджетирования ЕС; исследование механизмов координации и управления бюджетными процессами ЕС, в том числе, механизма бюджетирования ориентированного на результат; проведение анализа и оценки эффективности системы и механизмов бюджетирования ЕС; разработка рекомендаций по использованию опыта управления бюджетными процессами ЕС для региональных интеграционных объединений с участием Российской Федерации на пространстве СНГ.

Объектами исследования являются система бюджетирования ЕС. Предметом исследования является совокупность механизмов управления бюджетными процессами ЕС.

Эмпирическую основу исследования составили нормативно-правовые акты, соглашения, постановления ЕС, договоры и постановления СНГ, ЕврАзЭС, Союзного государства России и Белоруссии, широкий спектр статей, монографий, аналитических и статистических материалов, подготовленных независимыми экспертами в области европейской интеграции, бюджетного управления ЕС, результативного управления, бюджетирования, ориентированного на результат, а также аналитические материалы и

нормативные документы международных организаций, в частности, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).²

Научная новизна проведенного исследования заключается в выявлении особенностей механизмов, используемых в управлении бюджетными процессами ЕС, проведении анализа и оценки эффективности функционирования бюджетной системы ЕС на основе рекомендаций ОЭСР, попытке разработки рекомендаций для Российской Федерации по управлению бюджетными процессами интеграционных объединений на пространстве СНГ на основе опыта ЕС.

В работе сформирован глоссарий терминов и список сокращений, к которым можно обращаться для удобства чтения. В приложениях к работе представлены в системном виде основные этапы бюджетных процессов в региональных интеграционных объединениях с участием Российской Федерации (СНГ, Союза России и Белоруссии, ЕврАзЭС), сопоставлены основные приоритеты расходов бюджета ЕС на 2009 г. и многолетний период 2007-2013 гг., систематизированы основные механизмы бюджетных процессов ЕС, а также обозначены основные этапы формирования бюджетной системы ЕС.

² Полный перечень официальных документов, статей, монографий, и других материалов, использованных в работе, приведен в списке использованной литературы.

Глава 1. Финансовая система ЕС

1.1 Становление и формирование финансовой системы ЕС

Для понимания функционирования современной финансовой системы ЕС, а также причин, повлиявших на формирование ее преимуществ и недостатков, необходимо иметь понимание основных фактов, которые легли в основу эволюции данной системы. История создания бюджетной системы ЕС начинается с того момента, когда появились принципы действия бюджетных механизмов, которые были заложены Парижским договором (18 апреля 1951 г.), учредившим Европейское Сообщество угля и стали (ЕСУС, European Coal and Steel Community), а также Римским договором (25 марта 1957 года), установившим Европейское Экономическое Сообщество (ЕЭС, European Economic Community). Эти принципы просуществовали почти без изменений до 1970 г. Первоначально у каждого из европейских сообществ был отдельный бюджет, из которого финансирование поступало на административные и операционные расходы. В 1957 г. с появлением ЕЭС был создан общий бюджет. В 1965 г. в соответствии с подписанным Договором о слиянии³, была создана единая Комиссия и единый Совет. Договор о слиянии объединил административный и операционный бюджеты ЕСУС и административный бюджет Евротома⁴. Согласно этому договору были созданы единая Комиссия и единый Совет, которые заменили высшие руководящие органы трех сообществ.

К 1970 г. процесс объединения бюджетных инструментов был завершен. Согласно Люксембургскому договору, подписанному 22 апреля 1970 г., в единый бюджет ЕЭС были включены расходы Евротома на исследования и инвестиционные программы.⁵ Данное решение коренным образом меняло сущность бюджета Сообщества, замещая финансовые вложения стран-членов

³ Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, 8 April 1965.

⁴ Договор, учреждающий Атомно-энергетическое Сообщество (1957 г.) предполагал бюджет на административные расходы, а также бюджет на инвестиционные расходы и расходы на проведение исследований. Договор о создании Европейского Сообщества угля и стали истек 23 июля 2002 г. Было принято решение о том, что оставшиеся активы ЕСУС перейдут к Европейскому Союзу, интересы которого стала представлять Комиссия ЕС.

⁵ Решение Совета ЕЭС от 21 апреля 1970 г.

собственными ресурсами Европейского Сообщества. Это решение стало ключевым для бюджета Сообщества, предоставив ему финансовую независимость.

Изначально основными источниками финансовых поступлений бюджета Сообщества стали таможенные сборы (1968 г.), сельскохозяйственные пошлины (1970 г.), а также доходы от НДС (1970 г.),⁶ формируемые на основе установления процентной ставки НДС для каждой страны-члена ЕС. Подробный анализ источников финансирования ЕС будет проведен в следующей части главы этой работы. Далее в данном разделе рассмотрим причины, повлиявшие на дальнейшее развитие бюджетной системы ЕС.

С изменением институциональной системы Союза, расширением состава стран-членов, бюджетные механизмы работали все менее и менее эффективно, возникла необходимость реформирования системы бюджетирования ЕЭС. На Совете 1984 года в Фонтенбло было поднято несколько вопросов, представляющих значительную важность для финансового функционирования Сообщества: проблема несбалансированности бюджета Великобритании, присоединение Испании и Португалии, сдерживание расходов на проведение сельскохозяйственной политики, истощение собственных ресурсов, вызванное увеличением доли отчислений стран-членов от доходов с налога на добавленную стоимость, которая направлялась в доходы Сообщества.⁷

Немаловажной причиной реформирования финансовой системы ЕС стало также сформировавшееся несправедливое распределение ролей между странами-членами. Так, одни страны выступали в качестве доноров, другие – в качестве реципиентов. Для решения этой проблемы был введен механизм корректировки, позволивший дать послабление Великобритании и решить проблему несбалансированности ее бюджета. Решению проблемы несправедливого распределения ролей между странами-членами

⁶ The decision on own resources set the Communities, 21 April, 1970.

⁷ Fontainebleau European Council. Conclusions of the Presidency. 25 and 26 June 1984.

способствовало впоследствии введение нового источника финансирования бюджета, о котором будет сказано далее.

Новое направление политического развития, которое получило Сообщество после третьего расширения (присоединения Испании и Португалии) в 1986 году и впоследствии заключения Единого акта, открыло перспективы для реформирования финансовой системы ЕС. Основная цель данного направления заключалась в предоставлении финансовых ресурсов для начала проведения политики «экономического и социального выравнивания» на уровне Сообщества с предоставлением гарантии того, что новые созданные фонды не будут источниками финансирования для проведения только общей сельскохозяйственной политики. Формирование базы финансовых ресурсов предполагало достижение соглашения об основных среднесрочных перспективах между всеми сторонами, вовлеченными в бюджетный процесс Сообщества.

Концепция реформы была представлена Комиссией в феврале 1987 г. в рамках «Пакета Делора-І»⁸, по имени Жака Делора, возглавлявшего Комиссию в тот период. В 1988 г. Европейский Совет в Брюсселе одобрил политические рамки реформы (broad political guidelines), центральными положениями которой стали система формирования собственных ресурсов, бюджетная дисциплина (budgetary discipline)⁹, реформирование структурных фондов (reform of the structural funds).

Для формирования финансовой базы, которая давала бы Сообществу возможность осуществлять все возложенные на него функции, был расширен спектр источников дохода бюджета. Было решено отойти от схемы, когда общий объем собственных ресурсов был закреплен за одним из источников дохода (НДС). Теперь общий уровень финансовых ресурсов каждый раз закреплялся на определенном уровне в зависимости от величины общего ВНП Сообщества и рассчитывался исходя из оценки объемов ресурсов, необходимых

⁸ European Union – Public Finance – 4 th Edition. European Communities, 2008, p. 35.

⁹ См. список терминов и сокращений.

для деятельности Сообщества, которые содержатся в среднесрочной экономической программе - финансовой перспективе.¹⁰

Объем собственных ресурсов¹¹ увеличился с созданием дополнительного источника доходов «четвертого ресурса» – отчисления стран-членов, которые устанавливались в виде процента от величины их ВНП.¹² Этот источник финансовых поступлений был введен для того, чтобы компенсировать сокращение поступлений в бюджет от традиционных собственных ресурсов, поскольку НДС имел регressiveный характер, а таможенные пошлины были снижены. Ставка процента отчисляемой доли стала определяться на каждый бюджетный год в зависимости от разницы между планируемыми расходами бюджета и доходами от других источников.

Для обеспечения сбалансированности между различными категориями расходов и контролируемого повышения этих расходов была введена бюджетная дисциплина¹³, которая регламентировалась Межинституциональным соглашением¹⁴ и становилась вопросом общего регулирования для Парламента, Совета и Комиссии. Неотъемлемой частью этого соглашения стало решение о разработке финансовой рамки (финансовой перспективы)¹⁵, ставшей основой для новых соглашений по вопросам бюджетной дисциплины. Согласно этому положению Парламент, Совет и Комиссия имеют полномочие заранее определять основные бюджетные приоритеты на будущий период (4-6 лет) и устанавливать рамки расходов Сообщества. Таким образом, в финансовой рамке отражается максимальный объем будущих расходов и их предполагаемый состав. Первое

¹⁰ См. список терминов и сокращений.

¹¹ См. список терминов и сокращений.

¹² Council Decision 88/376/EEC, Euroatom of 24 June, 1988.

¹³ Бюджетная дисциплина (budgetary discipline) – представляет собой набор правил, в рамках которых формируется бюджет ЕС. В это понятие входит финансовая рамка, а также лимиты финансирования программ, согласованные странами-членами. Данный механизм начал использоваться в связи с возникновением проблемы несбалансированности бюджета ЕС.

¹⁴ См. список терминов и сокращений.

¹⁵ См. список терминов и сокращений.

Межинституциональное соглашение было заключено на 1988-1992 гг., т.е. в период действия «Пакета Делора-І».

Финансовая рамка, которая являлась неотъемлемой частью соглашения, становилась базой для осуществления различных направлений политики в рамках бюджетной дисциплины. Она является основой для обеспечения гармоничного и контролируемого развития секторов бюджетных расходов, и в то же время, для установления нового баланса в расходах в пользу расходов на проведение структурной политики.

Третьим направлением бюджетной реформы 1988 г. стало реформирование деятельности Структурных фондов Сообщества¹⁶. Согласно Единому европейскому акту, три структурных фонда, финансируемые из общего бюджета (ФЕОГА, ЕСФ и ЕФРР)¹⁷, должны были проводить согласованную политику, направленную на достижение целей, обозначенных в соглашении. Для достижения намеченных задач было решено увеличить ассигнования, выделяемые в рамках фондов так, чтобы к 1993 г. они бы смогли превысить показатели 1987 г. в два раза. Для обеспечения эффективного выполнения целей фондов в рамках финансовой перспективы были установлены пять направлений деятельности: а) «развитие и структурное выравнивание регионов, отстающих в экономическом развитии»; б) «структурная перестройка в регионах, переживающих промышленный спад»; в) «борьба с долговременной безработицей»; г) «профессиональная интеграция молодежи»; д) «перестройка аграрного сектора и развитие сельских регионов».¹⁸

Проведенную бюджетную реформу 1988 г., безусловно, можно назвать успешной, поскольку три основные цели – контролируемый и упорядоченный рост расходов; улучшение бюджетной процедуры и управления бюджетом;

¹⁶ Структурные фонды являются финансовыми инструментами ЕС в осуществлении региональной политики, целью которой является снижение различий в развитии регионов и стран-членов. Официальный сайт Европейского Союза. Глоссарий.

http://europa.eu/scadplus/glossary/structural_cohesion_fund_en.htm.

¹⁷ См. список терминов и сокращений.

¹⁸ The Community Budget: the Facts in the Figures. European Communities, 1999, p. 52.

достижение необходимого объема поступлений от собственных ресурсов – были достигнуты.

Реформа 1988 г. способствовала преодолению проблемы нехватки финансовых средств. Несмотря на то, что максимальные уровни расходов по различным категориям, установленным в финансовой перспективе 1988–1992 гг., были в несколько раз увеличены, суммарный объем расходов, зафиксированный в финансовой перспективе, не превышал предельного объема собственных ресурсов. Этому во многом способствовали два благоприятных экономических фактора – более быстрые темпы экономического роста по сравнению с прогнозировавшимися значениями и умеренный рост расходов на единую сельскохозяйственную политику.

Межинституциональное соглашение 1988 г. и финансовая рамка, которая стала составной частью этого соглашения, способствовали созданию сбалансированных механизмов взаимодействия между институтами ЕС в бюджетном секторе. Последовавшее в 1993 г. второе межинституциональное соглашение, установившее финансовую рамку на период с 1993 по 1999 гг., подтвердило успешность инструмента межинституционального соглашения.

Действие положений финансовой рамки, установленной в 1988 г. истекало в 1992 г. Новые задачи, обозначенные в договоре о Европейском Союзе¹⁹, ставили перед Сообществом задачу обеспечения дополнительных финансовых поступлений. Договор официально провозгласил цель создать в рамках Сообщества экономический и валютный союз, который предполагал проведение государствами-членами общей экономической и валютной политики, а также введение единой валюты. В начале 1992 г. Комиссия предложила новый проект среднесрочной финансовой рамки на 1993–1999 гг., которая получила название «Пакет Делора-II» и которая включала выполнение целей Договора о Европейском Союзе. Для достижения целей нового договора временные рамки действия финансовой перспективы были расширены до 7 лет.

¹⁹ Treaty on the European Union. The Official Journal. C 191, 29 July 1992. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

Новая финансовая рамка стала продолжением реформы 1988 года, поскольку затрагивала те же самые аспекты: структурные фонды, бюджетную дисциплину, собственные ресурсы.

Одобренная Советом в декабре 1992 г. финансовая рамка на период с 1993 г. по 1999 г. отдавала приоритет расходам на структурные операции Евросоюза в наиболее отстающих регионах. Согласно Эдинбургскому соглашению, необходимо было увеличить объем ресурсов, направляемых на финансирование внутренних политик Сообщества, расширить финансирование Структурных фондов, а также принять ряд мер, направленных на повышение конкурентоспособности европейской промышленности.²⁰

Последующие межинституциональные соглашения и вводимые ими финансовые рамки на 2000-2006 гг. и на 2007-2013 гг. продолжили заданный ход реформирования бюджетной системы Сообщества. Так в рамках Межинституционального соглашения 2000-2006 г.²¹, был продолжен процесс повышения эффективности бюджетной процедуры. Существенным изменением стало закрепление сложившейся де-факто практики согласования всех видов расходов (обязательных и необязательных)²². При этом Парламент получал больше прав в определении необязательных расходов.²³ К созданию последнего Межинституционального соглашения (финансовая рамка на 2007-2013 гг.) были применены те же принципы, на которых формировалось соглашение для предыдущей многолетней финансовой рамки. Однако были внедрены новые механизмы, позволившие сделать многие процедуры более гибкими. Так, в новое соглашение было включено соглашение о создании Фонда Солидарности Европейского Союза (European Union Solidarity Fund), с помощью которого стало возможным финансировать возникающие расходы бюджета,

²⁰ The Community Budget: the Facts in the Figures. European Communities, 1999, p. 62.

²¹ European Parliament, Council, Commission. Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure http://eurlex.europa.eu/pri/en/oi/dat/1999/c_172/c_17219990618en00010022.pdf.

²² См. список терминов и сокращений.

²³ European Union – Public Finance – 4 th Edition. European Communities, 2008, p. 86.

превышающие установленную норму.²⁴ Европейский фонд адаптации глобализации (European Globalization Adjustment Fund) также позволил размещать дополнительные ресурсы для финансирования непокрытых расходов.²⁵

Таким образом, можно сделать вывод, что значимый перелом в системе бюджетирования ЕС произошел после внедрения реформой 1988 г. механизма многолетнего бюджетирования. Он задал направление, которое нашло отражение в последующих преобразованиях системы бюджетирования ЕС. Многолетние финансовые планы стали качественно новым инструментом управления бюджетной системой Сообщества, предоставили основу для совершенствования существующей системы и внедрения новых механизмов: бюджетной дисциплины, системы собственных ресурсов, а также финансирования программ через структурные фонды.

²⁴ Финансирование из Фонда Солидарности Европейского Союза не может превышать 1 млрд. Евро.

²⁵ Ежегодные расходы из Европейского Фонда регулирования глобализации не могут превышать 500 млн. евро. Фонд был создан для оказания помощи трудоспособному населению, пострадавших от структурных экономических изменений с целью их реинтеграции на рынок труда.

1.2 Нормативно-правовое регулирование финансовой системы ЕС

Финансовая система ЕС основывается на трех типах нормативно-правовых документов: положения системы договоров ЕС, вторичное законодательство, положения межинституционального соглашения. Последний инструмент регулирования является специфическим для бюджетного процесса и не имеет эквивалента в других сферах законодательства ЕС.

В системе договоров ЕС, касающейся бюджетного регулирования, представляет интерес изучение положений, регулирующих финансовые вопросы в рамках Договора, учреждающего Европейское Сообщество.²⁶ Данные положения устанавливают общие принципы управления бюджетными процедурами, формирование доходов и расходов бюджета, стадии бюджетного процесса, процедуры исполнения и контроля бюджета, а также дополнительные положения, касающиеся правил исполнения договора в части финансовых вопросов: формирование собственных ресурсов, наделение ответственностью финансовых контролеров.

Договор о Европейском Союзе 1992 г. ввел положения о финансовых операциях в рамках проведения общей внешней политики безопасности, а также сотрудничества в сфере правосудия и внутренних дел (вторая и третья основы Сообщества).²⁷ Статья 44 Договора о Европейском Союзе устанавливает специальные условия для регулирования процедур, механизмов и институтов, возникающих при взаимодействии между государствами-членами ЕС. В частности, статья говорит о том, что расходы от установления различных форм сотрудничества между странами-членами финансируются последними самостоятельно, если Совет не принимает противоположное решение.

К системе вторичного законодательства, регулирующего финансовые вопросы Сообщества, относятся принимаемые решения, касающиеся системы

²⁶финансовые вопросы Сообщества регулируются статьями с 268 по 280 главы пятой части второй Договора, устанавливающего Европейское Сообщество, которая касается регулирования институтов Сообщества.

²⁷Статьи 28 и 41 Договора о Европейском Союзе включают положения о финансовых операциях.

собственных ресурсов, а также другие инструменты, принятые в этой сфере. По способу принятия данные решения можно отнести к системе первичного законодательства.

Существенным элементом вторичного законодательства ЕС по финансовым вопросам является Финансовый регламент, устанавливающий основные принципы бюджетного процесса ЕС, принципы составления структуры бюджета, правила по управлению бюджетом ЕС, а также роли участников процесса.²⁸ В соответствии со статьей 279 Договора, учреждающего Европейский Союз, Финансовый регламент принимается Советом единогласно после проведения консультаций с Парламентом и получения официальной позиции Собрания Аудиторов.²⁹

Другим нормативно-правовым актом вторичного законодательства ЕС, касающимся регулирования финансов, который представлял интерес для нашего анализа, является Директива, регулирующая бюджетную дисциплину.³⁰ Она была принята 26 сентября 2000 г. и впоследствии отменена директивой Совета № 1248/2007 от 22 октября 2007 г.³¹ Главным образом, директива регулировала соблюдение бюджетной дисциплины в сельскохозяйственном секторе, устанавливая ограничительный уровень для расчета расходов на проведение сельскохозяйственной политики. Установленные в Межинституциональном договоре в рамках финансового плана на 2007-2013 гг. уровни расходов бюджетных средств, отменили необходимость в действии данной директивы.

²⁸ Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:248:0001:0048:EN:PDF>.

²⁹ Впервые финансовое регулирование было принято 21 декабря 1977 года, но с тех пор в него был внесен ряд изменений директивой Совета № 1605/2002 от 25 июня 2002 г., а также директивой Совета № 1995/2006 от 13 декабря 2006 г. Данный документ содержит положения, применяемые бюджету: принципы, процедуры согласования и принятия, структур, исполнение, аудит счетов. Особый акцент в документе делается на исполнении и контроле, поскольку эти аспекты не рассматриваются в достаточной мере в системе договоров. Внесенные изменения касаются главным образом повышения эффективности действия механизмов транспарентности, а также законодательных и административных упрощений.

³⁰ Council Regulation (EC) No 2040/2000 of 26 September 2000 on budgetary discipline.

³¹Council Regulation (EC) № 1248/2007 of 22 October 2007 repealing Regulation 2040/2000 on budgetary discipline. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:282:0003:0004:EN:PDF>.

Еще одним нормативно-правовым актом вторичного законодательства в бюджетной сфере является Директива, устанавливающая гарантийный фонд для внешних действий.³²

Существует также целая система нормативных актов, регулирующих собственные ресурсы Сообщества, которая относится к системе вторичного законодательства для бюджетной системы ЕС.³³

И последним источником регулирования финансовой системы ЕС, являются нормы Межинституционального соглашения. Они создаются для предотвращения рисков появления конфликтов и кризисов в бюджетных процессах. Целью данного соглашения является внедрение бюджетной дисциплины, повышение эффективности ежегодных бюджетных процессов, взаимодействия между институтами по финансовым вопросам, а также для обеспечения гарантии устойчивого финансового управления (sound financial management)³⁴.

³² Гарантийный фонд был принят как часть пакета Делора-2 для покрытия рисков, возникающих при проведении операций с третьими странами.

³³ 1) Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing the Council Decision on the system of the Communities' own resources (2). This regulation consolidates successive amendments to the previous Council Regulation (EEC, Euratom) No 1552/89 of 29 May 1989;

2) 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 (4);

3) Council Directive 89/130/EEC, Euratom of 13 February 1989 on the harmonisation of the compilation of gross national product at market prices (5);

4) Council Regulation (EC, Euratom) No 1287/2003 of 15 July 2003 on the harmonisation of gross national income at market prices (GNI Regulation).

³⁴ Устойчивое финансовое управление - один из бюджетных принципов, в соответствии с которым бюджет должен исполняться в соответствии с принципами экономии, эффективности и результативности.

1.3 Источники финансовых поступлений бюджетной системы ЕС

Согласно статье 269 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, доходы общего бюджета ЕС состоят из собственных ресурсов и других источников. Однако большая часть бюджетных расходов финансируется системой собственных ресурсов, введенной решением Совета 70/243/ECSC 21 апреля 1970 г.³⁵

В настоящее время в понятие собственных ресурсов входит три категории: традиционные собственные ресурсы, доходы от НДС и доходы, формирующиеся из предоставляемой доли ВНП стран-членов ЕС.³⁶

Традиционные собственные ресурсы были введены в 1970 г. и включают таможенные сборы, сельскохозяйственные пошлины, взимаемые с экономических трансакций, которые собираются странами-членами от имени ЕС. Традиционные собственные ресурсы считаются «естественными» собственными ресурсами, так как они собираются в рамках политики Сообщества, и не являются доходами, полученными из вкладов стран-членов.

Собственные ресурсы от НДС формируются на основе установления процентной ставки НДС для каждой страны-члена ЕС в соответствии с правилами согласования (harmonized rules). Решением Совета 1970 г. максимальная ставка сбора НДС была установлена на уровне 1% от общей базы. С присоединением Испании и Португалии ставка была повышена до 1,4% для покрытия издержек присоединения. Решением о собственных ресурсах 2000 г. максимальная ставка была снижена до текущего уровня 0,5% от собранных доходов от НДС.³⁷ На период с 2007 по 2013 гг. процентная ставка НДС была установлена на уровне 0,3%, а также снижена для ряда стран: до 0,225% для Австрии, 0,15% для Германии и 0,10% для Нидерландов и Швеции.

³⁵ Council Decision of 21 April 1970 on the Replacement of Financial Contributions from Member States by the Communities' own Resources (70/243 ECSC, EEC, Euratom).

³⁶ Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resource (2000/597/EC, Euratom) http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oi/dat/2000/l_253/l_25320001007en00420046.pdf.

³⁷ Own resources mechanism. Official web-portal of the European Union. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34011.htm>.

В 1988 г. Советом ЕС было принято решение о введении «четвертого источника» бюджетных доходов на основе валового национального продукта (ВНП), который предназначался для того, чтобы заменить источник доходов от НДС.³⁸ В 1988 и 1999 гг. ставка отчисляемой доли от ВВП устанавливалась на уровне 1,14% и 1,27% соответственно. В 1995 г. Европейской системой национальных счетов (European System of National and Regional Accounts, ESA, 1995) было введено положение о том, что отчисления будут осуществляться не с ВНП, а с валового национального дохода (ВНД).³⁹

В настоящее время конкретная ставка отчисляемой доли от ВНД стран-членов определяется на каждый бюджетный год и зависит от разницы между планируемыми расходами бюджета и доходами от других источников. Отчисления от ВНП стран-участниц взимаются только в том случае, если невозможно покрыть расходы за счет других поступлений в бюджет. Не существует никаких ограничений на установление ставки процента для доходов, формируемых на основе ВНП кроме пределов на установление нормы собственных ресурсов, которые определяют объем всех собственных ресурсов на уровне, не превышающем 1,24% ВНП ЕС.

К другим источникам доходов бюджета относятся взносы третьих стран в программы Сообщества, возврат средств, выделенных в качестве грантов Сообщества, которые не были использованы по назначению, прибыль от просроченных платежей, а также балансы предыдущих годов, вычеты из вознаграждений сотрудников институтов ЕС.

Немаловажным элементом системы формирования финансовых поступлений бюджетной системы является также механизм корректировки (correction mechanism)⁴⁰, который позволяет снижать вносимую долю страны-

³⁸ Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources (88/376/EEC, Euratom). <http://www.ena.lu/council-decision-88-376-eec-euratom-24-june-1988-020006110.html>.

³⁹ Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community. Official Journal L 310 , 30/11/1996 P. 0001 - 0469 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:EN:HTML>.

⁴⁰ См. список терминов и сокращений.

члена ЕС в общий бюджет. Так в 1984 г. Европейский Совет в Фонтенбло⁴¹ принял решение о введении корректировки для Великобритании. Этот механизм дает Великобритании послабление в размере 0,66% от отрицательного баланса. Затраты на финансирование послабления для Великобритании разделяются между другими членами Сообщества в соответствии с их долей ВНД (за исключением Австрии, Германии, Нидерландов, Швеции).

Процедура взимания собственных ресурсов Сообщества, регулируется статьей 8 Решения о системе собственных ресурсов.⁴² В соответствии с данной статьей страны-члены несут ответственность за сбор ресурсов в соответствии с национальным законодательством, которое должно находиться в рамках общих требований Сообщества. Взимание собственных ресурсов осуществляется исполнительными органами стран-членов, которые действуют от имени Сообщества, не имеющего собственных налоговых и таможенных органов для осуществления данных задач. Собранные ресурсы становятся доступными для Комиссии через счета, открытые в Казначействах стран на ее имя. Для покрытия затрат на сбор традиционных собственных ресурсов страны-члены вычитают 25% от собранной базы.

Диверсифицированная система финансовых поступлений ЕС дает возможность стабильного обеспечения доходов бюджета с сохранением сбалансированного поступления традиционных и иных видов доходов.

⁴¹ European Council Fontainebleau, France, 1984.

⁴² Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources. (2007/436/EC, Euratom).

1.4 Механизмы управления многолетними и однолетними финансовыми циклами

Как уже было отмечено в данной работе, в ЕС наряду с однолетней системой бюджетирования, в рамках которой бюджет устанавливается ежегодно, существует также многолетний план финансовых расходов, называемый финансовой рамкой. Этот механизм позволяет сохранять преемственность при проведении многолетних проектов Сообщества и обеспечивать их стабильное финансирование. Именно эта функция стала причиной создания многолетней финансовой рамки. До ее появления растущие трения между двумя институтами, ответственными за принятие бюджета, нарушили механизмы ежегодной бюджетной процедуры и привели к несоответствию между реальным распределением ресурсов и изначальными требованиями Сообщества.

Последствия бюджетного кризиса 1988 г. побудили институты ЕС согласовать способ для повышения эффективности бюджетной процедуры, тем самым, обеспечив соблюдение бюджетной дисциплины.

Основной функцией финансовой рамки является установление максимального уровня расходов для определенного вида деятельности на определенный период. Действующая финансовая рамка на период с 2007 по 2013 гг. была создана в 2006 г. в рамках Межинституционального соглашения между Европейским парламентом, Советом и Комиссией, которая в свою очередь, устанавливает правила и процедуры управления многолетним финансовым планом на ежегодной основе (процедуры пересмотра, технической корректировки), а также правила повышения эффективности ежегодной бюджетной процедуры.⁴³ Так последние корректировки были внесены в 2008 г.

⁴³ Decision of the European Parliament and of the Council of 18 December 2007 amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:006:0007:0008:EN:PDF>.

и касаются технического регулирования финансового плана на 2009 г. в соответствии с изменениями ВНП.⁴⁴

Межинституциональное соглашение, по определению, направлено на установление процедур взаимодействия и правил поведения для достижения консенсуса, предотвращения и разрешения разногласий. Это означает, что институты согласны на частичное ограничение своих властных полномочий в установленных сферах. Тем не менее, если данные процедуры не могут привести к заключению соглашения, каждый институт может использовать любое из правил поведения, которое закреплено Соглашением.

Финансовая рамка позволила внести существенные изменения в процедуру согласования бюджета, упорядочив механизмы выработки консенсуса в отношении определения объема бюджета, методов финансирования и оценки приоритетов с экономической и политической точки зрения. Многолетней финансовой рамкой также был введен механизм выработки долгосрочных финансовых решений, которые принимаются вне ежегодных бюджетных процедур в форме консенсуса между Парламентом и Советом. Это дало возможность достигнуть нескольких результатов. Во-первых, бюджетная политика Сообщества стала более предсказуемой за счет увеличения гарантии для определения и исполнения различных направлений деятельности Сообщества. Во-вторых, страны-члены получили возможность более эффективно управлять и планировать свои национальные бюджеты в соответствии с общими объемами расходов Сообщества. В-третьих, установление предельных объемов расходования средств дало возможность совмещать текущие и новые операции в среднесрочной перспективе, сохраняя сбалансированность бюджета.

Финансовая рамка ввела новые механизмы финансового программирования и контроля над расходованием бюджетных средств, отведя

⁴⁴ Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework - COM(2008) http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/com_2008_859_en.pdf.

функцию проведения оценки соответствия текущих операций заданной финансовой рамке Комиссии.

В соответствии с положением Межинституционального соглашения, финансовое программирование должно осуществляться два раза в год для всех видов расходов. Целью программирования является определение текущего исполнения расходов многолетних программ. Оно является также инструментом прогнозирования и оценки исполнения финансовых обязательств многолетних программ на протяжении всего периода их осуществления.

Помимо функции осуществления контроля над ходом исполнения расходов инструмент финансового программирования выполняет две другие важные функции. Во-первых, он позволяет институтам выбирать более системный подход к среднесрочному управлению ориентированному на результат, основанному на эффективном распределении затрат, регулярной оценке хода исполнения программ. Во-вторых, когда период исполнения программы подходит к концу, Комиссия может основываться свои предложения для нового цикла программы на базе уже проведенной оценки предыдущего цикла программы.

Введение многолетней финансовой рамки позволило больше сфокусироваться на политическом аспекте и эффективности распределения доступных финансовых ресурсов между различными операциями Сообщества, принимая во внимание соотношение между достигнутыми результатами и планируемыми целями в рамках ежегодной процедуры бюджетирования.

Однако политическое значение разделения расходов на обязательные и необязательные, являющееся основной для разграничения компетенций между Советом и Парламентом, стало менее значимым в рамках Межинституционального соглашения, поскольку оно включает оба вида расходов и вводит механизмы для предотвращения недопустимого преобладания необязательных расходов над обязательными, устанавливая предельные объемы для необязательных расходов.

Финансовая рамка не может рассматриваться как многолетний бюджет, поскольку ежегодные бюджетные процедуры являются значимыми для определения фактического уровня затрат в рамках заданных пределах на объемы затрат на год на определенный вид деятельности, а также для распределения бюджетных средств между различными статьями расходов.

По-сущи, однолетние финансовые планы являются встроеннымми элементами многолетних финансовых планов. Они представляют собой более гибкие инструменты для решения возникающих вопросов Сообщества. Так институты, принимающие бюджетные решения, могут устанавливать новые виды расходов, а также перераспределять их в рамках заданных годичных лимитов и многолетних расходных приоритетов в зависимости от возникающих потребностей стран-членов и Сообщества в целом.

Можно заключить, что многолетние финансовые планы способствовали не только решению ряда политических проблем, но и стали инструментами для повышения эффективности управления бюджетными процессами. Так, ежегодные бюджетные процессы, в рамках которых принимаются детальные решения в отношении доходов и расходов бюджета, стали более транспарентными, поскольку четко определялись лимитами для финансирования определенных программ, стали способствовать сохранению преемственности для осуществления программ Сообщества, а также получили новые механизмы для проведения планирования и контроля над исполнением бюджета.

1.5 Основные принципы управления бюджетом Европейского Сообщества

Как и многие национальные бюджеты, единый бюджет ЕС формируется и управляет согласно определенным принципам, установленным в Финансовом регламенте Сообщества.⁴⁵ Существует девять основных принципов управления бюджетом ЕС: принцип единства (the principle of unity), принцип точности (the principle of the accuracy), принцип универсальности (the principle of universality), принцип ежегодности (the principle of annuity), принцип равновесия (the principle of equilibrium), принцип спецификации (the principle of specification), принцип единого счета (the principle of the unit of account), принцип транспарентности (the principle of transparency), принцип устойчивого финансового менеджмента (the principle of the sound financial management). Принципы управления бюджетом ЕС задают рамки для построения системы механизмов управления бюджетными процессами, изучения которых составляет одну из задач данной работы. Этим обуславливается необходимость проведения анализа данных принципов.

Принцип единства закреплен в статье 268 Договора о Европейском Сообществе. Согласно этому принципу, все расходы и доходы ЕС должны быть объединены в единый бюджетный документ. Статья 4 Финансового регламента Сообщества утверждает, что бюджет является инструментом, с помощью которого возможно осуществлять бюджетный прогноз, а также санкционировать расходы и доходы. Единство бюджета означает, что доходы и расходы бюджета являются санкционированными. На практике принцип единства не был принят в полной мере.

Принцип универсальности является следствием принципа единства. Он не зафиксирован напрямую в Договорах, однако закреплен в статье 17 Финансового регламента, который утверждает, что «общие доходы покрывают расходы... все доходы и расходы должны быть прописаны полностью (как в бюджете, так и в статьях) без взаимной корректировки».

⁴⁵ Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the European Communities. L 356. Brussels. 31.12.1977.

В соответствии с данным принципом, бюджетные доходы не могут быть поставлены в соответствие определенным статьям расходов (правило непривязанности⁴⁶), а доходы и расходы не могут быть закреплены в соответствии друг другу (правило общего бюджета). В соответствии этому, доходы собираются и используются без разграничения для финансирования всех расходов.

Данный принцип дополняет принцип единства, гарантируя, что бюджетное утверждение определенного вида расхода не зависит от определенно вида дохода, который мог бы ограничить и разделить бюджет не отдельно обоснованные сегменты.

Принцип точности означает, что Европейское Сообщество не должно тратить больший объем ресурсов, чем это необходимо. Статья пятая Финансового Регламента определяет этот принцип следующим образом: «доходы и расходы должны быть обозначены в соответствующих статьях». Статья расходов не может быть введена в бюджет, если ее значение не обосновано.

Принцип соблюдения ежегодного цикла требует того, чтобы бюджетные операции осуществлялись в рамках соответствующего финансового года. Это позволяет более легко осуществлять мониторинг действий исполнения бюджета Сообщества. В Договоре о Европейском Сообществе определяются три аспекта данного принципа: оценка, исполнение, соответствие финансового года календарному. Что касается оценки, то первый параграф статьи 268 Договора о Европейском Сообществе устанавливает, что все статьи доходов и расходов должны быть оценены для каждого финансового года. Статья 271 Договора о Европейском Сообществе и статья 6 Финансового регламента утверждают, что расходы бюджета должны быть санкционированы на каждый финансовый год. И, наконец, статья 272 (1) Договора о Европейском

⁴⁶ правило непредписанности было установлено решением Совета от 21 апреля 1970 г. о создании собственных ресурсов, и было закреплено более поздними решениями. В частности, статьей 6 решения Совета от 29 сентября 2000 г., а также решением Совета от 7 июня 2007 г. касательно системы собственных ресурсов.

Сообщество устанавливает календарные рамки для финансового года с 1 января по 31 декабря. Календарный год, который является и финансовым годом, задает базовую единицу времени, используемую для многолетнего финансового плана.

Принцип равновесия бюджета Сообщества означает, что планируемые доходы и расходы каждого бюджетного года должны быть сбалансированы. Это правило закреплено в статье 268 Договора о Европейском Сообществе. Сообщество, в отличие от стран-членов, не может брать средства взаймы для покрытия своих расходов. Если в конце финансового года фиксируется превышение доходов над расходами, то положительное сальдо переносится на следующий год. Если наблюдается дефицит бюджета, то его величина переносится на счет расходов ЕС в будущем году. На сегодняшний день более типичной является ситуация, когда доходы бюджета больше, чем его расходы.

Принцип спецификации расходов закреплен в статье 271 Договора о Европейском Сообществе. Согласно этому принципу все расходы Сообщества должны соответствовать определенной цели для того, чтобы предотвратить возможную путаницу в статьях расходов как на стадии санкционирования, так и на стадии исполнения. Принцип спецификации определяет горизонтальную структуру построения бюджета (распределение расходов по шести разделам, по числу институтов Сообщества) и вертикальную структуру бюджета. Бюджетная номенклатура позволяет группировать расходы по разделам, подразделам, статьям. Принцип спецификации также применяется к доходам бюджета и требует того, чтобы различные источники доходов бюджета были четко определены.

Как и в других международных организациях, вопрос, какую валюту использовать в качестве единой валюты, возник и в европейском Сообществе. Принцип использования единой расчетной единицы, которая бы отличалась от национальной валюты стран, был установлен в рамках Европейского

Сообщества угля и стали⁴⁷. За некоторыми исключениями бюджет сообщества всегда составлялся в расчетных единицах.⁴⁸ С установлением экономического и монетарного союза с 1 января 1999 г. бюджет Сообщества стал рассчитываться в евро.⁴⁹

Согласно статье 29 Финансового регламента, бюджет должен быть установлен и исполнен, а статьи расходов представлены в соответствии с принципом транспарентности. Бюджет, все поправки к бюджету, а также консолидированные счета должны быть опубликованы в Официальном журнале Европейского Союза (Official Journal of the European Union). Принцип транспарентности также предполагает отражение информации о займах и кредитах Сообщества, выданных третьим странам в приложении к бюджету, а также предоставление информации о внешних операциях Фонда гарантий в финансовом заявлении.⁵⁰

Принцип устойчивого финансового управления является базовым принципом управления бюджетом Европейского Сообщества. Данный принцип был закреплен в статье 274 Договора о Европейском Сообществе, которая утверждает, что Комиссия исполняет бюджет под свою ответственность и в рамках заданных расходов в соответствии с принципами устойчивого финансового управления. Статья 27 Финансового регламента описывает данный принцип в терминах экономии, эффективности и результативности. Принцип экономии предполагает то, что ресурсы для деятельности институтов должны быть доступны в нужное время, в соответствующем количестве и качестве, а также с наименьшими издержками. Принцип результативности касается наилучшего соотношения между затраченными ресурсами и достигнутыми результатами. Принцип эффективности связан с достижением планируемых результатов в соответствии с определенным набором целей.

⁴⁷ Решение Европейского Сообщества угля и стали № 3/52 от 23 декабря 1952 г.

⁴⁸ такими исключениями стали бюджеты Европейского Экономического Сообщества и Европейского Атомного Сообщества в 1958, 1959 и 1960 гг., которые были составлены в бельгийских франках.

⁴⁹ Данный принцип закреплен в статье 16 финансового регламента.

⁵⁰ Статья 30 (1) и (2) Финансового регламента.

На практике устойчивый финансовый менеджмент основывается на установлении разных целей, достижение которых может контролироваться использованием измеряемых индикаторов для того, чтобы перейти к управлению, ориентированному на результат. Распределение ресурсов по видам деятельности делает возможным сопоставить стоимость видов деятельности с их целями.

Управление с использованием данного принципа строится на таких ключевых элементах, как ежегодная политическая стратегия (Annual policy strategy), целью которой является установление политических приоритетов и общих ресурсов, необходимых для их достижения; предварительный проект бюджета, который включает виды деятельности; ежегодные управленческие планы (annual activities plans), которые подготавливаются всеми департаментами Комиссии и включают цели и индикаторы результативности для всех видов деятельности с использованием ресурсов, которые управляются в соответствии с предопределенными политическими приоритетами; ежегодные доклады о деятельности (Annual activity reports) вместе с декларациями Генеральных директоров о легальности и регулярности операций и достижении целей.⁵¹

Достаточное применение этого принципа требует того, чтобы планирование, бюджетирование, управление и предоставление отчетности происходило в единых общих концептуальных рамках. Следовательно, общая структура видов и сфер деятельности задает рамку для определения политических приоритетов, распределения и управления ресурсами в соответствии с этими приоритетами, предоставления отчетности по достигнутым результатам.

Принципы бюджетирования задают рамки для осуществления бюджетных процессов Сообщества. Большинство этих принципов задают общие условия организации управления бюджетом Сообщества. Принцип устойчивого финансового управления задает не только условия организации управления

⁵¹ European Union – Public Finance – 4 th Edition. European Communities, 2008, p. 86.

бюджетом, но и позволяет дать практическую оценку эффективности управления, достижения поставленных целей путем использования заданных индикаторов.

Глава 2. Механизмы принятия бюджетных решений и распределение ролей между участниками бюджетного процесса

2.1 Механизмы взаимодействия и распределение компетенций между институтами ЕС в рамках процедуры принятия бюджетных решений.⁵²

Основным регулятором, определяющим роли и полномочия институтов, обеспечивающим соблюдение регламента процессов согласования и принятия решений, а также бюджетной дисциплины и долгосрочного планирования является уже упоминавшееся «Межинституциональное соглашение».⁵³ Последовательность процедур, а также временные рамки бюджетного процесса ЕС закрепляются статьей 272 Договора о Европейском Экономическом Сообществе.⁵⁴

В соответствии со статьей 272 Договора о Европейском Экономическом Сообществе⁵⁵, существует два вида расходов, обязательные и необязательные, к которым применяются различные процедуры. Эти два вида расходов ЕС коррелируют с концепцией о трех принципах ЕС (three pillars of the European Union), которая формирует основную систему функционирования Союза. Итак, рассмотрим эти принципы более подробно. Первая опора Сообщества - Европейское Сообщество атомной энергетики и бывшее Европейское Сообщество угля и стали. Вторая опора - Общая международная политика и политика в области безопасности (Common Foreign and Security Policy, CFSP), который регулируется частью пятой Договора ЕС. И последней, третьей опорой, является принцип о сотрудничестве в области судопроизводства и уголовных дел, который установлен шестой частью Договора, учреждающего Европейское Сообщество.

Обязательные расходы, которые определены договорами и соглашениями ЕС, и которые задаются направлениями общей политики в сфере сельского

⁵² см. Приложение 3.

⁵³ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. OJ n° C 139 of 14/06/2006).

⁵⁴ Karl-Martin Ehrlhart, Roy Gardner, Claudia Kesser, Jurgen von Hagen. Budget Process: Theory and Experimental Evidence // Games and Economic Behavior. 2007. №29. p. 279-295.

⁵⁵ Treaty establishing the European Economic Community.

хозяйства (Common Agricultural Policy) соответствуют понятиям первого принципа. Для данного вида расходов существует определенная процедура принятия решения, а именно, процедура сообщества (community procedure). Согласно данной процедуре Комиссия может предоставить свои предложения Парламенту и Совету, голосования квалифицированным большинством которого будет достаточно для того, чтобы акт был принят. Таким образом, процедура для обязательных видов расходов соответствует процедуре Сообщества.

Необязательные расходы утверждаются в рамках процедуры второй и третьей опоры. В соответствии с данными принципами право инициативы принадлежит как Комиссии, так и странам-членам, однако единогласие Совета также необходимо. Это те расходы, в определении которых Парламент имеет наиболее значимые полномочия.

Теперь перейдем к самому бюджетному процессу, основными участниками которого являются Парламент, Комиссия и Экономический и Финансовый Совет Министров ЕС (ECOFIN Council). Каждый из упомянутых институтов играет особую роль в определении бюджета.

Согласно бюджетной процедуре, Комиссия представляет проект бюджета Совету. Совет в свою очередь, принимает бюджет квалифицированным большинством и направляет его Парламенту. Начиная с этой стадии, полномочия в определении различных видов расходов различаются. Начнем с рассмотрения процедуры определения обязательных расходов.

После того как Совет принимает бюджет и направляет его в Парламент, последний может внести изменения в обязательные расходы в одном чтении простым большинством. Если Парламент принимает поправки, которые увеличивают расходы, Совет может одобрить их, проголосовав квалифицированным большинством.⁵⁶ Но если поправки Парламента изменяют или сокращают расходы, то считается, что они приняты автоматически, если

⁵⁶ Квалифицированным большинством является 255 голосов из 345 голосов стран-членов, соответствующих не менее 62% населения Европейского Союза.
http://europa.eu/scadplus/glossary/qualified_majority_en.htm.

Совет не отклонит их квалифицированным большинством. В теории с принятием или отклонением Советом поправок, предложенных Парламентом, процедура принятия бюджета для обязательных расходов заканчивается. Однако Парламент имеет право вето отменить бюджет полностью большинством в 2/3 голосов на конечной стадии.⁵⁷

В случае необязательных платежей процедура принятия бюджета меняется. Это изменение заключается в том, что в Парламенте состоятся два чтения. Во время первого чтения Парламент может принять, уменьшить, увеличить или изменить расходы, предложенные Советом только абсолютным большинством. Если Парламент вносит поправки со своей стороны, Совет может отклонить их квалифицированным большинством. Последний также может принять дополнительные поправки. В этом случае Парламент проводит второе чтение. Европейский Парламент может отклонить снова те поправки, которые были внесены Советом во время второго чтения, и отменить дополнительные поправки, внесенные Советом 3/5 голосов.⁵⁸

В общем, бюджетный процесс ЕС организован комплексно, и является объектом постоянных дискуссий.

2.2 Механизмы исполнения бюджета Европейского Союза

После того как бюджет принят и вступает в силу, начинается стадия исполнения бюджета. Статьей 274 Договора о Европейском Сообществе право на исполнение бюджета закреплено за Комиссией.⁵⁹ В то же время, в статье подчеркивается, что страны-члены должны взаимодействовать с Комиссией для обеспечения гарантии того, что средства бюджета используются в соответствии с принципами устойчивого финансового управления. Европейская Комиссия осуществляет управление программами ЕС через свои департаменты в

⁵⁷ Giacomo Benedetto, Bjorn Hoyland. The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed reforms of the Convention and Intergovernmental Conference 2002-04 // JCMS. 2007. Volume 45. №3. p. 565-587.

⁵⁸The EU Budget at a glance. Financial Programming and Budget. The European Commission. http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm.

⁵⁹ Более детально ответственность Комиссии за исполнение бюджета закрепляется статьями 48-52, 56, 57, 59 Финансового регламента, принятым постановлением Совета №1605/2002 от 25 июня 2002 года, вступившим в силу 1 января 2003 г.

сотрудничестве с государствами-членами ЕС. Полномочия по исполнению бюджета Комиссия может делегировать отдельным организациям, четко определив сферу и объем переданных полномочий, обосновав при этом необходимость такого делегирования, а также обеспечив контроль над исполнением переданных полномочий. Такими организациями могут быть: специально созданные Комиссией органы, которые формируются специально для реализации проекта/программы или ее части; существующие органы уже созданные Комиссией или специальные органы Комиссии, такие как Европейский Инвестиционный Банк (European Investment Bank) или Европейский Инвестиционный Фонд (European Investment Fund);⁶⁰ национальные органы государственного сектора или органы частного сектора, имеющие миссию государственной службы. Внесенные в декабре 2006 г. поправки в Финансовый регламент позволили делегировать полномочия по исполнению бюджета лицам, которым доверено исполнение отдельных действий в рамках главы 5 Соглашения о Европейском Союзе.⁶¹

По общему правилу Комиссия не может делегировать полномочия по исполнению бюджета внешним организациям частного сектора, если они не несут миссию государственной службы. Внешним организациям частного сектора может быть передано право проведения технической экспертизы, административных, подготовительных процедур.

Расширение Европейского Союза, увеличивающийся объем ресурсов, в частности, рост числа задач Комиссии, вызванный ростом объема и диверсификацией направлений действий Сообщества, способствовали принятию большого числа инструментов для управления бюджетом Сообщества. В настоящее время можно выделить три основных вида инструментов: децентрализованное управление, совместное управление и централизованное управление ресурсами.

⁶⁰ См. список терминов и сокращений.

⁶¹ Лица, которым передаются полномочия по исполнению определенных решений определяются Советам. В частности часть 5 Договора о Европейском Союзе закрепляет полномочия по выработке и реализации.

Децентрализованное управление предполагает сотрудничество государств-членов с Комиссией для обеспечения гарантии того, что ассигнования бюджета используются в соответствии с принципами устойчивого финансового управления.⁶²

Несмотря на то, что децентрализованное управление применяется на практике на протяжении большого периода времени, нормативной базой для данного вида управления являлось вторичное законодательство, которое определяло соответствующие роли для Комиссии и национальных правительств.⁶³ Такая же ситуация сложилась в децентрализованном управлении с участием третьих стран, когда соответствующие роли Комиссии и стран-получателей отражены в Соглашениях между Комиссией и странами-членами. Управление, разделяемое со странами-членами ЕС понимается как управление такими программами Сообщества, в которых Комиссия и страны-члены имеют определенные административные полномочия, которые являются независимыми и определенными соответствующими законодательными актами. Управление расходами странами – членами осуществляется в соответствии с законодательством Сообщества через национальные структуры.

Совместное управление бюджетом подразумевает взаимодействие Комиссии с международными организациями в тех случаях, когда они связаны долгосрочными соглашениями, подразумевающими административную и финансовую составляющие сотрудничества, когда Комиссия и международные организации осуществляют совместный проект или программу; когда фонды нескольких доноров объединены, а его ресурсы не распределены по различным категориям затрат.

Комиссия может исполнять бюджет централизованно. Это означает, что управляют бюджетом непосредственно ее департаменты без участия стран-

⁶² Статья 274 Договора о Европейском Сообществе.

⁶³ Обязательство стран-членов предоставлять Комиссии информацию, полномочия Комиссии на проведение контроля закреплены Постановлением Совета № 1290/2005 от 21 июня 2005 о финансировании общей сельскохозяйственной политики.

членов или третьих стран. Данный метод касается управления административными расходами.

Диверсификация и рост численности управленческих задач Комиссии наряду с невозможностью расширения численности аппарата привели к новому направлению политики экстернализации. До конца 1990-х гг. экстернализация проявлялась в передаче прав на управление бюджетом, так называемым органам технической помощи, организациям частного сектора, которым передавалось управление второстепенными операциями. Данная форма экстернализации подвергалась критики по нескольким причинам: во-первых, в виду выполнения программ, предназначаемых для общественного сектора, частными организациями; во-вторых, из-за неадекватности механизмов контроля Комиссии.⁶⁴

Необходимо отметить, что инструменты исполнения бюджета Сообщества появлялись по мере становления и развития ЕС. Так рост объема совместных программ Сообщества со странами-членами способствовал укреплению децентрализованной модели управления бюджетом ЕС. Повышение веса и укрепление роли ЕС как коллективного актора на международной арене привели к созданию модели совместного управления бюджетом с международными институтами. Новые формы сотрудничества государства и частного сектора по управлению совместными проектами на национальном уровне дали возможность применить сформировавшиеся механизмы на наднациональном уровне. И несмотря на существующую критику данных форм взаимодействия способствуют повышению эффективности управления исполнением бюджета ЕС.

⁶⁴ European Union – Public Finance – 4 th Edition. European Communities, 2008, p.289.

2.3 Механизмы контроля над исполнением бюджета Европейского Союза

В настоящее время существует несколько способов управления бюджетом ЕС, в зависимости от того, кто является его исполнителем: Комиссия, страны-члены, международные организации. В любом случае, общая ответственность за исполнение бюджета ЕС лежит на Комиссии, которая для обеспечения гарантии того, что фонды расходуются в соответствии с применяемыми правилами, использует процедуру проверки счетов, а также механизмы внесения финансовых корректировок. Данные процедуры, как и процедуры контроля исполнения программ являются по своей сущности многолетними.

Каждый департамент Комиссии, ответственный за исполнение определенных программ и видов деятельности, выпускает ежегодный доклад о своей деятельности, в котором обозначает достигнутые результаты и предложения для решения возникших проблем и преодоления недостатков системы контроля в целом. Затем интегрированный доклад направляется в Парламент и Совет. Этот доклад вносит часть данных в ежегодную декларацию о гарантированном управлении ресурсами Сообщества, которую подготавливает Собрание аудиторов.

Внешний контроль над исполнением бюджета Комиссией осуществляется в рамках процедуры принятия решения об исполнении (discharge procedure);⁶⁵ решение об исполнении бюджета выносится Парламентом и регулируется статьей 276 договора о Европейском Сообществе, а также статьями 145-147 Финансового регламента. Данная процедура имеет двойное значение. Во-первых, это вердикт Комиссии в отношении того, каким способом она осуществляет исполнение бюджета. Во-вторых, с точки зрения технической стороны, данное решение является заключительным этапом закрытия счетов.

Данная процедура носит комплексный характер и включает ряд процедур проверки и согласования. В соответствии со статьей 61 Финансового регламента Комиссия составляет итоговые консолидированные счета на основе предоставленной другими институтами информации и направляет их в

⁶⁵ См. список терминов и сокращений.

Европейский Парламент и Собрание аудиторов. Консолидированные счета вместе с декларацией о гарантированном управлении бюджетом Сообщества, подготовленной Собранием аудиторов, публикуются в Официальном журнале Европейских Сообществ (Official Journal of the European Communities).⁶⁶ Все результаты анализа данных Собрание аудиторов должно согласовать с Комиссией. Комиссия, в свою очередь, должна предоставить данные подготовливаемого Советом аудиторов доклада странам-членам, поскольку они несут ответственность за управление фондами. Замечания стран-членов направляются Комиссией обратно Собранию аудиторов, Парламенту, а также Совету.

Парламент может запросить у Комиссии дополнительные данные об исполнении бюджета. После получения запрошенных данных, Парламент, основываясь на рекомендациях Экономического и финансового Совета, декларации о гарантированном исполнении бюджета, счетах и анализе финансового управления, принимает решение об исполнении бюджета путем голосования большинством. В конечном итоге решение Парламента об исполнении касается не только общего бюджета, за исполнение которого несет ответственность Комиссия, но и бюджетов агентств, а также операций, осуществленных различными европейскими фондами развития.

Если Парламент не может вынести положительного решения, он должен оповестить Комиссию о причинах задержки.⁶⁷

Как отмечают эксперты, Парламент существенно расширил политическое значение решения об исполнении бюджета, используя его как рычаг для оказания давления на Комиссию.⁶⁸ Однако случаи непредставления положительного решения в установленные сроки происходили за всю историю

⁶⁶ Данное положение регулируется в соответствии со статьей 248 Договора о Европейском Сообществе, а также статьей 160 Соглашения о Европейском Атомном Сообществе.

⁶⁷ Статья 145 Финансового регламента.

⁶⁸ European Commission. European Union Public Finance / European Communities. 4-th ed., 2008. p.327-355.

ЕС только несколько раз.⁶⁹ Так или иначе, непредставление решения может обосновываться тем, что Комиссия должна предоставить дополнительную информацию, внести изменения в документацию.

Создание Европейского Экономического и Монетарного Союза (ЭМС) в рамках Маастрихтского договора и Пакта о Европейской стабильности роста⁷⁰ поставил главный акцент на контроле ЕС бюджетной политики стран-членов. Данный контроль осуществляется Комиссией совместно с Советом (статья 104 Договора), и касается недопущения образования дефицита в государственном бюджете.

Маастрихтским договором были введены бюджетные показатели, которые не могут быть игнорированы странами-членами, осуществляющими фискальную политику.⁷¹

Нормативы Маастрихтского договора (маастрихтский критерий) применяются на всех стадиях бюджетного процесса. В частности, они применимы на стадии предоставления отчетности и контроля. Согласно договоренностям в рамках ЭМС, общий порог дефицита, установленный для правительства всех стран ЕС не должен быть больше 3% от ВВП, а уровень задолженности – не более 60% ВВП. Эти данные собираются с помощью методики, разработанной в рамках Европейской системы национальных и региональных счетов (European System of National and Regional Accounts 1995 (ESA 95)⁷²). Она обеспечивает сопоставимость различающихся бюджетных систем стран-членов ЕС и предоставляет возможность проследить следование и приверженность согласованным пороговым величинам.

⁶⁹ Непредставление Комиссии положительного решения в силу серьезных препятствий может считаться исключением. Такие случаи происходили дважды – в 1984 г. в отношении 1982 г. и в 1998 г. в отношении 1996 г.

⁷⁰ См. список терминов и сокращений.

⁷¹ Maastricht Treaty. Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Establishing the European Community. 7 February, 1992. <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>.

⁷² Система европейских национальных и региональных счетов 1995 года является международной сопоставимой системой счетов, позволяющей системно анализировать экономические процессы. Впервые была опубликована в 1970 г., представляет центральную сводную систему для экономической и социальной статистики ЕС и стран-членов ЕС. См. Европейская система счетов 95, глава 1.01.

Оповещение об исполнении обязательств Маастрихтского договора предоставляется странами-членами Европейской Комиссии два раза в год⁷³: 1 марта, когда подводятся итоги за предшествующие 4 года, а также делается прогноз на текущий год; и 1 сентября, когда докладывается о реализации мартовского прогноза.

Не менее важным инструментом для осуществления контроля над бюджетной политикой стран-членов ЕС является Пакт о европейской стабильности роста.⁷⁴ Данный инструмент наделяет Совет полномочиями по осуществлению взысканий со стран, не соблюдающих бюджетную дисциплину и имеющих избыточный бюджетный дефицит. Формы и методы взысканий определяются Советом в каждом конкретном случае. Однако наиболее типичной формой наказания является установление штрафа, если избыточный дефицит не покрывается в течение двух лет.

Необходимо отметить, что существующая система контроля над исполнением бюджета Сообщества обеспечивает транспарентность и финансовую стабильность как на наднациональном, так и на национальном уровне. Так на наднациональном уровне данную задачу решает участие в осуществлении контроля большого числа институтов, а также вовлечение независимого органа (Совета аудиторов). Введенные Маастрихтским договором и Пактом о европейской стабильности роста механизмы обеспечивают контроль наднационального уровня ЕС национальной бюджетной политики стран-членов.

⁷³ Совет с высокой вероятностью согласится с изменениями до окончания года.

⁷⁴ Пакт о европейской стабильности роста был одобрен Советом в Дублине 14 декабря 1996 г. Presidency Conclusions. 13-14 December, 1996.

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0003.htm.

Глава 3. Анализ и оценка эффективности механизмов управления бюджетной системы в ЕС

3.1 Рекомендации ОЭСР по составлению и управлению бюджетными процессами, использующими информацию о результате

Актуальным направлением деятельности ОЭСР является разработка рекомендаций и решение вопросов в области государственного управления. Актуальность данного направления стала обусловлена необходимостью переосмыслиния национальными правительствами своей роли в свете появления новых требований к эффективности управления, перехода на новый уровень взаимодействия с частным сектором. В этой связи целью ОЭСР является проведение анализа и выработка решений для общих проблем, с которыми сталкиваются национальные правительства, а также повышение эффективности государственного управления. Основными сферами данного направления являются развитие электронного правительства, реформирование системы администрирования, бюджетирование и управление бюджетом общественного сектора, вовлечение граждан в процессы принятия решений, борьба с коррупцией.

Основными нормативными документами ОЭСР, регулирующими эти сферы являются Рекомендации Совета ОЭСР по повышению качества государственного управления (приняты 9 апреля 1995 г.),⁷⁵ Рекомендации Совета в отношении повышения эффективности действий против централизованных картелей (приняты Советом ОЭСР на 921 сессии 25 марта 1998 г.),⁷⁶ а также Рекомендации Совета по управлению конфликтами интересов на государственной службе (приняты в июне 2003 г.).⁷⁷ Рекомендации Совета ОЭСР по повышению качества государственного

⁷⁵ Recommendation of the Council of the OECD on the Improving the Quality of Government Regulation. Adopted on 9 March 1995. OCDE/GD(95)95.

⁷⁶ Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels (adopted by the Council at its 921st Session on 25 March 1998 [C/M(98)7/PROV]).

⁷⁷ Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in Public Service. Adopted in June 2003.

управления являются базовым нормативным актом, в котором заложены основные принципы результативного управления, в том числе бюджетирования, ориентированного на результат. Актуальность исследования бюджетирования, ориентированного на результат для ОЭСР обуславливается большим числом мировых практик использования в управлении бюджетными процессами данного механизма.

Рекомендации ОЭСР выработаны на основе проведенных исследований опыта различных стран. По предположению ОЭСР, нет единого подхода к организации бюджетирования, ориентированного на результат, который мог бы иметь одинаковый успех во всех странах. С одной стороны, каждая модель бюджетирования должна быть адаптирована к соответствующему политическому и институциональному контексту. С другой стороны, институциональные и политические факторы помогают объяснить различные страновые подходы. Такими факторами являются: сущность политической системы, особенности распределения функций между законодательными и исполнительными органами в бюджетном процессе, государственная структура (унитарная или федеративная), степень централизации административной системы.

Отсутствие единой системы бюджетирования ориентированного на результат объясняется также различной структурой бюджетов стран, различными подходами интегрирования целевых показателей. Этими же причинами объясняются также отсутствие самого согласованного определения бюджетирования ориентированного на результат, информации, которая должна быть включена в бюджет, а также определенной стадии бюджетного процесса, когда данная информация должна быть представлена. Остается также открытым вопрос о том, должна ли быть использована информация о результате в решении того, каким образом ресурсы должны быть распределены. Наличие открытых вопросов объясняет отсутствие единой модели бюджетирования, ориентированного на результат.

ОЭСР определяет бюджетирование, ориентированное на результат, как бюджетирование, которое ставит в соответствие выделенные фонды измеряемым результатам, и выделяет три типа бюджетирования: репрезентативное бюджетирование; бюджетирование, содержащее информацию о результате; прямое бюджетирование, ориентированное на результат.⁷⁸ Для последующей оценки и выявления типа бюджетирования в ЕС рассмотрим эти системы более подробно.

Репрезентативное бюджетирование ориентированное на результат (presentational performance budgeting) означает, что информация о результате представлена в бюджетной документации. Информация может касаться целей, результатов, может использоваться для подотчетности, построения диалога с законодателями, гражданами о вопросах публичной политики. Информация о результате может не быть использована в процессе принятия решений.

Бюджетирование, содержащее информацию о результате, предполагает, что ресурсы не напрямую связаны с результатом, который будет достигнут, или который был достигнут ранее. Информация о результате является важным фактором в процессе принятия бюджета, но не устанавливает объем выделенных ресурсов и не имеет предопределяющего значения при принятии решения. Информация о результате используется наряду с другого рода информацией в процессе принятия решения.

Прямое бюджетирование ориентированное на результат предполагает распределение ресурсов на основе уже достигнутых результатов. Данная форма бюджетирования, ориентированного на результат, используется преимущественно только в определенных секторах экономики.⁷⁹

Вернемся к рекомендациям ОЭСР по формированию и исполнению бюджетной системы, в которой используются механизмы бюджетирования,

⁷⁸ Performance Budgeting: A User's Guide. Organization for Economic Cooperation and Development. March 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf>.

⁷⁹ Примером прямого бюджетирования ориентированного на результат может являться тот случай, объем финансирования текущего года для университетов, осуществляющих подготовку магистров, устанавливается на основе такого показателя как число студентов, получивших степень магистра.

ориентированного на результат. Для формирования такой системы ОЭСР предлагает следующие рекомендации.⁸⁰

Во-первых, всем видам расходов должна соответствовать информация о результате. В данном случае ОЭСР предполагает внедрение информации о результате в бюджетную классификацию и систему счетов. Этот принцип актуален, поскольку в большинстве случаев бюджеты структурированы в соответствии с институциональными и функциональными ограничениями, а не связаны с результатами или целями, что делает затруднительной сопоставимость действительных затрат результататам.

Во-вторых, информация о результате должна быть интегрирована в бюджетный процесс. Так информация о результате должна присутствовать на каждой стадии ежегодного бюджетного цикла, и учитываться при принятии соответствующих решений.

С другой стороны, информация о результате не должна жестко и напрямую быть связана с распределяемыми ресурсами. Такие часто автоматические связи снижают стимулы, и требуют высококачественной системы результативного управления, которая не всегда может существовать. Прямая связь между результатом и финансированием может существовать в определенных секторах, и всегда должна устанавливаться отдельно в каждом случае.

В-третьих, при использовании информации о результате должна присутствовать ясность, кто будет пользоваться данной информацией. В случае бюджетного процесса, информация о результате должна предоставляться разным участникам на разных стадиях, а также быть понятной для избегания ее неправильной трактовки.

В-четвертых, необходимо развитие общей системы планирования и отчетности.

В-пятых, необходимо использовать различные виды информации о результате. Эффективное управление, ориентированное на результат,

⁸⁰ Performance Budgeting in OECD countries. OECD 2007.

предполагает надежные данные о непосредственном результате и конечном эффекте. Однако необходимо понимать потенциалы и ограничения данной информации. Различные виды информации о результате должны быть интегрированы в процесс принятия решения, а также использоваться в увязке друг с другом.

Здесь же необходимо отметить, что управление, ориентированное на непосредственные результаты, которые легче измерить, может привести к большей концентрации на эффективности самого управления и отходу от более широкого вопроса о результативности, а также увеличить риск смещения целей. Тем не менее, вопрос о непосредственных результатах является более значимым как для лиц, принимающих решения, так и для самих граждан.

В-шестых, независимая экспертиза и оценка информации о результате должна быть прямой и проводиться регулярно. В независимости от типа используемой информации, существуют факторы, которые могут улучшить функционирование системы в целом: ориентирование на ключевые данные, наличие независимого элемента в процессе. Таким элементом может являться система аудита результатов управления, а также данных и процесса.

В-седьмых, необходимо наличие четких целей, показателей и мониторинга процесса достижения целей. Важно также устанавливать понятные цели и приоритеты, а также понимать, какие программы могут содействовать достижению данных целей.

В-восьмых, необходимо наличие межорганизационного взаимодействия. Внедрение информации о результате в бюджетные процессы требует взаимодействия между большим числом участников принятия решения. Если информация о результате должна использоваться в процессе принятия решения для повышения результ ativности, важно, чтобы все уровни системы управления участвовали в процессе выработки и исполнения решения. Здесь необходимо подчеркнуть, что взаимодействие должно осуществляться как в горизонтальном, так и в вертикальном направлении. При этом вертикальное взаимодействие важно с точки зрения повышения качества управления, в то

время как горизонтальное взаимодействие важно для достижения совместных целей.

В следующей части работы проведем анализ механизмов управления бюджетными процессами ЕС на основе рассмотренных рекомендации ОЭСР по формированию и исполнению бюджетной системы, в которой используются механизмы бюджетирования, ориентированного на результат.

3.2 Анализ механизмов управления бюджетными процессами ЕС на основе рекомендаций ОЭСР по составлению и управлению бюджетными системами, использующими информацию о результате.

Для анализа эффективности механизмов управления бюджетной системой ЕС, выявления особенностей заложенных в него механизмов и принципов бюджетирования, ориентированного на результат, используем в качестве критериев рекомендации ОЭСР по управлению бюджетными процессами, в которых используется информация о результате.⁸¹ Использование информации о результате при принятии решений на всех стадиях бюджетного процесса способствует наиболее эффективному управлению бюджетными процессами.

Переходя к анализу эффективности управления бюджетными процессами в ЕС, необходимо выявить, к какому из типов бюджетирования, предложенных ОЭСР и рассмотренных нами ранее, относится бюджетирование в ЕС. В соответствии с типологией ОЭСР, в бюджетной системе ЕС можно проследить наличие как представительного бюджетирования, так и бюджетирования, содержащего информацию о результате. Первый тип бюджетирования характерен для многолетних финансовых планов, устанавливающих общие пределы затрат на определенные виды деятельности. Многолетние финансовые планы, принимаемые в рамках Межинституциональных соглашений, задают общие бюджетные приоритеты на многолетний период, которые, в свою очередь, устанавливают рамку затрат Сообщества и их распределение по видам деятельности. Однако многолетние финансовые планы не содержат точной информации о планируемом результате, поскольку предусматривают только прогноз экономических показателей и условий их развития.

Для ежегодной процедуры бюджетирования характерно наличие информации о результате, который должен быть достигнут после исполнения бюджета. Информация о результате особенно важна при принятии решения о необязательных расходах, обоснование которых является важным фактором для

⁸¹OECD Guidelines on Designing and Developing Budget Systems that Use Performance Information. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007.

их утверждения, и является значительным ресурсом для институтов ЕС при согласовании и утверждении собственной позиции.

Как уже было отмечено, не существует единого признанного подхода к построению системы бюджетирования, ориентированного на результат. ОЭСР в рекомендациях была сделана попытка описать элементы наиболее эффективной системы бюджетирования, использующей информацию о результате. В нашей работе интерес представляет проведение оценки системы бюджетирования ЕС с точки зрения ее соответствия элементам наиболее эффективной системы бюджетирования, ориентированного на результат, предложенных ОЭСР.

Итак, первым параметром системы бюджетирования, ориентированной на результат является наличие четко установленной связи между затратами и результатом. Для бюджетной системы ЕС данное положение является справедливым только в случае ежегодных бюджетов. Здесь можно проследить связь между затратами и ожидаемым результатом,⁸² в то время как в многолетних финансовых планах сложно установить такую зависимость. В целом внедрение механизма, устанавливающего соответствие между расходами и результатами в наднациональную систему бюджетирования является непростой задачей. Это связано с тем, что в большей части наднациональная система бюджетирования задает рамки для проведения совместных программ Сообщества, обоснование которых дается исходя из общих экономических и статистических показателей. Она является, по своей сути, общей рамкой для национальных систем бюджетирования, в которые помимо национальных задач включены задачи совместных программ Сообщества. Сложно также заранее определить показатели непосредственного результата и конечного эффекта подобных программ, поскольку их реализация будет происходить в странах, имеющих собственную политическую, экономическую и социальную специфику.

Актуальным внедрение механизма, устанавливающего взаимосвязь между затратами и результатом может быть в рамках отдельных проектов и программ

⁸² см. Приложение 2.

Сообщества, которые не требуют участия непосредственно стран-членов в их реализации.⁸³

Вторым компонентом бюджетной системы, ориентированной на результат, является интегрирование информации о результате во все стадии бюджетного процесса. Информация о результате должна быть заложена в статьи расходов бюджета на этапе подготовки Комиссией предварительного варианта бюджета. Именно на этом этапе институты ЕС предоставляют обоснование и оценку своих расходов. Так Комиссия подготавливает стратегический план с целью установления приоритетов, которые определяют ее работу на последующий год. Далее в рамках заданных приоритетов департаменты Комиссии выдвигают собственные предложения. В соответствии со статьей 33 (2) Финансового регламента, цели, закрепляемые за каждым видом расходов должны удовлетворять принципу SMART (specific, measurable, achievable, relevant and timed)⁸⁴, и измеряться показателями результата. В случае изменения расходов, департаменты Комиссии должны предоставить анализ затрат и выгод от внесенных изменений.

В-третьих, при использовании информации о результате должна присутствовать ясность о том, кто будет пользоваться данной информацией. В случае бюджетного процесса, информация о результате должна предоставляться разным участникам на разных стадиях, а также быть понятной для избегания ее неправильной трактовки.

Что касается предоставления информации разным участникам бюджетного процесса ЕС, то следует отметить, что интенсивность взаимодействия с расширенным составом участников бюджетных процессов выше только на определенных стадиях: на стадии подготовки бюджета и на стадии осуществления контроля над его исполнением. Так, во время подготовки проекта бюджета в процесс включены большое число институтов

⁸³ Такими проектами и программами могут быть совместные международные проекты, программы помощи третьим странам.

⁸⁴ Принцип должен отвечать требованиям спецификации, измеряемости, достижения результата, нахождения соответствия, определенности во времени.

ЕС, вносящих собственные заявки и обоснования для выделения средств. Немалую роль в принятии решений на данном этапе играют институты лоббирования, представленные отраслевыми организациями⁸⁵, которые часто имеют собственных представителей в департаментах Комиссии, и часто – в самом Экономическом и Финансовом Совете.⁸⁶ На этапе осуществления контроля в процесс включается также большое число участников, в том числе тех, которые не были вовлечены в процедуру формирования бюджета (Собрание аудиторов, Европейское антикоррупционное агентство). При проведении процедур согласования проекта бюджета основной акцент должен ставиться на результат, который планируется достигнуть. Тогда как при проведении контроля должна проводиться оценка результата и степени достижения поставленной цели. На практике в процессе согласования бюджета больший акцент ставится на политическом значении и приоритетности расходов. Также и на этапе исполнения бюджета фактор достижения результативности расходов может отойти на второй план ввиду наличия бюрократических барьеров, связанных с процедурами распределения средств между органами-распорядителями. Таким образом, информация о результате может использоваться участниками неэффективно на стадиях согласования и исполнения бюджета.

Требование ОЭСР к общей системе планирования и отчетности выполняется. Так, общим централизованным планированием занимается Комиссия при составлении предварительной версии бюджета, собирая данные о расходах и их обоснование в единую систему, а для предоставления консолидированных отчетов об исполнении бюджета Комиссия использует Международные Бухгалтерские Стандарты для общественного сектора (International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)).

⁸⁵ Такими организациями являются: AMICE; BusinessEurope; BIPAR; CEA; EFRP; EALIC; EAPB; EBF/BFE; EFBSEFRP; EFAMA; EMF; ESBG; CRO Forum. Полный перечень см. в списке терминов и сокращений.

⁸⁶ Myriam Vander Stichele. Financial Regulation in the EU. Mapping EU Decision Making Structures o Financial Regulation and Supervision. Dec. 2008, p.42.

Что касается использования различного рода информации о результате, то, как можно заметить из бюджетной классификации, расходы ЕС не представлены в виде показателей непосредственного результата и конечного эффекта (см. Приложение 2), формулировки являются общими, и включают множество подцелей и задач. Это может объясняться самой природой ЕС: для большого числа разнородных стран-членов сложно определить и структурировать задачи. Таким образом, определенный бюджетный приоритет задает общее направление, в рамках которого каждое государство ЕС планирует и определяет способы для достижения общей цели.

В ЕС независимая экспертиза расходования бюджетных средств и оценка достигнутого результата осуществляется отдельным институтом – Собранием аудиторов. При этом в процесс оценки исполнения бюджета включены Совет и Парламент ЕС, которые участвуют в принятии бюджета изначально.

Следующим критерием является наличие четких целей, показателей и мониторинга процесса достижения целей. В бюджете ЕС не всегда прослеживается четкая увязка целей, задач, инструментов реализации и индикаторов, тем более четкого графика для оценки того, насколько строго были достигнуты поставленные задачи. На мой взгляд, модель построения цепочки целей, задач, инструментов реализации должна выглядеть следующим образом. Так стратегические цели (к примеру, усиление действий ЕС, направленных на развитие исследований и технологий) должны быть представлены в виде более мелких задач (к примеру, установление схем выдачи грантов для отдельных исследовательских коллективов), и далее – в детализированных действиях (к примеру, специальные проекты по нанотехнологиям). Инструменты реализации должны быть определены вместе с показателями процесса и встроенными механизмами стимулирования для обеспечения достижения ожидаемого результата.

Таким образом, общая программа должна определять роли участников и размеры финансирования на национальном и наднациональном уровнях. Такая программа должна включать разделяемые цели и задачи с четко

детализированным планом действий, механизмы мониторинга на стадии исполнения бюджета, а также отражать обязательства всех участников достижения согласованных целей.

В настоящее время результативность и эффективность постановки целей и задач стран-членов и ЕС в целом оценивается ежегодно в рамках цикла весенних Советов ЕС. А последовательность в действиях стран-членов обеспечивается подготавливаемыми Комиссией Широкими рамками для проведения экономической политики и политики повышения занятости (Broad Economic Policy Guidelines and Employment Guidelines).⁸⁷

Что касается межорганизационного взаимодействия и вовлечения участников всех уровней в процесс принятия и реализации бюджетных решений с целью сохранения информации о результате на всех этапах бюджетного процесса, то в случае ЕС данное условие не выполняется. Как можно было заметить, непосредственно в процессе принятия бюджета вовлечены институты наднационального уровня, в то время как непосредственно программы, заданные в рамках бюджета ЕС, осуществляются национальными правительствами.⁸⁸ Национальные представители стран-членов включены в процесс принятия бюджета только в качестве членов Парламента и Совета. На практике получается, что составлением бюджета занимаются наднациональные органы, тогда как в процессе исполнения бюджета вовлечены национальные правительства. В таких условиях достаточно сложно сохранить информацию о запланированном результате на протяжении всего бюджетного процесса. Более того, на этапе принятия бюджета ожидаемый результат осуществления определенной политики будет определяться целями Сообщества в целом, в то время как на национальном уровне данные цели будут преломляться с учетом национальной специфики стран-членов, информация о результате, заложенная в бюджете Сообщества претерпеть искажение в национальных бюджетах.

⁸⁷Broad economic policy guidelines (BEPG). Glossary. Official web-site of the European Community. http://europa.eu/scadplus/glossary/broad_ec_pol_guidelines_en.htm

⁸⁸ более 76% расходов бюджета ЕС управляется правительствами стран-членов Сообщества

Таким образом, можно сделать заключение о том, что система бюджетирования ЕС не полностью отвечает критериям системы бюджетирования, ориентированной на результат, предложенных ОЭСР. Это является следствием того, что данная система построена на взаимодействии участников разных уровней управления.

Безусловно, при планировании расходы бюджета объясняются с точки зрения результата, который может быть достигнут после их исполнения. Однако информация о результате является общего характера и определяет общее направление для достижения поставленной цели Сообщества, которая будет достигнута уже после решения отдельных задач странами-членами.

Многоуровневая система управления затрудняет также наличие четкой последовательности в определении целей, задач, механизмов реализации и индикаторов. В условиях разнородного состава участников Сообщества весьма сложно выстроить четкую последовательность действий при передаче информации о целях, задачах, инструментах реализации и индикаторах на разные уровни управления. Тем более, еще затруднительнее задать разнородным участникам равные условия для осуществления определенной политики.

Однако, несмотря на данные недостатки, в условиях разнородности стран-членов и многоуровневой системы управления Сообщество имеет эффективную систему планирования и отчетности, а также независимые механизмы осуществления контроля над исполнением бюджета.

3.3 Оценка сильных и слабых сторон инструментов бюджетного процесса ЕС.

Для начала отметим несколько существенных особенностей бюджетного процесса в ЕС. Во-первых, наиболее существенные бюджетные решения принимаются за рамками договоров Сообщества. В то время как существуют четкие правила принятия ежегодного бюджета ЕС, зафиксированные в системе договоров ЕС. Финансовые рамки не регулируются нормативными положениями договоров, а в процессах принятия бюджетных решений присутствует большая доля политической составляющей.

Во-вторых, баланс сил между институтами в рамках ежегодного бюджетного процесса и процесса принятия бюджетной перспективы различен. В рамках ежегодного принятия бюджета Совет министров и Европейский Парламент вместе обладают основной бюджетной властью. Роль Комиссии не менее важна, но после представления бюджета ее роль сводится к исполнению технических функций.

В-третьих, ежегодная процедура принятия бюджета явно не соответствует общим правилам принятия решений в ЕС в том плане, что поставлена во временные рамки. Законодательные инициативы могут быть приняты, если находят массовую поддержку, а большая степень использования правила голосования квалифицированным большинством намного увеличило скорость согласовательных процедур в процессе принятия решений. В бюджетном процессе невозможно применение такого свободного подхода, поскольку решения о расходах и доходах должны приниматься ежегодно. Существование временных рамок задает необходимость придерживаться четкой последовательности действий, которую не всегда можно проследить в других процессах принятия решений в рамках ЕС.

В-четвертых, для того, чтобы обеспечить гарантию и дать уверенность государствам-членам, особенно чистым донорам, того, что доходы и расходы бюджета ЕС относительно невелики, бюджетная процедура допускает только ограниченные возможности для внесения изменений в бюджет. Финансовые рамки позволили вносить постепенные изменения в бюджет. Бюджет стал инструментом для немасштабных политических реформ, и не может быть использован для радикальных политических изменений.

Отметив особенности бюджетных процессов ЕС, выделим основные преимущества и недостатки наднациональной бюджетной системы ЕС. Сначала необходимо вспомнить о ее природе. Сама система призвана решать финансовые вопросы всех членов Сообщества, и не может по всем параметрам быть сопоставлена с национальными бюджетными системами. Однако общими функциями для обеих систем являются функция распределения (*distribution*) и

размещения (allocation), в то время как наднациональная бюджетная система ЕС не выполняет функции экономической стабилизации, поскольку данная функция отведена национальным системам бюджетирования стран-членов ЕС.⁸⁹ Таким образом, трудности сохранения бюджетного баланса в рамках циклических расходов для стабилизации экономики Сообщества, не решены.

Другим недостатком системы бюджетирования ЕС является проблема фискальных ограничений, введенных Маастрихтским договором. Здесь существует две проблемы. С одной стороны, страны-члены пытаются избежать фискальных ограничений, и, в то же время, воспользоваться политическими и экономическими преимуществами Экономического и монетарного Союза (ЭМС).⁹⁰

Несмотря на то, что Договор устанавливает порог дефицита и максимальный уровень бюджетной задолженности для стран-членов, он предоставляет им высокую степень самостоятельности в определении поставленных целей. Такая возможность повышает вероятность того, что правительства могут воспользоваться «обходными путями» для достижения этих целей. Проблема возникает в силу того, что государство начинает практиковать стратегическое бюджетирование для достижения установленных целей и соответствия критериям ЭМС, при этом скрывая слабость фискальных механизмов.

С другой стороны, государство, имеющее сильную экономику, полностью соответствует критериям членства в ЭМС, и достигает цели, которые установлены ЭМС, для слабых стран; тем самым, экономика сильной страны не полностью использует свой потенциал.⁹¹

Следующим недостатком системы бюджетирования ЕС является возможность появления недостатка транспарентности бюджетных процессов в

⁸⁹ Robert Ackrill. The European Union Budget, the Balanced Budget Rule and the Development of Common European Policies / Journal of Public Policy. Jan – Apr., 2000. Vol. 20 №1, p. 5.

⁹⁰ О введенных ЭМС ограничениях на порог дефицита и уровень задолженности говорится в главе, посвященной процедуре исполнения и контроля над бюджетом

⁹¹ James D. Savage. Budgetary Collective Action Problems: Convergence and Compliance under the Maastricht Treaty on European Union. Public Administration Review, vol. 61 #1 (Jan. – Feb., 2001), pp. 43–53.

рамках системы многолетних финансовых планов. В рамках многолетних финансовых планов у институтов ЕС появляется возможность обойти или избежать решения сложных экономических или политических вопросов, не создавая новых механизмов для решения возникающих проблем. Именно в рамках многолетнего плана вырабатываются принципы осуществления определенного направления политики и механизмы для решения проблем, возникающих в рамках данных направлений.

Может возникнуть также угроза того, что расходы на определенные направления политики будут расти в абсолютном и относительном выражении, в то время как на другие направления – только в абсолютном.⁹² Несмотря на существование вероятности низкой степени транспарентности, многонациональные финансовые планы, все-таки, были призваны повысить прозрачность в рамках бюджетных процессов и точно обозначить ежегодные лимиты на расходы, в рамках которых принимаются более детальные бюджетные решения.

Негативно на системе бюджетирования ЕС может отразиться многоуровневая система управления ЕС, в которой механизмы координации между участниками разных уровней часто работают неэффективно. Это может привести к отсутствию последовательности в действиях, неодинаковому пониманию целей, трудностям в достижении консенсуса.

Преодоление этих трудностей является одним из основных условий для максимизации результативности в управлении бюджетными процессами. Также в достижении этой цели весомую роль может играть упрощение механизмов согласования и замещение существующего объема комплексных компетенций в процессах выработки и принятия решений, а также инструментов, используемых на местном, региональном, национальном и наднациональном уровнях.

Что касается преимуществ существующей системы бюджетирования ЕС, то в качестве основного преимущества стоит отметить механизмы,

⁹² Такая угроза существует для расходов на осуществление общей сельскохозяйственной политики.

обеспечивающие стабильность и последовательность в действиях стран-членов. Такими механизмами являются многолетняя финансовая рамка и система обеспечения собственными ресурсами, включающая различные источники финансовых поступлений.

Несмотря на критику, выдвигаемую системе бюджетирования ЕС, которая заключается в неэффективности механизмов взаимодействия между участниками различных уровней системы управления, различий вкладов стран-членов, низкой транспарентности, стоит отметить, что главным образом, данная система обеспечивает стабильность и последовательность в координации между разнородными государствами-членами, и в своем роде, является наиболее оптимальной моделью для обеспечения финансирования Сообщества.

Однако современные процессы реформирования системы бюджетирования ЕС направлены на преодоление существующих проблем. В частности, обсуждается ряд вопросов, связанных с поиском баланса между стабильностью и гибкостью в рамках многолетних финансовых планов. Немаловажным остается вопрос способа отражения политических целей в приоритетных расходах, увязки целей, задач, механизмов и индикаторов реализации политик. Разрабатываются отдельные подходы для реализации отдельных политических направлений, с учетом решения проблемы повышения эффективности и результативности исполнения бюджета. Отдельный акцент ставится на повышении транспарентности и подотчетности в рамках системы бюджетирования ЕС.⁹³

3.4 Разработка рекомендаций по повышению эффективности бюджетных процессов для региональных интеграционных объединений, членом которых является Российская Федерация

Опыт ЕС по управлению бюджетными процессами сложился вследствие постоянных процессов совершенствования, адаптации к меняющимся условиям, выработки наиболее оптимальных решений распределения ресурсов Сообщества. Несомненно, полученный опыт является уникальным в силу

⁹³ Reforming the Budget, Changing the Europe. http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm

специфики ЕС с экономической, политической, институциональной точки зрения. Тем не менее, выработанные механизмы и принципы управления представляют собой интерес для детального изучения и оценки возможности применения сформировавшихся практик для других интеграционных объединений.

Как было обозначено ранее, укрепление интеграционных региональных объединений на постсоветском пространстве для Российской Федерации является приоритетной задачей в рамках реализации Концепции внешней политики. Одним из основных факторов, способствующих процессам интеграции, является обеспечение устойчивых механизмов координации между членами при принятии и реализации совместных решений, в том числе в рамках управления совместным бюджетом. Следовательно, укрепление и повышение эффективности системы управления бюджетными процессами может способствовать достижению поставленной задачи укрепления интеграции региональных объединений в целом. В этой связи, изучение и анализ существующего опыта по управлению региональными бюджетными системами представляет существенный интерес.

В данной работе представляется возможным провести анализ применимости механизмов управления бюджетными процессами ЕС для интеграционных региональных объединений, членом которых является Российская Федерация и выработать рекомендации по использованию сложившихся практик. Возможность применения практик по управлению бюджетными процессами ЕС для России может быть обоснована несколькими причинами. Во-первых, как и ЕС, данные интеграционные объединения имеют четкие системы управления с жесткими механизмами принятия и реализации решений, обладающих международной правоспособностью. Во-вторых, как и ЕС, формирование СНГ, Союза России и Белоруссии, а впоследствии и ЕврАзЭС стало следствием интеграционных процессов, способствовавших формированию единого экономического пространства, таможенного союза, общего пространства коллективной безопасности.

В настоящее время все перечисленные интеграционные процессы не имеют достаточно четкой формализации, и достаточной степени институционализации в интеграционных объединениях с участием Российской Федерации.

На сегодняшний день основные принципы управления бюджетными системами являются схожими для всех интеграционных объединений на пространстве СНГ, членом которых является Россия. Так, доходы административных и операционных бюджетов рассматриваемых нами интеграционных объединений формируются на основе долевых взносов стран-членов. Бюджеты институтов интеграционных объединений утверждаются советами глав государств по представлению советов глав правительств. В отличие от бюджета ЕС, в котором расходы четко делятся на обязательные и необязательные, бюджеты СНГ, ЕврАзЭС, Союза России и Белоруссии включают только расходы на обеспечение деятельности органов, проведение совместных мероприятий и межгосударственных программ. Постоянны во временном интервале расходы возникают в бюджете в том случае, если интеграционные объединения проводят долгосрочные программы. Однако это не является механизмом обеспечения последовательности и приоритетности задач, который характерен для обязательных расходов в рамках бюджета ЕС.

Существующие системы обеспечения денежных поступлений не могут обеспечить проведение долгосрочных финансовых проектов. В отличие от стабильной системы источников доходов бюджета ЕС, в которую входят доходы от НДС, доходы, формирующиеся из предоставляемой доли ВНП стран-членов, таможенные сборы, сельскохозяйственные пошлины, взимаемые с экономических трансакций, система финансирования бюджетов рассматриваемых нами организаций включает только один источник денежных поступлений – прямые долевые взносы стран-членов. При этом в случае ЕврАзЭС доли распределяются в соответствии с распределением голосов при принятии странами-членами решений.⁹⁴

⁹⁴ В соответствии со статьей 13 Договора об учреждении Евразийского Экономического Сообщества от 10 октября 2000 года с изменениями от 25 января 2006 г. и от 6 октября 2007 г.

В целом, бюджетные процессы ЕврАзЭС, СНГ, Союза России и Белоруссии не являются четко формализованными, а процедуры согласования, принятия и исполнения бюджетов дают множество возможностей для несоблюдения закрепленных правил.

В отличие от ЕС, общей чертой бюджетных процессов рассматриваемых нами интеграционных объединений является то, что механизмы для согласования бюджетов Сообществ не переданы полностью на наднациональный уровень. Так в процессах согласования бюджетов СНГ, ЕврАзЭС и Союза России и Белоруссии принимают участие как наднациональные институты Сообществ, так и национальные правительства стран-членов. С одной стороны, участие большего числа институтов в принятии решения о бюджете отвечает принципу транспаретности. С другой стороны, такая процедура указывает на неготовность стран-членов делегировать полномочия по управлению бюджетами организаций на наднациональный уровень.

Необходимость согласования бюджетов интеграционных объединений с национальными правительствами также обосновывается тем, что в данных организациях нет установленных механизмов формирования доходов бюджета. Каждая страна-член организации вырабатывает собственные решения по запрашиваемым наднациональными институтами средствам и в конечном итоге выделяют суммы бюджетных средств, включенных в государственные бюджеты сторон. Выделенные средства могут отличаться от запрашиваемых средств на покрытие административных и операционных расходов наднациональных институтов.

<http://www.evrazes.com/ru/main/infopage/174/> долевой взнос сторон распределяется следующим образом:
Республика Беларусь – 15 голосов;
Республика Казахстан – 15 голосов;
Кыргызская Республика – 7,5 голосов;
Российская Федерация – 40 голосов;
Республика Таджикистан – 7,5 голосов;
Республика Узбекистан – 15 голосов.

Явным недостатком сложившихся систем бюджетирования является отсутствие механизмов согласования в случае расхождения мнений сторон. В отличие от процедуры принятия бюджета ЕС, в которой четко закреплено распределение полномочий между участниками и внедрены механизмы определения приоритетности позиции институтов, в процедуре принятия бюджета СНГ, ЕврАзЭС и Союзного государства России и Белоруссии не обозначены способы регулирования случаев, когда стороны не приходят к консенсусу.

Необходимо также указать на слабость механизмов проведения финансового контроля интеграционных объединений. Можно выделить два направления финансового контроля: контроль над расходами для обеспечения деятельности органов объединений, и контроль над расходами совместных программ и проектов. В случае ЕврАзЭС сами органы-распорядители бюджетных средств несут ответственность за управление собственными расходами, а также расходами на осуществление программ и проектов Сообщества.⁹⁵ В СНГ, также как и в ЕврАзЭС, нет отдельного органа по контролю над исполнением бюджетных средств регионального объединения.

Отчетность по управлению административными и операционными расходами принимают верховные органы интеграционных объединений: Межгоссовет на уровне глав государств и глав правительств в случае ЕврАзЭС, и Совет глав правительств в случае СНГ. Однако в непосредственном контроле над исполнением расходов данные органы не участвуют. Следовательно, ЕврАзЭС и СНГ не обладают независимыми механизмами контроля над исполнением бюджета.

Рассмотрев особенности этапов бюджетных процессов ЕврАзЭС, СНГ, Союзного государства России и Белоруссии, и сопоставив их с практикой ЕС, попытаемся дать некоторые рекомендации по повышению эффективности

⁹⁵ В соответствии с положением о формировании и исполнении бюджета ЕврАзЭС от 31 мая 2001 г. №16, руководители и главные бухгалтеры несут персональную ответственность за соблюдение бюджетной дисциплины.

осуществления бюджетных процессов данных региональных интеграционных объединений.

Как было отмечено ранее, не все механизмы бюджетирования ЕС могут быть полностью применимы для рассмотренных организаций. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, в бюджетной системе ЕС существуют собственные сложности, и некоторые механизмы бюджетной системы ЕС нуждаются в совершенствовании и повышении эффективности. Такими сложностями являются отсутствие четкой связи между политическими целями Европейского Сообщества, задачами стран-членов, инструментами реализации поставленных целей и задач, а также индикаторами для оценки достижения заданного результата; низкая эффективность координации между странами-членами ЕС. Во-вторых, многие инструменты не могут быть трансплантированы ввиду различий в институциональных системах. Так, ввиду меньшего состава членов, различий организационного устройства институтов управления, разницы в выборе моделей и методов управления, а также сфер и направлений осуществления экономической, социальной и региональной политики, процедуры согласования, исполнения и контроля бюджета не могут быть схожими.

Тем не менее, проведенный анализ эффективности системы бюджетирования ЕС, выявление преимуществ и недостатков данной системы позволяют сформулировать рекомендации для повышения эффективности управления существующими системами бюджетирования региональных интеграционных объединений с участием Российской Федерации. Данные рекомендации относятся как к системе финансирования бюджета, так и к механизмам управления бюджетными процессами.

На мой взгляд, рассмотренными бюджетными системами могут быть заимствованы принципы формирования доходов бюджета ЕС. Существующая система поступления доходов в бюджет ЕС позволяет корректировать взносы стран с учетом финансового и экономического положения стран-членов, а также стимулировать торговые и финансовые потоки между странами-членами.

Так, регулировать взносы стран с учетом существующего финансового и экономического положения позволяет четвертый источник формирования доходов бюджета ЕС, отчисления от ВНП стран, а отчисления от НДС, таможенные сборы, сельскохозяйственные пошлины способствуют стимулированию торговых и финансовых потоков между странами-членами. Большое число источников бюджетных поступлений позволит более гибко реагировать на экономическую конъюнктуру, складывающуюся как в государствах-членах, так и на общем экономическом пространстве интеграционных объединений, а также способствовать расширению сфер и повышению интенсивности взаимодействия между странами-членами.

Предложения по усовершенствованию системы планирования расходов также могут также войти в число рекомендаций по повышению эффективности бюджетирования ЕврАзЭС, СНГ, Союзного государства России и Белоруссии. Так при осуществлении многолетних программ, данные интеграционные объединения могут использовать многолетние бюджеты, в которых устанавливаются лимиты на расходование средств на определенный период осуществления программы с механизмом корректировки расходов. Немаловажным инструментом при планировании расходов может стать разделение расходов на обязательные и необязательные. Внедрение данного инструмента вместе с механизмами многолетних бюджетов позволит повысить стабильность, последовательность и предсказуемость в осуществлении управления бюджетными процессами организаций.

В части, касающейся путей по повышению эффективности управления бюджетными процессами интеграционных объединений с участием Российской Федерации можно предложить ряд рекомендаций. В целом эффективность управления бюджетными процессами интеграционных объединений может быть повышена за счет увеличения транспарентности и определенности действий, предпринимаемых на национальном и наднациональном уровнях. Такой подход внесет свой вклад в систему экономического управления региональных объединений, приняв во внимание влияние действий,

необходимых для достижения общих целей, а также внесет большую последовательность в проведении странами-членами национальной экономической политики в рамках общего курса экономической политики.

Немаловажным является сохранение последовательности в координации между национальными и наднациональными органами при определении целей, задач, инструментов и индикаторов реализации совместных программ и проектов. Такая последовательность действий не только позволит сохранить преемственность, но также будет способствовать реализации управления бюджетом, ориентированным на результат.

Можно выделить также и другие условия повышения эффективности бюджетных процессов. Так, выбор бюджетных инструментов должен отвечать критериям ясности и последовательности. Бюджетная система должна избегать дублирования действий, а также обеспечивать пропорциональность между объемом ресурсов и сопутствующими административными барьерами. Для достижения данных задач в рамках управления бюджетными процессами необходимо следовать нескольким принципам. Во-первых, проведению определенного вида политики должен соответствовать конкретный инструмент. Более рациональное использование финансовых инструментов будет обеспечиваться, если каждому направлению политики будет соответствовать отдельный финансовый инструмент. Во-вторых, управляющему органу необходимо использовать более гибкие, а в некоторых случаях альтернативные инструменты управления. Оценка эффективности затрат должна устанавливать, какие действия должны осуществляться центральными исполнительными органами, обеспечиваться через создаваемые исполнительными органами агентства или управляться децентрализованно в партнерстве со странами-членами и/или регионами.

Данный перечень рекомендаций относительно системы формирования доходов, планирования расходов бюджета, а также повышения эффективности управления бюджетом интеграционных объединений в целом не является исчерпывающим и может быть детализирован для каждого из рассмотренных

интеграционных объединений с учетом его институциональной специфики, а также реализуемых программ и проектов.

Заключение

В данной работе был изучен опыт ЕС по управлению бюджетными процессами интеграционных объединений, проведены анализ и оценка эффективности управления бюджетными процессами ЕС, а также разработаны практические рекомендаций по повышению эффективности управления бюджетными процессами для региональных интеграционных объединений с участием Российской Федерации.

Изучение опыта ЕС по управлению бюджетными системами интеграционных объединений, анализ эволюции и становления современной бюджетной системы ЕС, механизмов координации между участниками при принятии, исполнении и контроле над исполнением бюджетных решений позволили понять специфику управления бюджетными процессами в интеграционных объединениях, а также причины использования существующих практик, оценить их преимущества и недостатки.

Для анализа эффективности управления бюджетными процессами ЕС в качестве критериев были использованы рекомендации ОЭСР по составлению и управлению бюджетными системами, использующими информацию о результате. Выбор данных критериев был обусловлен тем, что бюджетирование, ориентированное на результат, способствует повышению эффективности при управлении бюджетными процессами. В ходе исследования было выявлено, что система бюджетирования ЕС не полностью отвечает критериям системы бюджетирования, ориентированной на результат. Это объясняется тем, что данная система основана на взаимодействии участников разных уровней управления. Многоуровневая система управления затрудняет координацию между участниками различных уровней управления, а также построение четкой последовательности в определения целей, задач, механизмов реализации и индикаторов. Тем не менее, несмотря на различия экономического развития стран-членов и многоуровневую систему управления, существующие механизмы планирования и контроля обеспечивают стабильное и эффективное функционирование системы бюджетирования Сообщества.

На основании проведенного анализа управления бюджетными процессами были выявлены основные преимущества и недостатки системы бюджетирования ЕС.

К основным недостаткам бюджетной системы ЕС можно отнести отсутствие механизмов для сохранения бюджетного баланса в рамках циклических расходов для стабилизации экономики Сообщества, проблему фискальных ограничений, введенных Маастрихтским договором, недостаток транспарентности в рамках системы многолетних финансовых планов, затрудняющих решение возникающих экономических и политических вопросов, а также возможность неодинакового понимания целей, появление трудностей в достижении консенсуса между участниками многоуровневой системы управления ЕС.

К основным преимуществам были отнесены механизмы, обеспечивающие стабильность и последовательность в действиях стран-членов, такие как многолетняя финансовая рамка и система обеспечения собственными ресурсами.

Попытка разработать рекомендаций по повышению эффективности управления бюджетными процессами региональных интеграционных объединений с участием Российской Федерации, таких как ЕврАзЭС, СНГ, Союз России и Белоруссии, показала, что полностью применить механизмы управления бюджетными процессами ЕС для бюджетных систем рассмотренных интеграционных объединений нельзя. Это связано с двумя причинами. Во-первых, такие элементы бюджетной системы ЕС, как координация между странами-членами ЕС при выработке и осуществлении решений, а также связь между целями и задачами, инструментами и индикаторами нуждаются в совершенствовании и повышении эффективности. Во-вторых, многие инструменты не могут быть трансплантированы в виду различий в институциональных системах.

Тем не менее, для обеспечения последовательности, предсказуемости и стабильности в систему управления бюджетными процессами интеграционных

объединений могут быть интегрированы механизмы формирования доходов бюджета, планирования расходов бюджета, а также инструменты, способствующие повышению эффективности управления бюджетными процессами интеграционных объединений.

Так введение системы доходов, основанной на множестве источников доходов позволить корректировать взносы стран с учетом их финансового и экономического положения, а также стимулировать финансовые и торговые потоки между странами-членами и укреплять интеграционные процессы в целом.

Повышению эффективности управления бюджетными процессами может способствовать: развитие системы планирования путем разделения расходов на обязательные и необязательные, и использования системы многолетнего финансового планирования; увеличение транспарентности и определенности действий, предпринимаемых на национальном и наднациональном уровнях, а также обеспечение последовательности в действиях национального и наднационального уровней при определении целей, задач, инструментов и индикаторов реализации совместных проектов и программ.

К дополнительным условиям, способствующим повышению эффективности бюджетных процессов можно отнести обеспечение соответствия определенному виду политики конкретного финансового инструмента, использование более гибких и альтернативных инструментов и форм управления.

Данные рекомендации не являются исчерпывающими. Дальнейшее исследование систем бюджетного управления региональных объединений, в том числе ЕС, может стать основой для новых рекомендаций, формирования новых подходов к управлению региональными финансами.

Современная система бюджетирования ЕС, по своей сути, является уникальным примером по управлению бюджетными процессами регионального интеграционного объединения, результатом интеграционных процессов, способствовавших решению экономических, финансовых и политических

проблем Сообщества. Практика по управлению бюджетными системами может стать универсальной для Российской Федерации при управлении бюджетными системами интеграционных объединений.

Список сокращений

ЕврАЗЭС – Евразийское экономическое сообщество;⁹⁶

ЕИФ - Европейский Инвестиционный Фонд (European Investment Fund);

ЕИБ - Европейский Инвестиционный Банк (European Investment Bank);

ЕС – Европейский Союз (European Union);

ЕСУС - Европейское Сообщество угля и стали (European Coal and Steel Community);

ЕЭС – Европейское Экономическое Сообщество (European Economic Community);

ЕСФ - Европейский Социальный Фонд (European Social Fund);

ЕФАГ - Европейский фонд адаптации глобализации (European Globalization Adjustment Fund);

ЕФРР - Европейский Фонд Регионального Развития (European Fund of Regional Development);

МИС - Межинституциональное соглашение (Intergovernmental Agreement);

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Cooperation and Development);

ФЕОГА - Европейский фонд ориентации и гарантii сельского хозяйства (European Fund for agricultural Orientation and guarantee);

ФСЕС - Фонд Солидарности Европейского Союза (European Union Solidarity Fund);

ЕЭМС - Европейский Экономический и Монетарный Союз (European Economic and Monetary Union);

ЭФС - Экономический и Финансовый Совет (ECOFIN Council);

AMICE (Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe) – Ассоциация компаний взаимного страхования и страховых кооперативов Европы;

⁹⁶ Timothy Bainbridge. The Penguin Companion to the European Union. 2002

Business Europe (the overall umbrella organisation of employers in the EU) – Европейский бизнес, зонтичная организация работодателей ЕС;

BIPAR (Bureau International des Producteurs d'Assurances et de Réassurances) – Международное бюро производителей страховых услуг

CEA (Comité Européen des Assurances) – Европейский Комитет страховщиков;

CRO Forum (The Chief Risk Officer Forum) – Форум главных директоров по рискам.

EACB (European Association of Cooperative Banks) – Европейская ассоциация кооперативных банков;

EALIC (European Association of Listed Companies) – Европейская ассоциация компаний, зарегистрированных на бирже;

EAPB (European Association of Public Banks) – Европейская ассоциация общественных банков;

EBF/BFE (European Banking Federation/Banking Federation of the European Union) – Европейская федерация банков;

EFBS (European Federation of Building Societies) – Европейская федерация EFRP (European Federation for Retirement Provision) – Европейская федерация пенсионного обеспечения;

строительных обществ;

EFAMA (European Fund and Asset Management Association) – Европейская ассоциация управления фондами и активами;

EMF (European Mortgage Federation) – Европейская федерация ипотеки;

ESBG (European Savings Banks Group) - Группа сберегательных банков Европы;

Список дефиниций

Бюджетная дисциплина (budgetary discipline) – представляет собой набор правил, в рамках которых формируется бюджет ЕС. В это понятие входит финансовая рамка, а также лимиты финансирования программ, согласованные странами-членами. Данный механизм начал использоваться в начале 1980-х годов в связи с возникновением проблемы несбалансированности бюджета ЕС. Маастрихтский договор (или договор об учреждении Европейского Союза) – договор, официально учредивший Европейский Союз. Был подписан 7 февраля 1992 г, вступил в силу в ноябре 1993 г.

Межинституциональное соглашение (Interinstitutional Agreement) – соглашение, в выработке которого участвуют институты ЕС – Совет, Парламент, Комиссия. Наиболее часто такая форма взаимодействия используется при согласовании бюджетной дисциплины и улучшения бюджетной процедуры.

Официальный журнал Европейского Союза (Official Journal of the European Union) – официальный сборник законодательных актов ЕС.

Процедура принятия решения об исполнении (discharge procedure) – в соответствии со статьей 275 Римского Договора, Европейская Комиссия должна ежегодно предоставлять Парламенту и Совету отчеты об исполнении бюджета за финансовый год. Основываясь на рекомендациях Совета и ежегодном докладе Совета Аудиторов, Парламент уполномочен принимать решение об исполнении.

Собственные ресурсы (own resources) – перечисленные денежные средства странами-членами в общий бюджет Сообщества для покрытия общих расходов.

Три опоры ЕС (three pillars of the European Union) – в соответствии с Маастрихтским договором о Европейском Союзе, были введены три опоры ЕС: 1) Европейское экономическое сообщество (ЕЭС); 2) Общая внешняя политика и политика в области безопасности; 3) Общая политика в области внутренних дел и правосудия.

Финансовая рамка или финансовая перспектива (financial framework, financial perspective) – устанавливает объемы и структуру затрат Сообщества на период

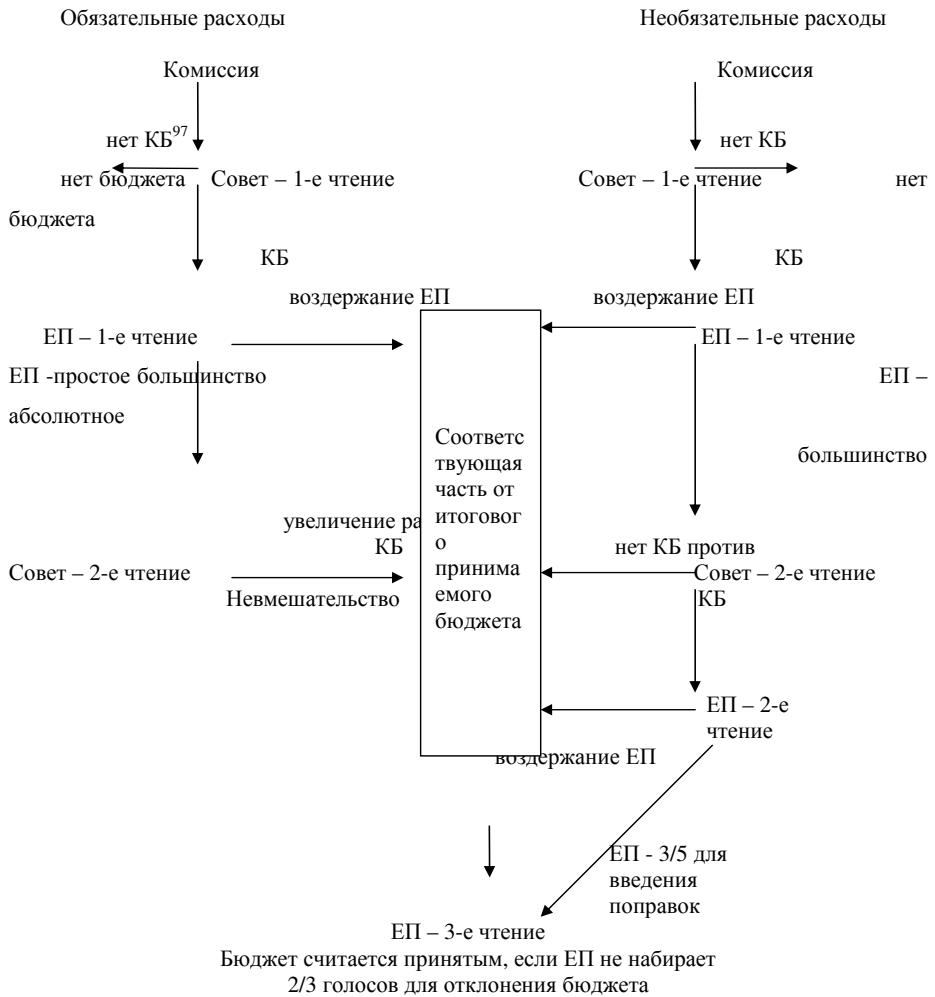
нескольких лет; является результатом согласований между Парламентом, Советом и Комиссией.

Приложение 1. Управление бюджетными процессами в региональных интеграционных объединениях с участием Российской Федерации

Этапы бюджетного процесса/ интеграционные объединения	СНГ	Союз России и Белоруссии	ЕврАзЭС
Источники бюджета	долевые взносы стран-членов	долевые взносы стран-членов	долевые взносы стран-членов
Согласование бюджета и принятие бюджета	1. Исполнительный комитет: разработка проекта бюджета на основе заявок органов Содружества; 2. национальные правительства: согласование проекта единого бюджета СНГ 3. Экономический Совет СНГ: согласование проекта бюджета с учетом замечаний национальных правительств; Совет глав Правительств: утверждение бюджета.	1. Совет Министров Союзного государства: подготовка проекта бюджета; 2. Парламентское собрание Союзного государства России и Белоруссии: согласование и принятие бюджета; 3. Высший государственный Совет: утверждение проекта бюджета.	Интеграционный комитет: подготовка бюджета; национальные министерства финансов: принятие решения об объеме выделяемых средств Межпарламентская Ассамблея, Суд Сообщества: внесение предложений в проект бюджета. Межгоссовет: утверждение бюджета
Исполнение бюджета	Исполнительный комитет: расходование средств единого бюджета;	казначейства государственных участников в части, касающейся территории своих	Операционный и административный бюджеты исполняются соответствующими

		государств	органами ЕврАзЭС
Контроль над исполнением бюджета	Исполнительный комитет: контроль над исполнением бюджета Сообщества	Счетная палата: контроль за исполнением доходных и расходных статей бюджета Союзного государства по объемам, структуре и целевому назначению, проверка отчетов о доходах и расходах всех органов СРБ,	Контроль над исполнением операционного и административного бюджетов Сообщества осуществляется соответствующими органами ЕврАзЭС; Межгоссовет: отчетность по исполнению бюджета

Приложение 2. Распределение компетенций между институтами ЕС в рамках принятия бюджета Сообщества

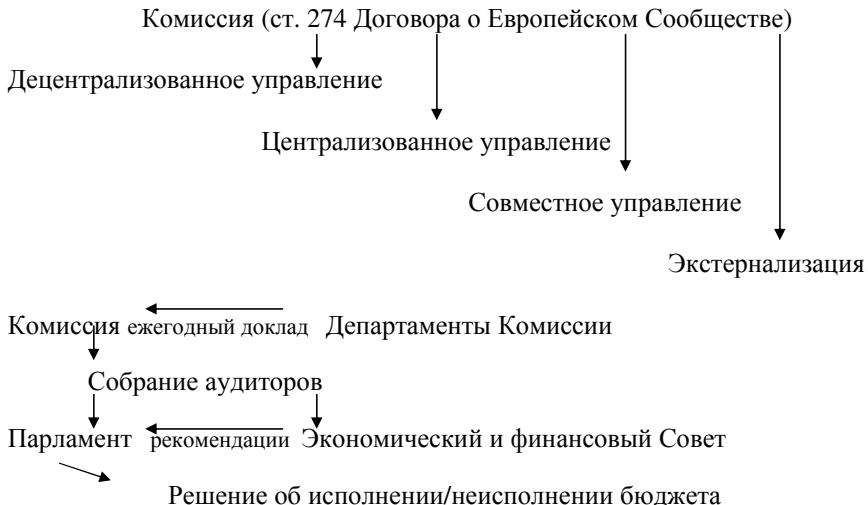


⁹⁷ КБ – квалифицированное большинство

Приложение 3. Этапы формирования бюджетной системы ЕС

Этапы	1951-1957	1957-1965	1965-1970	1970-1984	1984-1988	1988-1992	1993 -1999	2000-2006	2007-2013
Основные события и механизмы	Европейское Сообщество угля и стали (административный и операционный бюджет)	Европейское Экономическое Сообщество (общий бюджет, Европат, ЕСУС и ЕС (административный бюджет, бюджет на исследования и развитие)	Договор о Слиянии; Объединение администрации и бюджета на иных бюджетов ЕСУС и ЕС	Включение административного бюджета в бюджет на проведение исследований Европатом в общий бюджет ЕЭС; Создание системы собственных ресурсов Сообщества	снизить долю Великобритании в бюджете ЕС, повышение нормы отчислений с доходов от НДС (с 1 до 1,4%)	Решение снизить долю 1988-1992 гг.; «четвертый источник доходов»;	Финансовая перспектива на 1993 – 1999 гг.: выделение необязательных расходов;	Финансовая перспектива на 2000-2006 гг.: предоставление Европейского Союза; Европейского фонда регулирования глобализации	Финансовая перспектива на 2007-2013 гг.: создание Фонда Солидарности Европейского Союза;
Нормативные документы	Парижским договором (18 апреля 1951 г.)	Римским договором (25 марта 1957 года)	Договор о слиянии	Люксембургский договор (1970) Treaty Amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties, Финансовый парламент (1977)	Соглашение фонтенбло	«Пакет Делор» -1»	Делор-2: постановление Совета о внесении изменений в финансовый парламент.	Межинституциональное соглашение от мая 1999 года, регулирующее бюджетную дисциплину и улучшение бюджетной процедуры.	Межинституциональное соглашение, заключенное между ЕП, Советом и ЕК, регулирующее бюджетную дисциплину и устойчивое финансовое управление (14.06.2006)

Приложение 4. Исполнение и контроль над исполнением бюджета ЕС



Список использованной литературы

Официальные документы

1. Концепции внешней политики Российской Федерации от 12 июля 2008 г.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г.
3. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года N 467-р;
4. Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 года N 249.
5. Положение о порядке формирования и исполнения бюджета Евразийского Экономического Сообщества. Утверждено Решением Межгосударственного Совета Евразийского Экономического Сообщества от 31 мая 2001 г. № 16.
6. Договор об учреждении Евразийского Экономического Сообщества. Астана, 10 октября 2000 г.
7. Договор о создании Союзного государства России и Белоруссии от 8 декабря 1999 г. <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10447>
8. Положение о едином бюджете органов СНГ, финансируемых за счет бюджетных средств государств – участников Содружества Независимых Государств. Утвержден Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о Положении о едином бюджете органов СНГ, финансируемых за счет бюджетных средств государств – участников Содружества Независимых Государств от 31 мая 2001 года.
9. Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года. <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=180>
10. Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, 8 April 1965.

11. The decision on own resources set the Communities, 21 April, 1970.
12. Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the European Communities.
13. Fontainebleau European Council. Conclusions of the Presidency. 25 and 26 June 1984.
14. Council Decision 88/376/EEC, Euroatom of 24 June, 1988.
15. Council Directive 89/130/EEC, Euratom of 13 February 1989 on the harmonisation of the compilation of gross national product at market prices.
16. Council Regulation (EEC, Euratom) No 1552/89 of 29 May 1989.
17. 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.
18. Maastricht Treaty. Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Establishing the European Community. 7 February, 1992.
19. Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community.
20. European Parliament, Council, Commission. Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure.
21. Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing the Council Decision on the system of the Communities' own resources.
22. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.
23. Council Regulation (EC) No 2040/2000 of 26 September 2000 on budgetary discipline.
24. Council Regulation (EC, Euratom) No 1287/2003 of 15 July 2003 on the harmonisation of gross national income at market prices (GNI Regulation).

- 25.Commission of the European Union. Communication from the Commission to the Council and European Parliament. Building our common Future Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013. Brussels, 26 February, 2004.
- 26.Commission of the European Communities. Strategic Objectives 2005 – 2009. Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström. Brussels, 26 January, 2005.
- 27.Council of the European Union. Financial Perspective 2007-2013. Brussels, 19 December 2005.
- 28.Communication from the Commission of the European Parliament and the Council concerning the revision of the multilateral financial framework (2007 – 2013). Proposal for a Decision of the European Parliament and the Council amending the Interinstitutional Agreement of the 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework.
- 29.Council Regulation (EC) № 1248/2007 of 22 October 2007 repealing Regulation 2040/2000 on budgetary discipline.
- 30.Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom)
- 31.European Commission. Final Annual Accounts of the European Communities. Consolidated financial statement and consolidated reports on implementation of the budget. Financial year 2006.
- 32.Council of the European Union. Discharge to be given to the bodies set up by the European Communities in respect of the implementation of the budget for the financial year 2006. Draft Council Recommendations. Brussels, 29 January 2008.
- 33.European Parliament. Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2009.

- 34.Council Regulation (EC, EURATOM) No 105/2009 of 26 January 2009 amending Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 implementing Decision 2000/597/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources.
- 35.Commission of the European Union. Communication from the Commission. Progress report as at 31 March 2007 on the modernization of the accounting system of the European Commission. Brussels, 21 June 2007.
- 36.Commission of the European Union. Commission working document. Technical adjustments to the Commission proposal for the multiannual financial framework 2007 2013. Brussels, 12 April 2004.
- 37.Decision of the European Parliament and of the Council of 18 December 2007 amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework.
- 38.Recommendation of the Council of the OECD on the Improving the Quality of Government Regulation. Adopted on 9 March 1995. OCDE/GD(95)95.
- 39.Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels (adopted by the Council at its 921st Session on 25 March 1998 [C/M(98)7/PROV]).
- 40.Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in Public Service. Adopted in June 2003.

Монографии и статьи на русском языке

1. Мст. Афанасьев, И. Кривогов. Модернизация государственных финансов России. Вопросы экономики. №9, 2006.
2. Мст. Афанасьев. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции). Вопросы экономики №9, 2004. 130-139 с.
3. Евроазиатское бюджетное пространство. Под редакцией А.М. Лаврова. – М.: Эдиториал УРСС, 2004. – 256 с.
4. Башкатова Т.А. Западноевропейская интеграция. Финансовый аспект. М.: Финансы и статистика, 1988.

5. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / под. ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной, М.: Эдиториал УРСС, 2001.
6. Коровкин В.Ю. Европейская интеграция и региональная политика // МЭ и МО. 1999. № 4.

Монографии и статьи на иностранных языках

1. Desmond Dinan. Ever closer union. An Introduction to European Integration. 2005.
2. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD. 2007
3. Giacomo Benedetto, Bjorn Hoyland. The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference 2002-2004 // Journal of Common Market Studies. 2007. Vol. 45. №3. p. 565-587.
4. Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Claudia Kesser, Jurgen von Hagen. Budget Process: Theory and Experimental Evidence // Games and Economic Behavior. 2007. №29. p. 279-295.
5. Angela K/Bourne. European Union and Territorial Politics within the Member States: Conflict or Cooperation. 2004.
6. Mark Hallerberg, Rolf Strauch, Jurgen von Hagen. The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries // European Journal of Political Economy. 2007. №23. p. 338-339.
7. Gerda Falkner. How Pervasive are Euro-politics? Effects of EU Membership on new EU Member states // Max Planck. 1999.
8. Knud Erik Jorgensen, Mark A. Pollack, Ben Rosamond. Handbook of European Union Politics. 2007.
9. Neill Nugent, William E. Paterson. The Government and Politics of the European Union. 2006.
10. Desmond Dinan. Ever closer Union. An Introduction to European Integration. 3-rd ed. 2005.
11. Brent F. Nelson, Alexander Stubb. The European Union. Readings on the Theory and Practice of the European Integration. 3-rd ed. 2003.

12. Anje Weiner, Thomas Diez. European Integration Theory. 2004.
13. Gabe J de Bondt. Financial Structure and Monetary Transmission in Europe. 2000.
14. Ben Rosamond. Theories of the European Integration. The European Union series. 2000.
15. Christopher Pierson. The Modern State. 2 –nd ed. 2004.
16. Robert Akrill. The European Union Budget, the Balanced Budget Rule and the Development of Common European Policies // Journal of Public Policy. Jan – Apr., 2000. Vol. 20 №1. p. 19.
17. James D. Savage. Budgetary Collective Action Problems: Convergence and Compliance under the Maastricht Treaty on European Union // Public Administration Review. Jan. – Feb., 2001. Vol. 61. №1. p. 43-53.
18. Myriam Vander Stichele. Financial Regulation in the European Union. Making EU decision-making structures on financial regulation and supervision. 2008. p. 73.
19. Michael Kaeding and Torsten J. Selck. Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making // International Political Science Review. 2005. Vol. 26. No. 3. p. 271-290.
20. Iain Begg. The new EU Budget deal: good politics, bad economics? // Economic Outlook. April, 1999. Volume 23. №3. p. 13-18.
21. Daaren Swanson and Lasslo Pinter. Governance structures for National sustainable development. Institutionalizing sustainable development // OECD. 21 March 2007.p. 162.
22. Teresa Curristine. Government Performance: the lessons and Challenges. OECD Journal on Budgeting // OECD. 2005. Vol. 5. №1. p. 127-150.
23. Teresa Curristine. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 Questionnaire // OECD Journal on Budgeting. 2005. Vol. 5. №2. p. 167-186.
24. Allen Schick Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. №2. 109-139.

25. John B. Gilmour. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. №1 p. 121-161.
26. Allen Schick. The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not // OECD Journal on Budgeting. 2003. Vol. 3. No.2 p. 71-102.
27. Jón R. Blöndal. Issues in Accrual Budgeting // OECD Journal on Budgeting. 2004. Vol. 4.No1.p. 103-121.
28. Dirk-Jan Kraan. Programme Budgeting in OECD Countries // OECD Journal on Budgeting. 2007. Vol. 7. No4. p. 7- 49.
29. Christopher Pollitt. Integrating Financial Management and Performance Management // OECD Journal on Budgeting. 2001. Vol. 1. No2. p. 9 - 40.
30. The legal framework for budget systems. An international comparison // OECD Journal of budgeting. 2004. Vol. 4. №3.
31. Performance Budgeting: A User's Guide. Organization for Economic Cooperation and Development. March, 2008.
32. European Union – Public Finance // European Communities. 4-th ed. 2008. p. 417.

Интернет – ресурсы

1. Официальный сайт Европейского Союза. Europa. Gateway to the European Union. http://europa.eu/index_en.htm
2. Официальный сайт Европейской Комиссии. European Commission. http://ec.europa.eu/index_en.htm
3. Официальный сайт Комитета по бюджету Европейского Парламента. European Parliament. Committee on Budgets. http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/default_en.htm
4. Официальный сайт Собрания Аудиторов ЕС. European Court of Auditors. http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/home
5. Официальный сайт Организации Экономического Сотрудничества и Развития. http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

6. Официальный сайт Евразийского экономического сообщества.

<http://www.evrazes.com/>

7. Официальный сайт исполнительного комитета Содружества независимых государств. <http://www.cis.minsk.by/>

8. Информационное агентство союзного государства России и Белоруссии.

<http://www.soyuzinfo.ru>



MoreBooks!
publishing



yes i want morebooks!

Покупайте Ваши книги быстро и без посредников он-лайн – в одном из самых быстрорастущих книжных он-лайн магазинов! Бесплатная доставка и бережное отношение к окружающей среде благодаря технологии Печати-на-Заказ.

Покупайте Ваши книги на
www.more-books.ru

Buy your books fast and straightforward online - at one of world's fastest growing online book stores! Free-of-charge shipping and environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at
www.get-morebooks.com



VDM Verlagsservicegesellschaft mbH

Dudweiler Landstr. 99
D - 66123 Saarbrücken

Telefon: +49 681 3720 174
Telefax: +49 681 3720 1749

info@vdm-vsg.de
www.vdm-vsg.de

