

Ю. К. Лобова

здобувач

(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 336.14

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГРАМУВАННЯ

Здійснено аналіз проблем розвитку правових регуляторів та доктрини у сфері бюджетного програмування із узагальненням відповідного іноземного досвіду. Окреслено елементи програмування бюджетних відносин у сучасних розвинутих країнах та у державах пострадянського простору.

Ключові слова: бюджетна програма, бюджетне законодавство, бюджетне програмування, іноземний досвід, правове програмування.

Осуществляется анализ проблем развития правовых регуляторов и доктрины в сфере бюджетного программирования с обобщением соответствующего зарубежного опыта. Определяются элементы программирования бюджетных отношений в современных развитых странах и в государствах постсоветского пространства.

Ключевые слова: бюджетная программа, бюджетное законодательство, бюджетное программирование, иностранный опыт, правовое программирование.

The analysis of the problems of the development of the legal regulators and the doctrine in area of the budget programming with the communing of the coherent foreign experience is made in the article. There is pointed the elements of programming the budgetary relations in the modern developed countries and in the post-soviet space's states.

Keywords: budget legislation, budget program, budget programming, foreign experience, legal programming.

Постановка проблеми. До початку ХХІ ст. в Україні програмний підхід до регулювання бюджетних правовідносин не застосовувався, і тому відповідні механізми сьогодні запозичаються нашою державою із світового досвіду. Тому дослідження механізмів бюджетного програмування, що склалися в іноземних державах, є *актуальним* питанням сучасних фінансово-правових досліджень та стає **метою** нашої статті. Її завданнями слід вважати аналіз відповідних вдалих форми програмування, запроваджених у бюджетні процеси інших держав, дослідження організаційно-правових спроб реформувати пострадянські бюджетні системи в нових незалежних державах, проведення порівняльного аналізу із національною моделлю бюджетного програмування в Україні.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання правового забезпечення бюджетного програму-

вання в іноземних державах досі у вітчизняній адміністративно-правовій науці розглядалися достатньо оглядово тому більшість доктринальних робіт у цій сфері взято нами із закордонних джерел, як російськомовних (О.В. Болтінова, Н.Ю. Пилюгіна), так і західних (К.Е. Бохам, Б.Л. Кардін, Д. Новік).

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідно визнати, що провідним інструментом планування розвитку у державах ХХ та ХХІ ст. став публічний бюджет. Тому саме бюджетне програмування, на влучну думку сучасних західних експертів, передбачає кількісну оцінку загального рівня державних доходів і витрат, а також кошторисів видатків за окремими програмами [12, с. 210]. Таке фінансове (бюджетне) програмування в розвинених демократичних країнах застосовується з 60-х рр. ХХ ст. Зміст такого програмування полягає в складанні п'ятирічних «ковзних» планів витрат, що коригуються на підґрунті очікуваного виконання показників плану поточного року. Вказані показники при цьому пересуваються («ковзають») за п'ятирічною шкалою на рік (наступний за звітним) вперед, причому планові показники першого майбутнього року є директивними (обов'язковими), а наступних чотирьох років – орієнтовними [2, с. 74]. Така концепція, як можна побачити далі, застосовується як у розвинутих державах сучасності, так і в пострадянських державах.

Як констатують вітчизняні експерти, починаючи з середини 80-х рр. ХХ ст., зважаючи на проблеми, які виникали у минулому, та потребу контролювати видатки, довгострокові системи складання бюджету з інструменту визначення нових програм перетворилися на інструмент контролю за видатками та інструмент виділення ресурсів за умов суворих бюджетних обмежень. Це знайшло своє відображення у нормативних актах, прийнятих у ряді країн, згідно з якими в основі припущень мав лежати незмінний політичний курс, тобто визначалася лише майбутня вартість існуючих програм. З метою посилення контролю за видатками окремі розвинуті країни стали використовувати автентичні моделі державного програмування. Наприклад, у Канаді замість середньострокових планів перейшли до дворічного планування, оскільки увага на короткотерміновому етапі планування вважається там більш доцільною з погляду бюджетної консолідації [13, с. 66].

Сучасні правова практика та наукова доктрина виокремлюють декілька різновидів фінансового програмування, що використовуються водночас чи окремо в державах сучасності. Так, у бюджетних механізмах США застосовуються: «система планування, програмування, бюджетування» (Planning, Programming, Budgeting System)» [далі – СППБ], механізм цільового управління, та принцип бюджетування на нульовій основі [1, с. 435]. У Великобританії використовується система програмного аналізу й огляду; в ФРН – кон'юнктурно-нейтральний бюджет; у Франції – механізм раціоналізації вибору бюджетних рішень; у Швеції – багатоцільове бюджетне планування [5, с. 22].

Зокрема, у Великобританії більша частина видатків планується на

трирічний термін. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, тоді середньострокова схема пересувається на наступні два роки. Ще однією особливістю складання бюджету Великобританії є те, що у планах видатків розпорядникам бюджетних коштів дозволено переносити невикористані кошти з одного року на інший [13, с. 66].

В Австралії на початку роботи над бюджетом Міністерство фінансів буде перспективні оцінки витрат на кожний з наступних трьох років. Ці прогнози є вираженими в постійних цінах і включають оцінки витрат по затверджених програмах при відсутності змін політики. Витрати по програмах, термін дії яких минає і які, цілком ймовірно, будуть продовжені, визначаються окремо. На наступному етапі Міністерство фінансів поєднує різні прогнози в єдиний документ, що пов'язується з обліком погодженої із прогнозом бюджету бази цін. Використовуючи ці прогнози, уряд Австралії встановлює загальні цілі по відомствах на бюджетний рік [13, с. 67].

Цікаво, що вперше система програмно-цільового підходу до організації бюджетного процесу була впроваджена у форматі СППБ на початку 60-х рр. ХХ ст. в міністерстві оборони США і міцно утвердилася як механізм фінансового забезпечення будівництва американських збройних сил. У рамках цієї системи головні програми (у США їх 10) діляться на підпрограми першого порядку, а останні – на елементи програм (їх у фінансовій системі США понад 1000) [14, р. 81, 103]. Саме бюджетне програмування забезпечує тісний взаємозв'язок між двома етапами СППБ – стратегічним плануванням і розробкою бюджету.

Як пояснює з цього приводу Н.В. Лецишин, використання СППБ дає можливість із самого початку безпосередньо пов'язати планування державного будівництва з бюджетними рішеннями і приймати такі програми, виконання яких гарантувалося б як матеріальними, так і фінансовими ресурсами. Система СППБ, додає цей російський автор, «дозволяє в межах окремих програм розробляти і зіставляти варіанти досягнення поставлених цілей і вибирати той, при якому досягається найбільший результат при даних витратах або даний результат – при найменшій величині витрат, тобто більш ефективно використовувати національні ресурси» [7, с. 16].

Цікаво, що окремі західні дослідники, зокрема Дж. Буркхед, пропонують розрізняти програмний бюджет із т. зв. виконавчим бюджетом, та зі згаданою СППБ. При цьому програму пропонується розуміти як більш високий організаційний рівень, оскільки вона може охоплювати кілька виконавчих організаційних рівнів, а програмний бюджет «повинен бути більш широким і інтегрованим, ніж виконавчий». Програмні витрати при цьому пропонується розуміти, як узагальнені сумарні витрати, які виходять шляхом агрегування витрат різних підрозділів, але «подібна деталізація витрат є зовсім необов'язковою для програмного бюджету» [15, р. 61].

Слід вказати, що федеральний бюджет у США є досить складним фінансовим механізмом управління та контролю за діяльністю всіх

федеральних міністерств і відомств, що повністю визначає економічні основи державного будівництва та має потужний вплив на стан економіки в цілому. За формою федеральний бюджет є регулярно затверджуваним докладним кошторисом усіх урядових витрат і прибутків, які розподіляються за джерелами надходжень, основними напрямками і програмами витрачання коштів. Витрати федерального бюджету США сьогодні складаються насамперед із т.зв. дискреційних витрат, які здійснюються на основі щорічно прийнятих 13 законів про виділення асигнувань [6, с. 62].

У Німеччині річний бюджет складається на основі середньострокового фінансового плану, який щороку подається до парламенту. Як план, так і бюджет Німеччини розробляються на основі фіскальних пропозицій, запропонованих спеціальним урядовим колегіальним органом – Радою з фінансового планування. У плані відображається загальна фіскальна політика та майбутні видатки по кожному із сорока великих блоків, що складаються із багаторічних оцінок, зроблених одночасно з річним бюджетом по кожній статті видатків, включених до бюджету. При прогнозуванні потреби в грошових коштах на наступні три роки до деяких блоків включають поправку на підвищення цін. На кожний рік передбачаються нерозподілені планові резерви на випадок подальшого зростання цін та прийняття нових програм, а також загальний резерв на збільшення заробітної плати. Багаторічні оцінки узгоджуються з середньостроковими цілями, але розмір призначення, що виділяється кожному розпоряднику коштів, є меншим, ніж закладені в бюджет видатки, оскільки загальний запланований резерв включено в прогноз кожного з наступних років для покриття додаткових витрат на нові програми та можливе зростання цін [13, с. 68].

Отже, можна побачити, що програмування бюджету в розвинутих державах є забезпеченим відповідними організаційно-правовими механізмами. Втім, не усі держави активно використовують програмне регулювання у національних бюджетних процесах. Зокрема, аналіз законодавства Китайської Народної Республіки (далі – КНР), насамперед Закону «Про бюджет КНР», схваленого 22 березня 1994 р. [8], не дозволяє стверджувати про програмність бюджетування в КНР; фактично бюджетні відносини у цій державі ґрунтуються на радянських зразках, які ми вже дослідили. Втім, на пострадянському просторі програмування бюджетних процесів сьогодні стає усталеною практикою, про що свідчить й аналіз відповідного законодавства.

Наприклад, у ст. 18 Закону Республіки Вірменія від 21 липня 1997 р. ЗР-137 «Про бюджетну систему Республіки Вірменія» зазначається, що через державний бюджет фінансуються програми і видатки державного значення за одинадцятьма основними напрямками. Згідно з ч. 2 ст. 16 цього закону Бюджетне послання Уряду Республіки Вірменія, як ключовий акт бюджетного процесу в цій державі, має включати як прогноз основних показників, що характеризують соціально-економічне становище республіки, на майбутні три роки, так і обґрунтування сум,

необхідних для виконання фінансованих з Державного бюджету цільових програм і пропонованих асигнувань, що включає правову базу, зміст, завдання та цілі, а також стадії і терміни виконання програми [10].

У ст. 34 Закону Республіки Таджикистан «Про державні фінанси Республіки Таджикистан» від 2 грудня 2002 р. № 77 [11] зазначається, що для складання проекту державного бюджету цієї держави готуються адресна інвестиційна програма та програма державних внутрішніх та зовнішніх запозичень та програма державних гарантій (при цьому програми державних внутрішніх та зовнішніх запозичень розроблюються Міністерством фінансів за дорученням Уряду Республіки Таджикистан). Крім того, згідно зі ст. 40 вказаного Закону Уряд Республіки Таджикистан при внесенні до Маджлісі намояндагон Маджлісі Олі (нижню палату парламенту) проекту закону про державний бюджет на черговий фінансовий рік одночасно представляє також прогноз соціально-економічного розвитку Республіки Таджикистан на черговий фінансовий рік та проекти загальнореспубліканських цільових програм, які фінансуються з республіканського бюджету [11].

У Республіці Молдова питання розроблення та реалізації бюджетів регламентуються Законами Республіки Молдова «Про бюджетну систему і бюджетний процес» від 24 травня 1996 р. № 847-XIII та «Про місцеві публічні фінанси» від 16 жовтня 2003 р. № 397-XV. Цікаво, що згідно зі ст. 49 закону від 24 травня 1996 р. № 847-XIII для накопичення доходів спеціального призначення для здійснення програм Уряду або органів місцевого управління окремим законом або рішенням органів територіальних одиниць мають створюватися спеціальні фонди, із визначенням джерел їх доходів та їх призначення. Спеціальні фонди включаються до відповідних бюджетів згідно з принципами та правилами розробки, затвердження і виконання цих бюджетів, а залишки цих фондів на кінець бюджетного року можуть бути використані в тих же цілях у наступному бюджетному році (якщо нормативні акти не передбачають інше) [9]. Як можна побачити з відповідних класифікацій у Республіці Молдова, бюджетне програмування використовується поруч із бюджетним плануванням, але, на відміну від останнього, охоплює лише частку бюджетних відносин.

Більшу увагу питанням програмного бюджетування приділено у відповідному законодавстві Республіки Білорусь (далі – РБ), Республіки Казахстан (далі – РК), що змушує нас докладніше розглянути програмні бюджетні механізми цих держав. Цікавою особливістю БК РБ від 16 липня 2008 № 412-3 є, зокрема, те, що у ньому до складу бюджетної класифікації РБ, як систематизованого угруповання доходів і витрат бюджету, джерел фінансування дефіциту бюджету, видів державного боргу РБ, що забезпечує республіканську і міжнародну порівнянність показників, внесено програмну класифікацію видатків бюджету (ст.ст. 2, 10 БК РБ). Програмна класифікація видатків бюджету визначається в БК РБ як угруповання видатків бюджету за бюджетними програмами та підпрограмами. Програмна класифікація

видатків бюджету затверджується Міністерством фінансів РБ, яке виробляє деталізацію витрат бюджету в межах підпрограм, «не порушуючи загальних принципів побудови та єдності програмної класифікації видатків бюджету» (ст.ст. 14, 19 БК РБ).

Середньострокова фінансова програма визначається БК РБ як документ, що містить дані про можливості бюджету щодо мобілізації доходів і стратегії пріоритетних напрямів видатків бюджету в межах наявних ресурсів на середньострокову перспективу. Середньострокова фінансова програма розробляється на три роки, з яких першим роком є рік, на який складається бюджет, а наступні два роки є плановим періодом, протягом якого простежуються реальні результати заявленої фінансової політики. Вихідною базою для формування середньострокової фінансової програми в РБ стає бюджет на поточний рік, ця програма щорічно коригується з урахуванням уточнених прогнозів економічного розвитку РБ і параметрів найважливіших грошово-кредитних показників РБ (ст. 86 БК РБ). БК РБ регламентує і такі важливі для програмного бюджетування питання, як планування діяльності розпорядників бюджетних коштів, статус бюджетних програм, бюджетний кошторис та бюджетний розпис республіканського бюджету (ст.ст. 81, 87, 103, 107 БК РБ).

У РБ також передбачено спеціальне бюджетне програмування у формі програми надання РБ державних кредитів іноземним державам, міжнародним організаціям та іншим нерезидентам РБ, що затверджується законом про республіканський бюджет на черговий фінансовий рік в якості додатку до цього закону та є переліком кредитів на черговий фінансовий рік із зазначенням мети їх надання, найменувань кредитотримувачів, загального обсягу кредитів та обсягу кредитів, наданих у поточному фінансовому році (ст. 69, ст. 70 БК РБ) [3].

У Казахстані питанням програмування бюджетних відносин також приділяється значна увага. Так, у ст. 60 БК РК від 4 грудня 2008 р. № 95-IV зазначається, що основою планування бюджету є прогноз соціально-економічного розвитку та бюджетних параметрів РК або її регіонів, стратегічні плани державних органів та операційні плани. Прогноз соціально-економічного розвитку та бюджетних параметрів розробляється з урахуванням стратегічних і програмних документів і є документом, що містить прогноз макроекономічних показників, соціальних параметрів, тенденції та пріоритети розвитку РК на п'ятирічний період та прогноз бюджетних параметрів на три роки.

Прогноз бюджетних параметрів, у свою чергу, повинен містити як прогнози державного та республіканського бюджетів, Національного фонду РК та консолідованого бюджету РК, так і прогнозовані обсяги видатків по адміністраторам республіканських бюджетних програм (для місцевих бюджетів – прогнозовані обсяги видатків по адміністраторам місцевих бюджетних програм. Прогноз бюджетних параметрів на другий і третій роки планового періоду в РК має індикативний характер і може бути уточненим під час розробки прогнозу

бюджетних параметрів на черговий плановий період з урахуванням змін прогнозу соціально-економічного розвитку, бюджетного моніторингу та оцінки результатів, інших внутрішніх і зовнішніх факторів.

Прогноз соціально-економічного розвитку та бюджетних параметрів розробляється щорічно на ковзній основі (ст. 61 БК РК). Планування витрат на нові ініціативи адміністратора бюджетних програм здійснюється як за рахунок виділення додаткових бюджетних коштів, так і за рахунок перерозподілу коштів базових витрат цього адміністратора бюджетних програм, затверджених у законі про республіканський бюджет або рішенні масліхатів про місцевий бюджет, у попередній плановий період (ст. 67 БК РК) [4].

Певну роль у бюджетному програмуванні в РК відіграють зведені плани. Так, зведений план фінансування за зобов'язаннями складається адміністраторами бюджетних програм за функціональними групами та бюджетними програмами функціональної класифікації видатків бюджету. Адміністратори бюджетних програм мають право самостійно вносити зміни в плани фінансування за зобов'язаннями та платежами, які стосуються специфіки економічної класифікації видатків та підпрограм бюджетних програм і не змінюють річні та помісячні обсяги видатків за бюджетною програмою. Необхідні адміністраторам бюджетних програм зміни помісячних обсягів видатків за бюджетною програмою здійснюються через уповноважений орган з виконання бюджету (ст. 85 БК РК). У бюджетному законодавстві РК спеціально регламентується планування бюджетних інвестиційних і концесійних проектів на умови співфінансування з бюджету і планування пов'язаних грантів (ст. 152, 167 БК РК) [4].

Цікаво, що на відміну від усталеної моделі, за якою складання державного бюджету віднесено до виключної компетенції Міністерства фінансів, у РК певний період (2002–2004 рр.) відповідну компетенцію було віднесено до Міністерства економіки і бюджетного планування РК (згідно з постановою Уряду РК від 4 вересня 2002 р. № 970). Зокрема, саме на Міністерство економіки в РК було покладено формування прогнозних показників державного бюджету на середньостроковий період та проекту республіканського бюджету на відповідний фінансовий рік, до його основних завдань було віднесено формування та вдосконалення системи стратегічного, індикативного і бюджетного планування.

Вважаємо, що така незвичайна конструкція була зумовлена прагненням влади РК поєднати державне програмування, яке зазвичай здійснюється міністерством економіки, та питання бюджетного процесу. Але потім відповідну компетенцію в РК було повернуто до Міністерства фінансів, що свідчить про невдачу наведеного експерименту.

Висновок. Отже, можна побачити, що більшість розвинутих держав активно впроваджує бюджетне програмування у власні фінансові системи, однак єдиної загальноприйнятої моделі у цій сфері не існує. Водночас необхідність поєднання середньострокового та короткотермінового програмування, поєднання планування та програмування

бюджетів, зв'язок бюджетного та інших форм публічного програмування є загальними рисами досліджених фінансово-правових систем. Пострадянський досвід свідчить про наявність загальних рис національних систем бюджетних програм, але практика жодної з цих держав не може розглядатися як взірцева для України. Пошук відповідних стандартів має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Бібліографічні посилання

1. Болтинова О.В. Бюджет: этапы становления и развития понятия // Lex Russica: Научные труды Московской государственной юридической академии. – 2007. – Т. LXVI. – № 3. – С. 421-436.
2. Бюджетное право: Учеб. пособие для вузов / Н.Д. Эриашвили, О.В. Староверова, Д.А. Ремиханова и др.; Под ред. А. М. Никитина. – М., 2001.
3. Бюджетный Кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravoby.net/laws/text_53
4. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://zakon-online.com/Doc.aspx?doc_id=1836402
5. Деркач Н.И., Гордеева Л.П. Бюджет и бюджетный процесс в Украине: Учеб. пособие. – Днепропетровск, 1995.
6. Иванов В.М. Бюджетна система: Конспект лекцій. – К., 1999.
7. Лецишин Н.В. Перспективное финансовое планирование расходов в Вооруженных Силах Российской Федерации // За права военнослужащих: Российский военноправовой сборник. – М., 2006. – Вып. 62. – С. 310-313.
8. О бюджете Китайской Народной Республики: Закон Китайской Народной Республики, принят на второй сессии Всекитайского Собрания Народных Представителей 22 марта 1994 г. [пер. с кит. UGL Corporation] [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://law.uglc.ru/budget.htm>.
9. О бюджетной системе и бюджетном процессе: Закон Республики Молдова от 24 мая 1996 г. № 847-XIII [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.minfin.md/ru/actnorm/budget/law/lowbudget/>.
10. О бюджетной системе Республики Армения: Закон Республики Армения от 21 июля 1997 г. № ЗР-137 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1503&lang=rus>.
11. О государственных финансах Республики Таджикистан: Закон Республики Таджикистан от 2 декабря 2002 г. № 77 [Электронный ресурс] – Режим доступа: minfin.tj/downloads/files/zakgosfin.doc.
12. Пилюгина Н.Ю. Обликовый синтез механизма специализированного бюджетного программирования // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического университета им. ак. М.Ф. Решетнева. – 2006. – № 6. – С. 209-215.
13. Программно-цільовий метод формування бюджету: Навч. посібник / З. Перун, О. Романюк, Н. Товста та ін. – К., 2002.
14. Accrual budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States [Report to the Honorable B.L. Cardin], United States General Accounting Office, GAO/AIMD-00-57, February 2000. – Washington : US GAO, 2000.
15. Novick D. Program budgeting; program analysis and the Federal budget. – Cambridge, 1967.

Надійшла до редакції 28.10.2011