

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ  
К ФОРМИРОВАНИЮ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ**

---

В условиях трансформационной экономики усиливается роль бюджета в государственном регулировании экономических и социальных процессов. Это требует укрепления доходной базы бюджета, реструктуризации межбюджетных отношений.

Современная бюджетная система Республики Беларусь объединяет республиканский и 1667 местных бюджетов, связанных между собой сложными бюджетными отношениями по распределению доходов и расходов между бюджетами различных территориальных уровней.

Организация межбюджетных отношений должна обеспечить оптимальное разделение бюджетных потоков между органами местной власти и высшими государственными структурами. При этом необходимо учесть интересы всех участников бюджетного процесса. Поэтому вопрос о степени централизации бюджетных ресурсов на уровне республиканского бюджета является одним из определяющих в межбюджетных отношениях.

С этой проблемой в той или иной степени сталкивалось большинство развитых стран. Одни из них шли по пути максимальной централизации бюджетных ресурсов, что позволяло правительству осуществлять жесткий контроль за государственными расходами и проводить политику бюджетного выравнивания через систему трансфертов, субсидий и субвенций, другие брали курс на децентрализацию и развитие местного хозяйства.

Так, в начале 70-х годов Франция имела одну из самых централизованных бюджетных систем, в которой уровень централизации налоговых поступлений достигал 85 %. В Австралии около 80 % налогов получает центральное правительство. Напротив, процессы децентрализации наблюдаются в бюджетных системах Великобритании, Филиппин, Китая, Индонезии, а в последние годы и во Франции.

В том и другом случае решается задача достижения соответствия между доходами и расходами государственного и местных бюджетов через упорядочение межбюджетных отношений.

В Республике Беларусь около половины всех бюджетных ресурсов централизуется в республиканском бюджете, почти столько же зачисляется в местные бюджеты, что подтверждается данными табл. 1.

**Таблица 1. Распределение доходов, поступающих на территории областей и г. Минска между республиканским и местными бюджетами**

Наименование областей	Общий объем доходов, поступающих на территории	Из них зачисляется в местные бюджеты		
		1996	1997 (ут. план)	1998 прогноз
Брестская	100	81,1	89,6	89,9
Витебская	100	60,1	82,4	73,1
Гомельская	100	50,6	58,5	56,6
Гродненская	100	82,1	82,4	85,8
Минская	100	60,9	74,3	76,6
Могилевская	100	62,9	71,6	73,6
г. Минск	100	40,0	39,1	41,6
Всего	100	47,2	50,5	51,8

Удельный вес зачисляемых в местные бюджеты ресурсов в последние годы несколько вырос: с 47,2 % в 1996 г. до 50,5 % в 1996 г. Эта тенденция сохранится и в 1998 г. Прогнозируется, что в местных бюджетах останется 51,8 % бюджетных ресурсов государства, что позволит укрепить их доходную базу.

В настоящее время доходы местных бюджетов формируются из собственных (муниципальных) доходов, налогов и сборов; закрепленных за местными бюджетами налогов и доходов; отчислений от общереспубликанских налогов и доходов.

Такая, используемая с давних лет многоканальная система формирования доходов местных бюджетов, основана на принципах распределения доходов между различными уровнями бюджетов, в соответствии с которыми наиболее значимые, регулярно поступающие доходы зачисляются в республиканский бюджет.

В основу доходов местных бюджетов в этом случае закладываются муниципальные (собственные) доходы, налоги и сборы, а для укрепления доходной базы за местными бюджетами в соответствии с законодательством Республики Беларусь закрепляются полностью или частично определенные доходы (закрепленные доходы).

Однако за счет собственных и закрепленных источников формируется незначительная часть доходов местных бюджетов (табл. 2).

Как видно из таблицы, в 1996 г. только 32,2 % доходов местных бюджетов было сформировано из собственных и закрепленных доходов.

В 1997 и 1998 гг. этот показатель несколько увеличился и составил соответственно 45,6 % в 1997 г. и 43,5 % по плану на 1998 г., что явилось следствием разработки и апробации новой концепции формирования доходов местных бюджетов, о которой будет сказано далее.

Таблица 2. Удельный вес собственных и закрепленных доходов в объеме доходов местных бюджетов

Наименование областей	Объем доходов местных бюджетов	Из них процент собственных и закрепленных за местными бюджетами		
		1996	1997 (план)	1998 (прогноз)
Брестская	100	26,9	36,1	37,3
Витебская	100	26,0	42,1	38,5
Гомельская	100	32,9	46,2	44,3
Гродненская	100	26,0	<b>39,7</b>	38,9
Минская	100	29,0	<b>41,6</b>	38,8
Могилевская	100	26,6	<b>40,9</b>	39,0
г. Минск	100	48,8	<b>64,0</b>	60,6
Всего	100	32,3	45,6	43,5

Дифференциация удельного веса собственных и закрепленных доходов в общем объеме доходов бюджетов территорий незначительна: в 1996 г. от 26 % по Витебской и Гродненской областям до 32,9 % по Гомельской области и в 1997 г. от 36,1 % по Брестской области до 42,1 % по Витебской области.

Очевидно, что собственные и закрепленные доходы в большинстве случаев не обеспечивают даже половины объема доходов местных бюджетов.

Это происходит на фоне изъятия значительной части поступающих на территории областей налогов и доходов в республиканский бюджет.

Так, в 1997 г. в бюджеты Гомельской области зачислялось 58,5 % от поступающих на ее территории доходов, в то время как они обеспечивали лишь 46,2 % общего объема доходов местных бюджетов. Аналогично в бюджеты Могилевской области зачисляется 71,6 % формируемых здесь доходов, которые составляют 40,9 % доходной части бюджетов.

Практически та же картина прогнозируется в разрезе регионов и в 1998 г., несмотря на общее увеличение удельного веса доходов, зачисляемых в местные бюджеты с 50,5 % в 1996 г. до 51,8 % в 1998 г.

Ожидается, что в бюджеты Гродненской области будет зачислено 85,8 % всех поступающих на ее территории доходов, которые, однако, сформируют лишь 38,9 % общего объема их доходов. Доходная часть местных бюджетов Витебской, Минской областей будет обеспечена собственными источниками на уровне 38 % при степени изъятия доходов в республиканский бюджет — 73—76 %.

Поскольку объем расходов каждого бюджета не может ограничиваться только собственными доходами ввиду их недостаточности, для покрытия дефицита требуется привлечение дополнительных средств из вышестоящих бюджетов — регулирующих доходов в виде отчислений от общереспубликанских доходов и налогов, а также дотаций, субсидий, субвенций.

Перераспределение доходов между отдельными видами бюджетов путем передачи средств (сверх закрепленных доходов) вышестоящими бюджетами нижестоящим и составляет содержание бюджетного регулирования.

Безусловно, потенциал местного хозяйства регионов различен, что вызывает дифференциацию в уровне обеспеченности местных бюджетов собственными и закрепленными доходами. Именно этот факт позволил прочно укрепиться мнению, что перевод местных бюджетов на собственную доходную базу (собственные и закрепленные доходы) привел бы к необоснованному различию в темпах развития отдельных административно-территориальных единиц.

Однако было бы неправомерно обосновывать низкий уровень обеспеченности местных бюджетов собственными доходами только состоянием

местного хозяйства. Укрепить доходную базу местных бюджетов можно как путем расширения перечня собственных и закрепленных доходов, так и переводом в разряд закрепленных наиболее значимых доходов. Но эти вопросы регулируются общей бюджетной политикой, регламентирующей межбюджетные отношения на современном этапе.

Сегодня необходимо определить, насколько оправдана степень централизации бюджетных ресурсов в республиканском бюджете, если значительная их часть затем поступает в бюджеты территорий в процессе бюджетного регулирования. В результате возникают встречные потоки денежных средств, усложняется управление ими.

Вместе с тем при оптимизации пропорций в распределении бюджетных ресурсов нельзя не учитывать важную роль республиканского бюджета в финансировании общегосударственных программ и мероприятий, что предполагает централизацию на его уровне значительной части доходов.

Задача состоит в том, чтобы при формировании республиканского бюджета обеспечить максимальное сбалансирование доходов и расходов местных бюджетов посредством оптимального сочетания различных форм и методов бюджетного регулирования, реформирования межбюджетных отношений.

Следует отметить, что в Республике Беларусь принципы распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами долгое время не пересматривались. Действовавшая на протяжении ряда лет практика организации межбюджетных отношений имела ряд недостатков:

1. Низкий уровень собственных и закрепленных доходов и отсутствие заинтересованности у местных органов власти и управления в их увеличении.

Как уже отмечалось, доходная часть территориальных бюджетов в значительной степени формируется за счет регулирующих источников и средств вышестоящего бюджета (около 60 %), причем чем ниже был уровень собственных и закрепленных доходов, тем выше нормативы отчислений в местные бюджеты от общереспубликанских налогов и доходов, размер дотаций из республиканского бюджета.

При такой организации бюджетного процесса усилия местных органов власти и самоуправления направляются не на увеличение собственных доходов, а на то, чтобы получить у вышестоящих органов власти более высокий норматив отчислений или дополнительные дотации. Рождаются иждивенческие настроения, исчезает заинтересованность в проведении мероприятий по изысканию резервов собственных доходов.

2. Устанавливались единые нормативы отчислений от регулирующих налогов и доходов в бюджеты областей. При этом игнорировался тот факт, что территории имели различный доходный потенциал, а также уровень социального развития. В таких условиях нормативы отчислений перестают выполнять свои регулирующие функции. Сбалансировать бюджеты, используя основной метод бюджетного регулирования — предоставление отчислений от общереспубликанских доходов и налогов, не представлялось возможным. В результате — увеличился уровень дотационности местных бюджетов. В целом по местным бюджетам он составил в 1996 г. около 25 %. Большая часть районов имела уровень дотации 50 % и выше, что усиливало зависимость местных бюджетов от выполнения доходной части вышестоящих бюджетов.

3. Размеры дотаций местным бюджетам из республиканского никаким образом не были связаны с выполнением ими плана по доходам.

4. Отсутствовали директивные материалы, регламентирующие порядок разграничения расходов между республиканским и местными бюджетами, а также между местными бюджетами различных территориальных уровней.

На практике бюджетное регулирование сводилось к составлению планов регулирования доходов местных бюджетов. Вопросы распределения расходов между уровнями бюджетов оставались непроработанными как с точки зрения теории, так и практически.

Вместе с тем реформирование межбюджетных отношений требует кардинального пересмотра не только подходов к разграничению налоговых полномочий между различными уровнями бюджетной системы, но и к определению расходных функций различных бюджетов.

5. Применяемый для расчета объема расходов бюджета на непроизводственную сферу норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя не учитывал сложившуюся дифференциацию в обеспеченности территорий услугами соответствующих отраслей и учреждений.

6. Дотации, предоставляемые местным бюджетам для окончательного сбалансирования их доходов и расходов, носили общий характер, не имели целевого направления, в связи с чем невозможно было проконтролировать эффективность их использования.

Все это потребовало проведения работы по реструктуризации бюджетного процесса и в первую очередь — реформированию межбюджетных отношений.

С этой целью в 1996 году Министерством финансов по поручению Кабинета Министров Республики Беларусь разработана концепция формирования местных бюджетов, которая была положена в основу при составлении бюджетов областей и г. Минска на 1997 год. Основные ее положения были направлены на решение перечисленных проблем.

Прежде всего в целях создания равных условий для регионов в обеспечении регулирующими доходами и снижения уровня их дотационное<sup>TM</sup> были дифференцированы нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на добавленную стоимость и налога на прибыль. Они рассчитывались с учетом численности населения в регионе следующим образом. На основании отчетных данных за 1995 год определен средний по местным бюджетам в целом по республике размер поступлений налога на добавленную стоимость и налога на прибыль на 1 жителя. Исходя из численности населения каждой области, г. Минска и среднего размера налогов на 1 жителя определена необходимая для каждого региона сумма регулирующих налогов. Нормативы отчислений в местные бюджеты рассчитаны как отношение полученной суммы налогов к их контингенту по области, г. Минску:

от налога на добавленную стоимость Брестской области — 66 %, Витебской — 47 %, Гомельской — 42 %, Гродненской — 58 %, Минской — 56 %, Могилевской — 51 %, г. Минска — 25 %;

от налога на прибыль и доходы Брестской области — 60 %, Витебской — 44 %, Гомельской — 33 %, Гродненской — 43 %, Минской — 39 %, Могилевской — 41 %, г. Минска — 15 %.

Полностью закреплялись за местными бюджетами налог на недвижимость, плата за землю, лесной доход, налог за пользование природными ресурсами, акцизы на вино и пиво (кроме импортных). Местным органам власти предоставлялось право по увеличению (уменьшению) ставок этих налогов, предоставлению льготы, установлению и изменению сроков уплаты (кроме акцизов). При формировании расчетных показателей по местным бюджетам на 1997 г. устанавливался единый уровень полностью закрепленных за ними доходов в размере 18 % от объемов бюджетов.

В целях усиления заинтересованности местных Советов в укреплении доходной базы местных бюджетов в первую очередь за счет собственных средств, сокращения дотационности местных бюджетов были расширены права местных Советов депутатов по установлению местных налогов и сборов. Для реализации этого положения разработан и

утвержден на 1997 г. Порядок введения местных налогов и сборов, который позволял проводить единую политику обложения местными налогами на территории республики, предусматривал расширение перечня местных налогов и сборов, отмену ограничений в части прибыли, остающейся в распоряжении плательщиков. При формировании местных бюджетов на 1997 год удельный вес местных налогов и сборов был принят в размере 3 % от объемов бюджетов.

Расходы на финансирование народного хозяйства принимались только за счет полностью закрепленных за местными бюджетами доходов и местных налогов и сборов. Такая зависимость расходов от объема полученных доходов должна была заставить регионы работать над увеличением их поступлений в бюджет. При получении закрепленных и местных налогов и доходов сверх плана регионы могли увеличить расходы и, наоборот, при их снижении расходы должны уменьшаться.

Предусматривалось выравнивание обеспеченности территорий бюджетными ресурсами, направляемыми в отрасли непроемкой сферы, на основе среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности на 1 жителя, который применялся к численности населения в регионе. Он утвержден в Законе "О бюджете Республики Беларусь на 1997 год" в размере 2258 тыс. рублей. Для доведения бюджетной обеспеченности на одного жителя по каждой области и г. Минску до среднереспубликанского уровня установлен размер ассигнований из республиканского бюджета в сумме 131,5 млрд рублей.

Для того чтобы дотация не являлась просто стабильным дополнительным источником в местных бюджетах, а заставляла регионы работать над увеличением доходов, создавался за счет отчислений от НДС, налога на прибыль, зачисляемых в республиканский фонд, фонд финансовой поддержки административно-территориальных образований. Предусматривалось, что он ежемесячно начисляется от фактически поступивших в республиканский бюджет налога на добавленную стоимость и налога на прибыль по нормативу, утвержденному в Законе "О бюджете Республики Беларусь на 1997 год" — 36,7 %. Норматив отчислений в фонд финансовой поддержки регионов исчислен как частное от деления общей суммы дотаций местным бюджетам из республиканского бюджета на сумму налогов на прибыль и добавленную стоимость, зачисляемых в республиканский бюджет. Установлено, что дотация местным бюджетам перечисляется в пределах сумм, зачисленных в этот фонд. Причем перечисление дотации производится тоже по нормативам, утвержденным в Законе "О бюджете Республики Беларусь на 1997 год" для каждого региона.

Апробация новых подходов к организации межбюджетных отношений дала положительные результаты:

- расширилась собственная доходная база местных бюджетов за счет местных налогов и сборов;

- увеличился удельный вес закрепленных доходов и налогов в общем объеме доходов местных бюджетов на 10,5 пункта в 1997 г. по сравнению с 1996 годом;

- уменьшился объем регулирующих доходов в виде отчислений от общереспубликанских налогов и доходов, соответственно сократился поток перераспределяемых средств;

- снижались удельный вес дотаций из республиканского бюджета. Если в 1996 г. дотаций составляли 24,2 % в объеме местных бюджетов, то в бюджетах 1997 г. они планировались, в размере 20,7 %;

- путем передачи средств из республиканского бюджета произведено выравнивание по регионам расходов на финансирование отраслей непроемкой сферы;

замена плановых дотаций нормативно-долевыми, утверждаемыми в процентах в объеме средств, фактически поступающих в фонд финансовой поддержки, способствовала повышению заинтересованности местных органов власти и управления в пополнении доходов республиканского бюджета.

Однако далеко не все проблемы были решены нововведениями в бюджете 1997 года.

В значительной степени это было связано с тем, что областными финансовыми органами не выполнены отдельные положения Концепции, применительно к бюджетам районов и городов. В частности, несмотря на то, что акцизы на вино и пиво полностью закреплялись за местными бюджетами, по Витебской области, например, они зачислялись в бюджеты районов и городов в размере 50 %, а 50 % — передавались в областной бюджет. Аналогично в Брестской области 50 % акцизов на вино и пиво зачислялось в бюджеты районов и городов, остальные 50 % — в областной бюджет. По Могилевской области — 100 % зачислялось в областной бюджет.

Не все области обеспечили поступление местных налогов и сборов на уровне 3 % объема доходов их бюджетов.

Не производилась дифференциация нормативов отчислений от общереспубликанских налогов и доходов в бюджеты районов и городов с учетом численности населения. Как и в предыдущие годы, устанавливались единые по районам нормативы отчислений, а по городам — в размерах, обеспечивающих сбалансирование бюджетов.

Большинство областей не соблюдали требование — финансирование народного хозяйства осуществлять в пределах собственных и закрепленных доходов. Так, по Могилевской области расходы на народное хозяйство в 1,5 раза превысили объем полностью закрепленных налогов и доходов, а по областному бюджету они составили 373 % к полностью закрепленным. По Гродненской области в целом расходы на народное хозяйство превысили уровень закрепленных доходов на 4 %, а по областному бюджету — в два раза.

Одновременно ряд бюджетов не профинансировал местное хозяйство в объеме установленных доходов. Например, по Брестской области в целом расходы на народное хозяйство составили 41,7 % от полностью закрепленных доходов.

Ни одна из областей не производила выравнивание отраслей непродовольственной сферы, используя норматив бюджетной обеспеченности на одного жителя.

По-прежнему сохранялись мощные встречные потоки перераспределенных бюджетных средств. Дальнейшего укрепления требовала доходная база местных бюджетов. Необходимо было усилить заинтересованность органов местного управления и самоуправления в увеличении поступлений доходов как в местные, так и в республиканский бюджет. Кроме того, при выработке концепции формирования местных бюджетов на 1997 год были определены в основном концептуальные подходы к выравниванию доходной базы местных бюджетов, и не получили проработки проблемы выравнивания расходов между бюджетами.

Одновременно серьезные замечания были высказаны налоговыми органами по поводу применения прав местными органами власти по введению местных налогов и сборов. В частности, отмечалось, что действие несовместимых различных налоговых режимов и увеличение в этом случае налоговой нагрузки крайне негативным образом сказывается на субъектах хозяйствования.

Учитывая эти факты, а также необходимость дальнейшей реструктуризации в организации межбюджетных отношений Министерство финансов

при разработке бюджетов областей и г. Минска на 1998 г. уточнило концепцию 1997 года, развив основные ее положения, внося ряд дополнений.

В частности, произведена группировка доходов местных бюджетов. Определено, что они подразделяются на 3 группы:

отчисления от общереспубликанских налогов и доходов: налога на добавленную стоимость; налога на прибыль и доходы: акцизов на спирт из пищевого сырья, водку, ликеро-водочные изделия, спиртосодержащие жидкие пищевые и непищевые экстракты, водно-спиртовые настои;

закрепленные за местными бюджетами налоги и доходы: акцизы на плодово-ягодные крепленые и ликерные вина, сухие, полусухие вина, виноградные крепленые вина, пиво и другие алкогольные напитки, полученные методом сбраживания (кроме импортных); подоходный налог с граждан; госпошлина; сборы и разные неналоговые поступления; неналоговые поступления;

собственные доходы, налоги и сборы: налог на недвижимость; плата за землю; лесной доход; налог за пользование природными ресурсами; местные налоги и сборы; поступления от приватизации коммунальной собственности; возврат бюджетных ссуд.

Первая группа включает налоги и доходы, зачисляемые в республиканский бюджет. Ставки этих налогов, порядок исчисления и уплаты в бюджет утверждаются Парламентом Республики Беларусь. В соответствии с действующим законодательством часть этих налогов и доходов зачисляется в местные бюджеты по нормативам, утверждаемым Парламентом Республики Беларусь.

При формировании местных бюджетов на 1998 год сохранены дифференцированные нормативы отчислений от налога на добавленную стоимость, налога на прибыль и доходов, утвержденных на 1997 год.

В группу закрепленных отнесены налоги, доходы и сборы, которые в соответствии с действующим законодательством полностью или частично зачисляются в доходы местных бюджетов.

В группу собственных включены налоги, доходы и сборы, которые полностью зачисляются в доходы местных бюджетов и над которыми местные органы власти имеют контроль, т.е. могут устанавливать или изменять ставки, порядок и сроки их уплаты в бюджет.

Для повышения заинтересованности местных органов власти и управления в зарабатывании собственных средств предложено установить по всем областям и г. Минску единый минимальный уровень собственных доходов, налогов и сборов в объеме соответствующих бюджетов. Доходы, полученные сверх установленного уровня, полностью остаются в распоряжении местных Советов и не учитываются при составлении и уточнении бюджетов.

Внесены изменения в Порядок введения местных налогов и сборов, утвержденный в Законе "О бюджете Республики Беларусь на 1997 год". Предусмотрено сокращение налогов на производителей и увеличение налоговой нагрузки на потребителей. С этой целью сохранены 5 категорий местных налогов и сборов: сборы с пользователя, налоги на продажу, сборы за услуги, налоги, связанные с рекламной деятельностью, целевые сборы. По каждой категории определены конкретные виды налогов и сборов. Установлено, что такие налоги и сборы зачисляются только в бюджеты областного и базового уровней, введены ограничения их размеров.

Налоговые ставки устанавливаются местными Советами депутатов в размерах, не превышающих: по налогам с продаж — 5 % выручки от реализации; по целевым сборам — 5 % прибыли, остающейся в распоряжении.

Предусмотрено, что местные Советы депутатов самостоятельно определяют базу, объекты налогообложения, конкретные размеры ставок, порядок исчисления и сроки уплаты налогов и сборов;

Сохранен среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности на 1 жителя по отраслям непроектной сферы. Указанный норматив предварительно установлен в размере 5076 тыс. рублей. Он определен из расчета увеличения норматива, принятого на 1997 год (2258 тыс. рублей) на процент роста валового внутреннего продукта в 1998 году по сравнению с 1997 годом.

В целях повышения ответственности местных органов управления и самоуправления за использование средств, выделяемых из республиканского бюджета, предусмотрено целевое направление этих средств. В расчетных показателях по бюджетам областей и г. Минска на 1998 год установлены субвенции на содержание передаваемых местным Советам объектов жилищно-коммунального хозяйства, социально-культурной сферы и субсидии на жилищное строительство.

Сохранено в 1998 году образование фонда финансовой поддержки административно-территориальных образований за счет отчислений от налога на добавленную стоимость и налога на прибыль и доходы, зачисляемых в республиканский бюджет. Норматив отчислений в ФФП определяется как частное от деления суммы дотаций областям (не включая субвенции и субсидии) на сумму налогов на добавленную стоимость, прибыль и доходы, зачисляемых в республиканский бюджет.

Дотация местным бюджетам будет перечисляться в пределах сумм, зачисленных в этот фонд по нормативам, утверждаемым для каждой области, г. Минска. Нормативы образования фонда финансовой поддержки административно-территориальных образований и дотаций местным бюджетам из этого фонда утверждаются Законом "О бюджете Республики Беларусь на 1998 год".

Предполагается, что реструктуризация межбюджетных отношений, основанная на уточнении и развитии концептуальных подходов к их организации, позволит повысить качество бюджетного планирования, укрепить доходную базу и самостоятельность местных бюджетов, ускорить реформирование бюджетного процесса.