



УДК 341.17:061.1ЄС:336.145.1

**О. Федорів,**аспірант кафедри європейського права факультету міжнародних відносин  
Львівського національного університету імені Івана Франка

## ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У 50-х рр. ХХ століття значно активізувались інтеграційні процеси, що у свою чергу привело до створення декількох міжнародних організацій, відмінних за метою, завданнями та рівнем співпраці між їх членами. Безперечно, найбільш успішним у цьому напрямі проектом став Європейський Союз (далі – ЄС) як унікальний приклад регіональної інтеграції, створений внаслідок укладення міжнародних договорів, за якими держави-члени передали частину своїх суверенних прав, поклавши їх реалізацію на його інституційний механізм. Результатом такої тісної співпраці між інститутами ЄС стало функціонування економічного й валютного союзу як вищої форми економічної інтеграції. Очевидно, що досягнення таких успіхів було б неможливим без поступового формування загального бюджету ЄС як централізованого фонду грошових коштів, що став основним фінансовим підґрунтям інтеграційних заходів ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що питанням діяльності й функціонування інституційного механізму ЄС та окремим аспектам бюджетного права ЄС присвячено численні праці, зокрема В.І. Муравйова, М.М. Микієвича, І.А. Березовської, А.О. Бояра, О.Б. Роксоляк та інших учених. Однак саме інституційному механізму бюджетних відносин ЄС ще не приділялося достатньої уваги у вітчизняній літературі.

Метою статті є дослідження інституційного механізму ЄС, аналіз діяльності, місця й ролі інститутів ЄС у бюджетній сфері.

Інституційна система ЄС почала своє формування ще в 50-х рр. ХХ сто-

ліття. Заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС) у 1951 р., Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергії (Євроатом) у 1957 р. привело до існування кількох бюджетів і двох моделей правового регулювання інституційного механізму, а саме: модель ЄСВС, у якій широкими законодавчими повноваженнями наділявся Верховний орган, до складу якого входили не залежні від держави-члена чиновники, і модель ЄЕС та Євроатома, у якій майже всі законодавчі повноваження було передано Радам Міністрів, які склалися з представників урядів держав-членів та, відповідно, могли більшою мірою захистити інтереси цих держав. Водночас здійснювалися важливі кроки щодо об'єднання й спрощення європейських інститутів та їх бюджетів відповідно. Зокрема, 8 квітня 1965 р. відбулося підписання Договору про злиття, за яким до єдиного бюджету ЄС було включено адміністративні бюджети ЄСВС та Євроатому. Процес об'єднання бюджетів було завершено в 1970 р. Цим договором також було замінено три Ради Міністрів об'єднань (ЄЕС, ЄСВС та Євроатому), дві Комісії (ЄЕС та Євроатому) і Верховний орган єдиною Радою та єдиною Комісією відповідно.

Загалом інститути ЄС неодноразово зазнавали реформування: Маастрихтський, Амстердамський та Ніщський договори вносили свої корективи до інституційної системи ЄС, враховуючи поглиблення європейської інтеграції та збільшення кількісного складу держав-членів ЄС. Останні зміни, внесені Лісабонським договором, розширили





склад інституційного механізму. До переліку інститутів ЄС, яких раніше було п'ять, внесено два нові: Європейську раду та Європейський центральний банк. До того ж відбулося розширення повноважень Європейського парламенту, зокрема в бюджетній сфері.

Перш ніж перейти до аналізу інституційної системи бюджетних відносин ЄС, слід зазначити, що в доктрині існує два підходи до поняття інституційної системи. Під інституційною системою у вузькому розумінні мають на увазі сукупність керівних органів ЄС, наділених особливим статусом та повноваженнями. Усі основні параметри цієї системи закріплено в установчих договорах ЄС [1, с. 112]. Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) ЄС має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати цінності ЄС, реалізовувати цілі ЄС, служити інтересам ЄС, його громадян і держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність і послідовність політики й дій ЄС. Інститутами ЄС є Європейський парламент, Європейська рада (далі – Рада), Європейська комісія (далі – Комісія), Суд Європейського Союзу, Європейський центральний банк, Рахункова палата. У ст. 13 також зазначено, що інститути діють лише в межах повноважень, покладених на них договорами, та згідно зі встановленими процедурами, умовами й цілями, взаємодіючи на засадах відкритої співпраці.

Відтак інститут ЄС визначають як керівний орган, якому притаманні власна легітимність, певна функціональна й процесуальна автономія, назва якого чітко передбачена в установчому договорі [2, с. 11].

У широкому розумінні інституційна система ЄС, окрім інститутів, передбачених ст. 13 ДЄС, включає в себе також інші органи й установи, які виконують як допоміжні, так і контрольні, адміністративні та інші функції [1, с. 112].

Бюджетні відносини – це суспільні відносини, що виникають у проце-

сі формування, затвердження, наповнення та виконання бюджету ЄС.

Здійснення бюджетних повноважень інститутами ЄС полягає як у встановленні загальної кількості й розподілу щорічних видатків ЄС і доходів, необхідних для їх покриття, так і в контролі за виконанням бюджету.

Загальний (сумарний) бюджет ЄС формується шляхом ступеневої процедури, свій внесок у нього роблять Комісія, Рада та Європейський парламент. Однак власне бюджетними повноваженнями наділено саме Раду та Європейський парламент. Слід зазначити, що до 1970 р. бюджетними повноваженнями було наділена лише Рада, Європейський парламент виконував лише дорадчу функцію. З переходом до фінансування ЄС за рахунок власних ресурсів двома угодами про реформування від 22 квітня 1970 р. та 22 липня 1975 р. розширено бюджетні повноваження Європейського парламенту, а саме:

– за збереження права Ради на останнє слово щодо «обов'язкових видатків» Люксембурзький договір від 1970 р. надав Європейському парламенту «останнє слово» щодо необов'язкових видатків, які на той момент склали близько 8% бюджету;

– Брюссельський договір від 1975 р. надав Європейському парламенту право відхиляти бюджет у цілому.

З 1975 р. Рада та Європейський парламент як «спільна бюджетна інституція» наділені взаємодоповнюючими вирішальними повноваженнями [3, с. 201].

Відтак, маючи досить слабкі законодавчі повноваження в більшості галузей політики ЄС, Європейський парламент намагався збільшити свій вплив шляхом використання бюджетних повноважень, оскільки бюджетну політику було розцінено як першу сферу, де Європейський парламент отримав значні повноваження щодо прийняття рішень, тому Європейський парламент використовував їх із метою впливу на інші сфери політики ЄС. Рада, навпаки,





була зацікавленою в зменшенні ролі та впливу Європейського парламенту як у бюджетній сфері, так і в інших сферах [4, с. 5]. Таким чином, з 1970-х рр. до 1988 р. під час щорічної бюджетної процедури завжди виникало два спірні питання: класифікація видатків та їх максимальний рівень зростання.

Конфлікт із приводу класифікації видатків фактично відображав політичну боротьбу між Радою та Європейським парламентом, де кожна сторона намагалася визначити політичні пріоритети, які постають із бюджетних рішень [5, с. 79].

Щорічні видатки ЄС до прийняття Лісабонського договору поділялися на так звані «обов'язкові» та «необов'язкові». До «обов'язкових» видатків належали традиційно-управлінські сфери, визначені угодами, вторинним законодавством, конвенціями та приватними контрактами, такі як сільське господарство, риболовля, розвиток, спільна зовнішня політика й політика безпеки [6]. Усі інші видатки, тобто ті, розмір яких вирішувався бюджетними органами самостійно, були «необов'язковими». Так звана «необов'язкова» частина бюджету ЄС зросла з 8% у 1975 р. до 63% у 2010 р., коли такий розподіл проводився востаннє [7]. У той час, коли Європейський парламент намагався збільшити розмір необов'язкових видатків, Рада була зацікавлена в протилежному, зокрема в недопущенні збільшення розміру необов'язкових видатків, за винятком певних аспектів, що стосувалися Спільної сільськогосподарської політики.

Труднощі, які виникали під час прийняття щорічних бюджетів, прийняття Єдиного європейського акта (далі – ЄЄА) та приєднання Іспанії й Португалії, стали потужним стимулом для пошуків заходів виходу з інституційної кризи. Концепція реформи було представлено Комісією, яку очолював Ж. Делор. Відповідно до «Пакету Делора – І» в 1988 р. було укладено першу міжінституційну угоду (далі – МІУ) про бюджетну дисципліну та вдоскона-

лення бюджетної процедури між Європейським парламентом, Радою та Комісією. Метою цієї МІУ було досягнення цілей ЄЄА та вдосконалення процедури прийняття щорічного бюджету [8].

Невід'ємною частиною цієї угоди стала багаторічна фінансова програма (далі – БФП), яку вперше було прийнято в 1988 р. Саме із цього часу ЄС взяв за правило здійснювати середньострокове бюджетне планування своїх доходів і видатків із метою стабільного економічного розвитку в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів, оскільки такі етапи розвитку ЄС, як формування єдиного ринку, запровадження єдиної валюти, збільшення глобальної ролі ЄС, потребували відображення у вигляді планів видатків ЄС [9, с. 334]. За своєю природою БФП – це багаторічний план видатків ЄС, у якому пріоритети політики ЄС набувають фінансового вираження. Фінансова програма визначає граничні обсяги видатків за основними статтями щорічних бюджетів загалом і з розбивкою за роками.

Лісабонський договір, який набрав чинності 1 грудня 2009 р., запровадив ще більш просту та зрозумілу бюджетну процедуру. Зміни стосувалися переважно відмінні різниці між обов'язковими й необов'язковими видатками (що у свою чергу дозволило приймати рішення про видатки бюджету ЄС за однаковою процедурою) та запровадження узгоджувальної процедури, подібної до тієї, що використовується у звичайній законодавчій процедурі.

Відповідно до ст. 314 Договору про функціонування Європейського Союзу (у редакції Лісабонського договору; далі – ДФЄС) Комісія подає Раді та Європейському парламенту проект бюджету. Рада ухвалює свою позицію щодо проекту бюджету та надає її Європейському парламенту. Якщо Європейський парламент схвалює позицію Ради або не виносить жодного рішення, бюджет вважається ухваленим. Якщо Європейський парламент на підставі рішення, ухваленого біль-





шістю його членів, схвалює поправки до проекту бюджету, скликається Погоджувальний комітет, завданням якого протягом двадцяти одного дня є досягнення згоди щодо спільного проекту кваліфікованою більшістю членів Ради та більшістю членів, які представляють Європейський парламент. Після закінчення зазначеного терміну Рада та Європейський парламент мають чотирнадцять днів для схвалення спільного тексту бюджету. Якщо протягом цього терміну Європейський парламент і Рада схвалюють спільний текст чи не приймають жодного рішення, або якщо один із цих інститутів схвалює спільний текст, а інший не приймає жодного рішення, бюджет вважається остаточно схваленим відповідно до спільного тексту. Якщо Європейський парламент більшістю голосів своїх членів відхиляє текст, Комісія представляє новий проект бюджету. Якщо Європейський парламент схвалює спільний текст, а Рада відхиляє його, Європейський парламент протягом чотирнадцяти днів більшістю його членів і 3/5 від загальної кількості тих, хто брав участь у голосуванні, може прийняти рішення про затвердження всіх або частини поправок. Якщо ж яка-небудь із поправок не затверджується, залишається чинною позиція, схвалена в межах Погоджувального комітету.

Згідно з попередньою бюджетною процедурою (ст. 272 Договору про заснування Європейського співтовариства в редакції Ніщцького договору) Комісія подає проект бюджету Раді, яка затверджує його кваліфікованою більшістю голосів. Європейський парламент має право абсолютною більшістю поданих голосів змінити «обов'язкові» видатки та простою більшістю змінити «необов'язкові» видатки. Якщо Європейський парламент схвалив бюджет протягом 45 днів або не змінив проект чи не вніс до нього поправок протягом цього терміну, бюджет належить вважати остаточно ухваленим. Якщо ж Європейський парламент змінив проект бюджету, Рада після обговорення з

Комісією може кваліфікованою більшістю голосів внести зміни до поправок щодо «необов'язкових» видатків.

У випадку внесення Європейським парламентом поправок до категорії «обов'язкових» видатків Рада може кваліфікованою більшістю голосів відхилити запропоновану поправку, якщо вона не спричиняє збільшення загальної суми видатків інституції; кваліфікованою більшістю голосів схвалити запропоновану поправку, якщо вона веде до збільшення загальної суми видатків інституції; кваліфікованою більшістю голосів залишити суму, зазначену в проекті бюджету, або встановити іншу суму.

Якщо Рада протягом 15 днів від дати подання до неї бюджету не вносить змін до жодної з поправок, які ухвалив Європейський парламент, та якщо схвалено всі поправки, які він запропонував, бюджет належить вважати остаточно ухваленим. Європейський парламент, якому сповіщено про дії щодо поправок, які він запропонував, може протягом 15 днів після подання до нього проекту бюджету більшістю голосів його членів та 3/5 поданих голосів змінити або відхилити поправки до його змін, які зробила Рада, та, відповідно, ухвалити бюджет. Якщо Європейський парламент протягом цього періоду не діяв жодним чином, бюджет належить вважати остаточно ухваленим.

Можна побачити, що перші кроки нової й попередньої процедури прийняття бюджету ЄС не відрізняються. Особливістю нової процедури є скликання Погоджувального комітету, який готує спільний проект бюджету. У цьому випадку бюджет вважається прийнятим за умови, що жодна з інституцій не відхилила його, а інша не прийняла жодного рішення. Тоді як за старою процедурою Рада та Європейський парламент могли нав'язувати рішення одне одному щодо обов'язкових і необов'язкових видатків, нова ст. 314 замінює цю процедуру подібною до процедури спільного прийняття рішень. Це означає, що обидва інститу-





ти повинні погоджувати всі питання й розбіжності один з одним або повністю відхиляти проект бюджету ще під час роботи узгоджувального комітету, не досягши згоди кваліфікованою більшістю голосів членів Ради та більшістю голосів представників Європейського парламенту. За новою процедурою зміни до проекту бюджету ЄС ухвалювати важче, проте легше відкинути весь проект бюджету [10, с. 10].

Якщо на початок фінансового року бюджет не було остаточно прийнято, згідно зі ст. 314 ДФЄС (ст. 273 ДЄС) сума, еквівалентна не більше ніж 1/12 бюджетних асигнувань на попередній фінансовий рік, може витратитися щомісяця за будь-якою статтею або іншим розділом бюджету. За старою процедурою Європейський парламент міг ухвалити інше рішення щодо пропонованих Радою «необов'язкових» видатків більшістю голосів своїх членів або 3/5 поданих голосів. Відповідно до Лісабонського договору це повноваження Європейського парламенту фактично зменшене до блокування збільшення розміру асигнувань або ж голосування за зменшення їх розміру, проте тепер воно стосується всіх сфер видатків.

Ще одна зміна, внесена Лісабонським договором, стосується також багаторічної фінансової програми. Відповідно до ст. 295 ДФЄС багаторічна фінансова програма має забезпечувати впорядкований розвиток видатків ЄС у межах його власних ресурсів, тобто її суть залишилася фактично незмінною з 1988 р.

З огляду на зазначене можна зробити висновок, що до інституційної системи бюджетних відносин ЄС належать три інститути: Комісія, Рада та Європейський парламент. Відповідно до ДЄС ці інститути під час розробки й прийняття бюджету повинні втілювати в життя цінності ЄС, здійснювати його цілі, служити його інтересам, інтересам громадян і держав-членів ЄС.

Бюджетні повноваження таких інститутів мали досить тривалий шлях розвитку, що зумовлюється неправо-

рційністю розподілу цих повноважень між Радою та Європейським парламентом. Таку проблему була частково вирішено за допомогою міжінституційних угод, головною метою яких стало посилення тристоронньої співпраці між Комісією, Радою та Європейським парламентом. Лісабонський договір у свою чергу фактично санкціонував практику укладення багаторічної фінансової програми (як частини міжінституційної угоди), зробивши її обов'язковою. Таким чином, на еволюцію бюджетних повноважень інститутів ЄС мали вплив не лише установчі договори та договори, які вносили до них зміни, а й міжінституційні угоди як інструмент співробітництва й досягнення згоди між Комісією, Радою та Європейським парламентом.

**Ключові слова:** інституційний механізм Європейського Союзу, інститути Європейського Союзу, бюджетні відносини, бюджет Європейського Союзу.

*У статті розглядаються історико-правові аспекти формування інституційного механізму бюджетних відносин Європейського Союзу, існуючі підходи щодо поняття інституційної системи Європейського Союзу. Особлива увага приділяється бюджетній процедурі Європейського Союзу.*

*В статье рассматриваются историко-правовые аспекты формирования институционального механизма бюджетных отношений Европейского Союза, существующие подходы относительно понятия институциональной системы Европейского Союза. Особое внимание уделяется бюджетной процедуре Европейского Союза.*

*The article is devoted to the historical and legal aspects of formation of the institutional mechanism of the European Union budgetary relations and existing approaches to the notion of the European Union institutional system. Special attention to the European Union budget procedure is paid.*





**Література**

1. Энтин М.Л. *Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы* / М.Л. Энтин. – М. : Аксиом, 2009. – 304 с.
2. Грицаєнко Л.Л. *Інституційний механізм Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право»* / Л.Л. Грицаєнко. – К., 2010. – 21 с.
3. *Європейський Союз: політика, економіка, право : [навч. посібник]* / за ред. Н.В. Антонюк, М.М. Микієвича. – Львів, 2005. – 532 с.
4. Laffan B. *The Finances of the European Union* / B. Laffan. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 1997. – 359 p.
5. Eiselt I. *Codyfying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics* / I. Eiselt, J. Pollak, P. Slominski // *European Law Journal*. – 2007. – Vol. 13. – № 1. – P. 75–91.
6. *Classification of expenditure* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/expenditure\\_classification\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/expenditure_classification_en.htm)[http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/expenditure\\_classification\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/expenditure_classification_en.htm)
7. *The Budgetary Procedure* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.4.3.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.3.html).
8. *Interinstitutional Agreement of 15 July 1988 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/ac96f2a1-71e9-4840-a4ed-16069d4b63d1/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/ac96f2a1-71e9-4840-a4ed-16069d4b63d1/publishable_en.pdf).
9. Роксоляк О.Б. *Правове регулювання бюджетних правовідносин в Європейському Союзі* / О.Б. Роксоляк // *Порівняльно-аналітичне право*. – 2013. – № 4. – С. 333–335.
10. Benedetto G. *Reform of the EU Budget: Does the Treaty Of Lisbon Make Things Easier?* / G. Benedetto // *Center for European Politics; Department of Politics and International Relations; Royal Holloway; University of London. – Occasional Papers*. – 2011. – № 25. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/occasional\\_benedetto.pdf](http://www.circap.org/uploads/1/8/1/6/18163511/occasional_benedetto.pdf).

