

Ключевые слова:

бюджет, бюджетные принципы,
Евросоюз,
составление и исполнение бюджета

М. П. Афанасьев, д. э. н., профессор,
зав. кафедрой «Финансы»
Академии бюджета и казначейства Минфина России
(e-mail: info@abik.ru)

Основы современной бюджетной системы: европейский аспект

Бюджет Европейского союза используется для финансирования программ и проектов ЕС в различных областях. Он формируется из отчислений государств — членов ЕС в соответствии с величиной их валового внутреннего продукта, а также из таможенных пошлин, налогов на импорт сельскохозяйственных продуктов из третьих стран, налога на добавленную стоимость.

Общий бюджет является важнейшим финансовым инструментом Европейского союза. Принципы его формирования определяются регламентом. Финансовый регламент ЕС, неотъемлемая часть Регламента Совета Европы 2002 г., пришел на смену финансовому регламенту 1977 г. Новый документ устанавливает правила, которые должны применяться при составлении и исполнении общего бюджета ЕС и обеспечивает четкую структуру законодательной и административной системы управления финансами ЕС.

Финансовый регламент содержит только общие принципы и нормы, регулирующие бюджет ЕС. Порядок соблюдения финансового регламента разрабатывает и принимает Европейская Комиссия, на нее же возлагается контроль над его исполнением.

Новый документ определяет правила учета и представления отчетности, проведения контрактных закупок в рамках целевых программ ЕС и присуждения грантов. Он также устанавливает правила для государственных служащих и порядок осуществления внешнего контроля. Наконец, регламент вводит специальные положения, применимые к Европейскому фонду ориентации и гарантий в области сельского хозяйства, другим структурным фондам и научным исследованиям ЕС.

Данная статья подготовлена в качестве дополнительного материала к лекциям по дисциплине «Бюджет и бюджетная система».

БЮДЖЕТНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Финансовый регламент подтверждает бюджетные принципы, закрепленные в Договоре о Европейском Союзе.

Принцип единства и точности бюджета

Этот принцип означает, что все доходы и расходы Евросоюза в целом берутся из бюджета и вносятся в него. В бюджет включаются доходы и расходы ЕС и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), текущие расходы по реализации условий Соглашения ЕС в части общей внешней политики и политики безопасности, а также расходы на содержание полиции и судебное сотрудничество по уголовным делам в том случае, если это прописано в бюджете.

Принцип ежегодности

Этот принцип заключается в том, что исполнение бюджета происходит в течение одного финансового года, который совпадает с календарным годом и длится с 1 января до 31 декабря. Однако в рамках бюджета финансируются и программы, рассчитанные на несколько лет. Бюджет содержит дифференцированные ассигнования, которые состоят из обязательных и платежных ассигнований, и недифференцированные ассигнования. Недифференцированные ассигнования — это средства, выделяемые на мероприятия, которые полностью завершаются в текущем году.

Обязательные ассигнования в течение финансового года покрывают общую стоимость юридических обязательств, длительность которых более одного финансового года. Платежные ассигнования должны покрывать обязательные платежи текущего финансового года и/или предыдущих финансовых лет.

Ассигнования, не использованные до конца финансового года, в течение которого они были выделены, аннулируются, а средства возвращаются в бюджет. Однако возможен перенос таких ассигнований на следующий финансовый год с соблюдением условий и ограничений, установленных регламентом. Это относится к дифференцированным и недифференцированным ассигнованиям, которые еще не были осуществлены в конце финансового года, если большая часть процедур по согласованию обязательств была к тому времени завершена.

Платежные ассигнования могут также быть перенесены для покрытия существующих обязательств или обязательств, связанных с обязательными ассигнованиями. Недифференцированные ассигнования, соответствующие обязательствам, заключенным надлежащим образом в конце финансового года, переносятся на следующий финансовый год автоматически.

Если бюджет ЕС не был принят в начале финансового года, т. е. до 1 января, Регламент предусматривает введение в действие системы «двенадцатой доли». Это значит, что расходы могут производиться ежемесячно в размере не более чем одной двенадцатой от соответствующих ассигнований в бюджете предыдущего финансового года.

Принцип равновесия

Принцип равновесия означает, что доходы бюджета и расходные обязательства должны быть в равновесии, поскольку органы ЕС не уполномочены брать ссуды для покрытия своих расходов. Неизрасходованные средства каждого финансового года переносятся в бюджет на следующий финансовый год как доход в случае профицита бюджета или как платежные ассигнования в случае его дефицита.

Принцип расчетной единицы

Евро является расчетной единицей для составления и исполнения бюджета сообщества и для представления отчетности. Тем не менее некоторые операции могут осуществляться в национальных валютах, при соблюдении условий, изложенных в правилах финансового регламента.

Принцип универсальности

Принцип универсальности означает, что весь доход и все расходы должны быть показаны в бюджете полностью, без какой-либо привязки друг к другу. В этой связи возникает два важных правила: «нет расхода, привязанного к конкретному доходу» и «не должно быть отклонений».

Правило «нет расхода, привязанного к конкретному доходу» запрещает использование определенных доходов для финансирования конкретных расходов¹. Финансовый регламент допускает исключения из этого принципа, например финансовые взносы государств — членов ЕС в определенные научно-исследовательские программы и взносы со стороны третьих стран в деятельность Сообщества в рамках Европейской экономической зоны.

Правило «не должно быть отклонений» означает, что доходы и расходы не могут быть скорректированы относительно друг друга, и тем самым обеспечивает всеобъемлющий и исчерпывающий отчет об исполнении бюджета. По этой причине общие суммы доходов и расходов должны быть отражены в бюджете.

Принцип спецификации

Чтобы избежать какой-либо путаницы между различными типами ассигнований, каждое ассигнование должно быть предназначено для определенной цели и направлено на конкретный пункт расходов. Бюджет состоит из частей, разделов, глав, статей и пунктов.

Так как институты ЕС требуют определенной гибкости управления, финансовый регламент устанавливает правила передачи ассигнований. Институту может быть разрешено выполнить передачу самостоятельно, либо по предварительному согласованию с бюджетными властями (Советом и Парламентом) с целью их информирования или для принятия решения.

¹ В российской бюджетной терминологии этот принцип носит название «общего (совокупного) покрытия».

Принцип эффективного финансового управления

Бюджет должен реализовываться на принципах экономии, эффективности и результативности. Это требует определения целей, процесс достижения которых контролируется с применением соизмеримых показателей, чтобы обеспечить переход от управления, основанного на ресурсах (*resource-based management*), на управление, ориентированное на результат (*results-oriented management*). Институты ЕС должны руководствоваться как ожидаемыми, так и реальными оценками (*ex ante* and *ex post* evaluations) в соответствии с принципами, установленными Комиссией.

Принцип прозрачности

Должна быть обеспечена прозрачность процесса составления и исполнения бюджета. Один из способов реализации этого принципа — публикация бюджета и поправок к нему в официальном бюллетене ЕС. Это делается не позднее чем через три месяца после того, как бюджет объявляется принятым Европейским парламентом.

Годовые отчеты институтов сообщества по исполнению бюджета также должны быть опубликованы в официальном бюллетене ЕС.

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ БЮДЖЕТА

Страны, вступающие в Европейский валютный союз должны удовлетворять «критериям конвергенции»², которые установил Маастрихский договор 1992 г.:

1. Стабильный уровень цен. Инфляция не должна превышать средний уровень инфляции трех стран ЕС с наиболее стабильными ценами более чем на 1,5 %.

2. Устойчивость государственных финансов. Дефицит бюджета не должен превышать 3 % ВВП, а государственный долг — 60 % от ВВП. При этом допускается определенная гибкость в оценках финансовой устойчивости.

3. Соблюдение установленных пределов колебаний курса валют, обеспечиваемых механизмом валютных курсов ЕВС. В течение как минимум двух лет курс национальной валюты должен поддерживаться в заданном диапазоне.

4. Степень конвергенции отражается в уровне процентных ставок по долгосрочным кредитам — они не должны превышать более чем на 2 % среднее значение соответствующих ставок в странах ЕС с наибольшей стабильностью цен.

СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА

Институты ЕС должны составить свои сметы расходов и доходов и отправить их в Еврокомиссию до 1 июля каждого года. Эти сметы также направляются бюджетным властям (в Европарламент, Европейскую счетную палату и др.) для ознакомления.

² На практике этих макроэкономических ориентиров придерживаются все страны — члены ЕС и страны — кандидаты в члены ЕС.

Комиссия отправляет предварительный проект бюджета на рассмотрение Совета Европы не позднее 1 сентября каждого года. Предварительный проект содержит сметы всех институтов и представляет собой общую ведомость всех расходов и доходов сообщества. Письмо о внесении поправок в предварительный проект бюджета может быть вынесено на рассмотрение Совета.

Совет рассматривает проект бюджета в соответствии с процедурой, установленной Договором о Европейском Союзе, и представляет его на обсуждение Парламенту к 5 октября года, предшествующего году начала исполнения бюджета. Если Совет отклоняет проект, то он должен дать обоснование с изложением причин.

С момента объявления Председателем Парламента декларации о принятии бюджета государства — члены ЕС отвечают за платежи, которые они должны внести в соответствии с системой собственных ресурсов.

Финансовый регламент учитывает находящиеся в процессе доработки бюджеты, которые будут составлены при определенных исключительных обстоятельствах. Различие между дополнительными бюджетами и находящимися в процессе доработки бюджетами упраздняется.

СТРУКТУРА И ФОРМА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА

Бюджет состоит из: сводной ведомости доходов и расходов и отдельных разделов, подразделенных на сметы доходов и расходов для каждого института ЕС.

Доходы Комиссии ЕС, а также доходы и расходы других институтов ЕС классифицированы в зависимости от их типа или целей использования, и распределены по разделам, главам, статьям и пунктам. Смета расходов Комиссии распределяется по разделам в зависимости от целей этих расходов. Название соответствует области политики, и глава соответствует деятельности.

Регламент вводит метод «составление бюджета по видам деятельности» («activity-based budgeting» method). Бюджет не может быть дефицитным.

Раздел бюджета, относящийся к деятельности Комиссии ЕС, может включать долговые обязательства в форме платежных и обязательных ассигнований. Они ограничены максимальной суммой в 200 млн евро, которая должна быть погашена до конца финансового года.

Раздел Комиссии содержит резервы: для неотложной помощи третьим странам, кредиты стране — члену ЕС и гарантии по займам к третьим странам.

Сводная ведомость доходов и расходов бюджета показывает: предполагаемый доход в течение рассматриваемого финансового года; предполагаемый доход в течение предыдущего финансового года и доход в течение года; обязательные и платежные ассигнования в течение рассматриваемого финансового года и предыдущего финансового года; расходы по взятым обязательствам; график платежей в последующих финансовых годах; соответствующие замечания по каждому разделу. Бюджет содержит также план реализации для каждого раздела бюджета и показывает операции займов и кредитов.

ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА

Тем не менее, следующие ассигнования могут быть реализованы вне основного закона: ассигнования на проведение оценки проектов экспериментального характера с целью определения возможности их реализации и их полезности; ассигнования на анализ тех или иных предложений для принятия их в будущем; ассигнования на проведение однократных действий или действий неопределенной продолжительности, которые производятся Комиссией в соответствии с уровнем ее полномочий и в соответствии с соглашениями ЕС и Евратома; ассигнования на операции, которые производятся каждым институтом ЕС в пределах своей административной автономии.

Комиссия исполняет бюджет на централизованной или децентрализованной основе:

— на централизованной основе, т. е. исполнение бюджета обеспечивается либо непосредственно департаментами, либо иными органами исполнительной власти, созданными Комиссией, если это не противоречит закону.

— на децентрализованной основе, т. е. выполнение задачи по исполнению бюджета возлагается на государства — члены ЕС или на третьи страны. Комиссия применяет финансовые механизмы, которые позволяют ей взять на себя окончательную ответственность за исполнение бюджета.

В заключение следует отметить, что аналогичные принципы построения бюджетного устройства и бюджетного процесса заложены в основу бюджетной системы нашей страны.

Библиография

1. Афанасьев, М. П., Беленчук, А. А., Кривоногов, И. В. Бюджет и бюджетная система — М.: Юрайт, 2009.
2. Гутник В. П., Подколзина, И. А. и др. Финансовая политика стран ЕС. — М.: Наука, 2004.
3. Кудрин, А. Л. Финансовый кризис и бюджетная устойчивость: Сб. статей. — М.: изд-во АБиК, 2009.
4. Травкина, Н. М. Федеральный бюджет США: закон и политика. — М.: Наука, 2002.
5. Регламент ЕС от 25 июня 2002 № 1605/2002 / EUR-lex [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1605:20071227:EN:PDF>