

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

УДК 336.12 (476)

Сорокина Тамара Владимировна

**РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Минск 2001

Работа выполнена в Белорусском государственном экономическом университете

Научный консультант – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Республики Беларусь, член-корреспондент Академии аграрных наук Республики Беларусь
Заяц Н.Е.

доктор экономических наук, профессор
Тарасов В.И.

доктор экономических наук, профессор
Фатеев В.С.

доктор экономических наук
Панков Д.А.

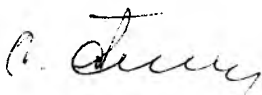
Оппонирующая организация – Академия управления
при Президенте Республики Беларусь

Защита диссертации состоится 16 марта 2001 г. в 14.00 на заседании совета по защите диссертаций Д 02.07.01 при Белорусском государственном экономическом университете по адресу: 220672 г. Минск, Партизанский проспект, 26, 1-ый учебный корпус, зал заседаний совета университета (ауд. 205). Тел. 249-51-07.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке БГЭУ

Автореферат разослан “ 7 ” февраля 2001 г.

Членский секретарь
Света по защите диссертаций,
к.н., профессор



С.С. Ткаченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации. Смена парадигмы общественно-экономических отношений в Республике Беларусь и декларирование перехода к рыночной экономике предопределили новые направления в финансовой политике государства и усиление роли государственного бюджета в решении задач социально-экономического развития страны.

Современное государство использует бюджет для воздействия на все стороны общественного воспроизводства. Развитие рыночных отношений заставило взглянуть на бюджет как на важнейший инструмент государственного регулирования воспроизводственных процессов. В этих условиях научное обоснование мероприятий по преобразованию взаимоотношений государства с субъектами хозяйствования, регионами и населением при формировании доходов бюджета, их распределении и использовании является необходимым условием эффективной бюджетной политики.

Радикальная реформа бюджетного процесса должна опираться на теоретические разработки, составляющие основу для практических мероприятий. Прежде всего, усиливается потребность в дальнейшем развитии теоретических исследований, направленных на изучение особенностей бюджета в условиях трансформационной экономики, обоснование усиления его роли в системе государственного регулирования с целью более полного использования бюджета в рыночном механизме, разработки направлений реформирования бюджетного процесса.

В экономической литературе прошлых лет вопросам сущности, роли и развития бюджета уделено достаточное внимание. Однако в большинстве случаев государственный бюджет исследуется в составе финансов как их неотъемлемая часть. Существенный вклад в развитие теории финансов внесли советские экономисты Александров А.М., Аллахвердян Д.А., Боголепов М.И., Буковецкий А.И., Болдырев Б.Г., Вознесенский Э.А., Гаретовский Н.В., Деменцев В.В., Дьяченко В.П., Дедков Е.П., Никольский П.С., Павлов В.С., Сычев Н.Г., Сабанти Б.М., Сенчагов В.К., Точильников Г.М., Чантладзе В.Г., Шерменев М.К., и др.

Вопросам развития бюджета в условиях перехода экономики к рыночным отношениям посвящены работы Барановой Л.Г., Богачевой О.В., Врублевской О.В., Игудина А.Г., Панскова В.Г., Павловой Л.Н., Поляка Г.Б., Пешехонова Ю.В., Прохуряковой Ю.В., Романовского М.В., Родионовой В.М., Сумарокова В.Н., Федосова В.М., Шаромовой В.В., Ширкевича Н.А. и др. В Беларуси отдельные аспекты проблемы отражены в работах Василевской Т.И., Гиоргидзе З.И., Заяц Н.Е., Панова Д.А., Ткачук М. И., Тарасова В.И., Фисенко М.К., Фатеева В.С., Шашковского А.В., Шмарловской Г.А. и др.

Признавая важность проведенных разработок и ценность полученных результатов, отметим, что цельного и комплексного исследования, посвященного всестороннему изучению вопросов развития бюджета Беларуси на различных этапах, проблем его формирования и исполнения в условиях переходной экономики Республики Беларусь, до настоящего времени не проводилось. Осве-

шение вопросов организации бюджетного процесса в Беларуси не вышло за пределы кратких статей, содержащих изолированные предложения, основанные, как правило, на материалах конкретного региона. Такая локализация проблем сужает возможности исследования, не позволяет поставить вопрос об общих тенденциях развития бюджета республики и проблемах управления бюджетным процессом.

Неисследованными остались теоретические вопросы, связанные с выявлением особенностей бюджета и его роли в современных условиях, обоснованием понятия “бюджет государства с переходной экономикой”. Практически не изучены проблемы региональных бюджетов. Не подвергнуты научному рассмотрению такие важные вопросы, как планирование доходов бюджета, обоснование бюджетных расходов, сбалансирование бюджета, повышение качественного уровня его исполнения. Иначе говоря, ключевые вопросы теории и практики организации бюджетного процесса в Республике Беларусь слабо освещены в экономической литературе либо вовсе не изучены. Это в значительной степени обусловлено продолжающимся формированием национальной бюджетной системы, накоплением опыта и отработкой механизма организации бюджетного процесса в условиях суверенитета республики.

Вместе с тем усиление роли бюджета в регулировании социально-экономических процессов требует адаптирования составления и исполнения бюджета к требованиям трансформационной экономики, что предполагает создание новой методологической и методической базы для реформирования бюджетного процесса на всех его этапах в целях повышения эффективности использования бюджетных ресурсов, реализации бюджетной политики государства.

Все это обусловило актуальность темы диссертационной работы, в которой впервые проведено комплексное, цельное исследование развития бюджета Беларуси, его формирования и исполнения в условиях суверенитета и трансформационной экономики, в результате которого разработана Концепция реформирования бюджетного процесса Республики Беларусь.

Связь работы с крупными научными программами, темами. По теме диссертации автором проводились исследования по заказам Министерства финансов Республики Беларусь, региональных финансовых органов, Совета Министров Республики Беларусь, в результате чего разработаны:

тема “Разработать концепцию развития бюджета в условиях формирования рыночных отношений в Республике Беларусь”, утв. МФ РБ, (N 19924 389), 1997 г. Результаты работы доложены автором, обсуждены и приняты на заседании коллегии Министерства финансов Республики Беларусь 3.02.98 г.;

тема “Разработка методики расчета и корректировки норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непродовольственной сферы”, утв. МФ РБ, (N19983983), 1998 г. Результаты работы неоднократно докладывались представителям финансовых и руководящих органов областей республики. Разработанная методика принята Министерством финансов республики Беларусь;

тема “Управление бюджетным процессом Республики Беларусь в условиях трансформационной экономики”, утв. Мин. образования (N19992280), 1999 г. Результаты исследования используются в учебном процессе;

тема “Тенденции в макроэкономической сфере: финансы, кредит, налоги” утв. СМ РБ (19994374), 1999-2000 гг. Материалы исследования направлены Совету Министров Республики Беларусь.

Автор принимал непосредственное участие в разработке Закона Республики Беларусь “О бюджетной системе Республики Беларусь”(1992 г.).

В рамках государственной программы реформирования местных бюджетов автор участвовал (в составе рабочей группы) в разработке концепции развития местных бюджетов в соответствии с: Постановлением КМ РБ от 12.03. 96. N 228 “О создании рабочей группы по выработке концепции формирования бюджетов областей и г. Минска на 1997 год”; Постановлением КМ РБ от 1.08.97.N 1011 “О создании рабочей группы по выработке концепции формирования бюджетов областей и г. Минска на 1998 год”; Постановлением СМ РБ от 6.04.98. N 546 “О создании рабочей группы по выработке концепции формирования бюджетов областей и г. Минска на 1999 год”.

Разработанные автором рекомендации по реформированию местных бюджетов одобрены и отражены в итоговых документах рабочей группы, направленных Совету Министров республики.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является разработка механизма реформирования бюджетного процесса в трансформационной экономике, включающего методологические положения и практические рекомендации по повышению качественного уровня бюджетного планирования и исполнения бюджета, преобразованию межбюджетных отношений и достижению сбалансированности бюджета, основанные на парадигме социально-ориентированной рыночной экономики.

Достижение поставленной цели предопределило решение следующих основных задач:

- развить теорию бюджета на основе изучения сущности различных понятий, уточнения момента зарождения бюджетных отношений, упорядочения терминологии, обоснования усиления роли бюджета в трансформационной экономике; классифицировать формы и методы бюджетного регулирования;
- провести периодизацию исторического развития бюджета Беларуси в соответствии с этапами развития белорусского государства (от волостей-княжеств Полоцкой Руси до настоящего времени) для исследования генетических истоков и особенностей формирования национальной бюджетной системы, трансформации бюджета и бюджетного процесса; выявить особенности бюджета и бюджетного процесса Республики Беларусь в условиях переходной экономики;
- разработать рекомендации по реформированию бюджетного процесса на стадии планирования доходов бюджета; на базе изучения зарубежного опыта и его адаптации к особенностям бюджетного процесса в Республике Беларусь разработать и теоретически обосновать механизм выравнивания доходной базы регионов; создать алгоритм для расчета объема и норматива дотаций, направляемых на выравнивание доходов территорий;

- обосновать необходимость изменения подходов к определению источников финансирования, объемов и направлений расходов на отрасли экономики; разработать новую методологию и методику расчета норматива бюджетной обеспеченности в непроеизводственной сфере и его корректировки с учетом региональных различий в условиях функционирования отраслей;
- провести анализ и дать оценку состояния межбюджетных отношений, обосновать концептуальные подходы к их реформированию и предложения по укреплению доходной базы местных бюджетов; построить модель распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований;
- выработать пути сокращения бюджетного дефицита, обосновать этапы этого процесса;
- создать общую Концепцию реформирования бюджетного процесса Республики Беларусь в условиях трансформационной экономики.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является комплекс финансовых отношений, связанных с формированием и исполнением бюджетного фонда Республики Беларусь.

Предметом исследования стали теоретические, методологические и практические вопросы формирования и исполнения республиканского и местных бюджетов в трансформационной экономике.

Методология и методы проведенного исследования. Методология исследования основана на научном методе познания, комплексном и системном подходе, правилах формальной логики; в работе использованы методы: сравнительный анализ, синтез полученных результатов, научная абстракция, моделирование, экономико-статистический, экономико-математический, исторический.

Исследование базируется на трудах отечественных и зарубежных ученых-экономистов, посвященных вопросам теории бюджета, организации бюджетного процесса, на законодательных актах Республики Беларусь и зарубежных стран, материалах Организации Объединенных наций, Всемирного банка реконструкции и развития, Международного валютного фонда, материалах научной периодики, разработках Министерства финансов Российской Федерации. Использовались также отчетность государственных статистических органов Беларуси и зарубежных стран. Информационной базой исследования являлись данные Министерства финансов и местных финансовых органов, отраслевых министерств республики.

Научная новизна и значимость полученных результатов. Обоснована концепция и разработан механизм реформирования бюджетного процесса в условиях трансформационной экономики, базирующийся на интеграции принципиально новых и развитии некоторых традиционных подходов к планированию доходов и расходов бюджета, формированию межбюджетных отношений, сбалансированию бюджета, его исполнению.

Наиболее важными результатами исследования, содержащими научную новизну, являются следующие:

- обеспечено дальнейшее развитие исследований в области теории бюджета, что дало возможность уточнить момент зарождения бюджетных отношений,

обосновать единый терминологический подход к определению бюджета, теоретически доказать усиление роли бюджета в условиях развития рыночных отношений и на этой основе дать формулировку бюджета государства с переходной экономикой; определены уровни, классифицированы формы и методы бюджетного регулирования;

- впервые проведено цельное исследование и периодизация процесса зарождения бюджета Беларуси в волостях-княжествах Полоцкой Руси и его развития на различных этапах развития государства: в составе Киевской Руси, Великого Княжества Литовского, Речи Посполитой, России, СССР и в условиях суверенитета Беларуси. Это позволило показать генетические истоки бюджета, его трансформацию в финансовую категорию, исследовать особенности формирования национальной бюджетной системы и бюджетного процесса;
- на основе комплексного анализа развития доходной и расходной частей бюджета Республики Беларусь выявлены и продиагностированы его особенности в переходной экономике, что позволяет учесть их при прогнозировании и корректировке бюджетной политики, выработке направлений реформирования бюджетного процесса в условиях формирования рыночных отношений;
- обоснованы методологические подходы к планированию доходов бюджета, ориентирующие на реструктуризацию доходной части бюджета, максимизацию объема доходов на основе многовариантных расчетов. Доказана правомерность постепенного сокращения целевых бюджетных фондов с целью формирования интегрированной структуры бюджета, усиления маневренности бюджетными ресурсами;
- доказано отсутствие системного подхода к регулированию доходов местных бюджетов, в связи с чем разработан и научно обоснован механизм выравнивания доходной базы местных бюджетов посредством дотаций из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований на основе оценки налогового потенциала регионов. Применен единый подход к регионам, основанный на том, что они обязаны прилагать равные фискальные усилия и нести одинаковую налоговую нагрузку. Предложены алгоритмы для расчета налогового потенциала регионов, объемов и нормативов дотаций, которые могут быть использованы в практике бюджетного планирования;
- впервые разработана и научно обоснована принципиально новая, необходимая современной практике технология планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы, позволяющая учесть региональные различия в условиях их функционирования. Ее новизна состоит в следующем:

1. Выявлены и классифицированы факторы, определяющие региональные различия в условиях функционирования отраслей. Установлена зависимость объема расходов на непроизводственную сферу от влияния региональных факторов; разработана и предложена методология и методика расчета влияния региональных факторов на размер бюджетного финансирования, основанная на корректировке среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности;

2. Разработана и апробирована принципиально новая методология и методика расчета коэффициентов корректировки норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы, позволяющая учесть региональные различия в структуре отраслей, сети учреждений, условиях их функционирования, обслуживаемых контингентах и другие факторы. На этой основе составлено алгоритмическое описание процесса планирования объема расходов на отрасли непроизводственной сферы. По предлагаемой методике для областей республики рассчитаны коэффициенты корректировки норматива бюджетной обеспеченности, доведенные до них Законом “О бюджете на 1999 год” и Законом “О бюджете на 2000 год” (ст.21 Закона);

3. Обоснована и предложена принципиально новая методология расчета норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы на основе формирования минимальной потребительской корзины услуг и ее стоимостной оценки, которая, в отличие от действующей, закрепляющей остаточный принцип финансирования, позволяет научно обосновать объем государственных расходов на отрасли непроизводственной сферы;

- исследовано развитие межбюджетных отношений в Республике Беларусь и дана их оценка. Доказана неэффективность механизма формирования доходов местных бюджетов, в связи с чем разработан комплекс мер по укреплению их собственной доходной базы на основе реформирования межбюджетных отношений и перераспределения бюджетных ресурсов в пользу региональных бюджетов;
- построена принципиально новая функциональная модель распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований, основанная на подходе к региону как воспроизводственной системе, способная обеспечить выравнивание доходного потенциала и расходных функций регионов, развитие экономически слабых регионов и стимулирование хозяйственной деятельности лидирующих экономических регионов;
- определены пути сокращения бюджетного дефицита и достижения бюджетного равновесия, обоснованы этапы этого процесса и варианты бездефицитного составления бюджета, доказана необходимость закрепления целевого характера бюджетного дефицита;
- впервые разработана общая Концепция реформирования бюджетного процесса в Республике Беларусь.

Практическая значимость полученных результатов. Результаты исследования использованы государственными органами при подготовке законодательных, нормативных и других документов, касающихся вопросов бюджета и организации бюджетного процесса, и отражены в следующих материалах:

Законе Республики Беларусь “О бюджетной системе Республики Беларусь”(1992 г.);

замечаниях и рекомендациях по проекту Законов “О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах” и “О порядке

составления, рассмотрения, утверждения бюджета Республики Беларусь и контроля за его исполнением”, подготовленных по предложению Комиссии по бюджету, налогам, банкам и финансам Верховного Совета Республики Беларусь (1996 г.);

Законах Республики Беларусь “О бюджете Республики Беларусь на 1999 год”; “О бюджете Республики Беларусь на 2000 год”; Законе Республики Беларусь “О бюджете Республики Беларусь на 2001 год”;

Концепции развития бюджетов областей и г. Минска на 1997, 1998, 1999 гг.;

экспертном заключении по проекту Закона Республики Беларусь “Об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за 1999 год”, подготовленном по предложению Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь;

экспертных заключениях, подготовленных по предложению Постоянной комиссии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по экономике, бюджету и финансам, по проектам Законов Республики Беларусь: “О бюджете Республики Беларусь на 1999 г.”; “О бюджете республики Беларусь на 2000 г.”, “О бюджете Республики Беларусь на 2001 г.”

Разработанная методология и методика корректировки норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непродовольственной сферы с учетом региональных факторов использована Министерством финансов и областными финансовыми органами в практике бюджетного планирования при составлении бюджетов на 1999-2001 гг. Рассчитанные автором по предложенной методике коэффициенты корректировки среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности приняты Министерством финансов и доведены до областей Законом Республики Беларусь “О бюджете Республики Беларусь на 1999 год” (ст. 21) и использованы при составлении местных бюджетов на 1999 г., а также Законом Республики Беларусь “О бюджете Республики Беларусь на 2000 год” (ст. 21) и использованы при составлении местных бюджетов на 2000 г.

Результаты исследования использованы в учебном процессе при разработке спецкурсов “Государственный бюджет”, “Налогообложение”, а также при подготовке учебных пособий для студентов экономических вузов “Теория финансов”, “Государственный бюджет”, “Налогообложение”.

Методологические и методические разработки автора могут быть использованы Министерством финансов, местными финансовыми органами, региональными органами управления, отраслевыми Министерствами в дальнейшей работе по реформированию бюджетного планирования, межбюджетных отношений, исполнения бюджета с целью усиления роли бюджета в системе государственного регулирования экономических и социальных процессов в условиях переходного периода к рыночным отношениям, а также повышения эффективности использования бюджетных ресурсов.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту.

- Более углубленная автором теория бюджета, конкретизация момента зарождения бюджетных отношений, аргументация единого терминологического подхода к определению бюджета и понятие бюджета государства с переходной экономикой

кой, а также установленная закономерность усиления роли бюджета и выявленные особенности бюджета в условиях развития рыночных отношений; классификация форм и методов бюджетного регулирования;

- периодизация исторического развития бюджета Беларуси в соответствии с этапами развития белорусского государства, необходимая для исследования генетических истоков и особенностей формирования национальной бюджетной системы, трансформации бюджета и бюджетного процесса;
- механизм выравнивания доходной базы местных бюджетов посредством трансфертов из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований, на основе оценки налогового потенциала регионов;
- технология планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы, позволяющая учесть региональные различия в условиях функционирования отраслей и оценить их влияние на размер бюджетного финансирования посредством корректировки республиканского норматива бюджетной обеспеченности;
- принципиально новая методология расчета норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы на основе формирования минимальной потребительской корзины услуг и ее стоимостной оценки, которая, в отличие от действующей, закрепляющей остаточный принцип финансирования, позволяет научно обосновать объем государственных расходов на отрасли непроизводственной сферы;
- концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений, пути укрепления доходной базы местных бюджетов; функциональная модель распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований, основанная на подходе к региону как к воспроизводственной системе, способная обеспечить выравнивание доходного потенциала и расходных функций регионов, развитие экономически слабых регионов и стимулирование хозяйственной деятельности лидирующих экономических регионов;
- пути сокращения бюджетного дефицита и сбалансирования бюджета, этапы этого процесса;
- общая Концепция реформирования бюджетного процесса в Республике Беларусь.

Личный вклад соискателя. Работа выполнена лично автором в результате многолетних исследований теории бюджета и практики организации бюджетного процесса в Республике Беларусь и зарубежных странах, а также опыта участия в разработке Закона “О бюджетной системе Республики Беларусь”, в качестве члена рабочей группы в выработке концепции развития местных бюджетов областей и г. Минска в 1996-1998 гг., независимого эксперта законопроектов, регулирующих бюджетные отношения.

Апробация результатов диссертации. Результаты исследования были апробированы на международных и республиканских конференциях, в том числе: научно-практической конференции “Роль финансово-кредитного механизма в ускорении социально-экономического развития области” (Тернополь, 1988 г.); научно-практической конференции “Повышение качества подготовки специалистов

и совершенствование преподавания финансово-кредитных дисциплин” (Тернополь, 1990 г.); международной научно-практической конференции “Проблемы финансово-кредитного обеспечения стабилизации экономики Республики Беларусь” (Минск, 1995 г.); международной научно-практической конференции “Экономическая наука и образование: проблемы и перспективы” (Минск, 1998 г.); международной научно-практической конференции “Предпринимательство: проблемы и перспективы” (Минск, 1999 г.); республиканской научно-практической конференции “ Финансово-бюджетная политика государства” (Минск, 1999 г.); международной научно-практической конференции “Проблемы стабилизации и экономического роста в Республике Беларусь” (Минск, 1999 г.); международной научно-практической конференции “Инвестиционный менеджмент в переходной экономике” (Полоцк, 1999 г.).

Основные положения диссертации, касающиеся концепции развития бюджета и механизма реформирования бюджетного процесса в условиях формирования рыночных отношений, апробированы в ходе выполнения научно-исследовательских работ по заказу Министерства финансов республики Беларусь (1997 г., 1998 г.), Министерства образования Республики Беларусь (1999 г.), Совета Министров Республики Беларусь (1999-2000 гг.).

Концепция развития бюджета в условиях формирования рыночных отношений в Республике Беларусь докладывалась автором на коллегии Министерства финансов (1997 г.).

Предложения автора по реформированию местных бюджетов рассматривались на заседаниях рабочих групп, сформированных постановлениями Совета Министров Республики Беларусь для разработки концепции развития местных бюджетов областей и г. Минска в 1996-1998 гг., отражены в итоговых документах рабочих групп и направлены Совету Министров Республики Беларусь.

Разработанная методология и методика планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы апробирована Министерством финансов и финансовыми органами Республики Беларусь при составлении республиканского и местных бюджетов областей на 1999 - 2001гг. и нашла отражение в Законах Республики Беларусь “О бюджете Республики Беларусь” соответственно на 1999, 2000 и 2001 гг. (ст. 21).

Итоги исследования получили апробацию также при подготовке автором курса “Государственный бюджет” для студентов БГЭУ и в разработанных разделах учебных пособий “Теория финансов” (1997 г.), “Государственный бюджет” (1995 г.), “Налогообложение”(2000 г.), а также практикуме “Государственный бюджет”(2001 г.), в многочисленных методических указаниях и учебных программах по курсу “Государственный бюджет”.

Результаты диссертации прошли широкую теоретическую и практическую апробацию посредством издания монографий, учебных пособий, научных статей.

Опубликованность результатов. Результаты исследования отражены в 44 работах: 2 монографиях, 20 статьях в специальных научных и научно-практических журналах и сборниках, 10 тезисах докладов на конференциях, 1

словаре-справочнике, 4 учебных пособиях, 2 практических пособиях, 5 методических указаниях. Общее количество опубликованных материалов составляет 2621 страниц, из которых 941 опубликованы лично автором.

Структура и объем диссертации. Цель и задачи исследования определили структуру работы, состоящую из введения, общей характеристики работы, четырех глав, заключения, списка использованных источников, включающего 295 наименований, и приложений. Полный объем диссертации 333 стр., в том числе 76 таблиц, 8 рис., 12 приложений на 84 стр.

Основное содержание диссертации

В первой главе “Основы построения государственного бюджета, его роль и особенности в трансформационной экономике” исследованы теоретические вопросы сущности бюджета и усиления его роли в трансформационной экономике, освещено развитие бюджета Беларуси на отдельных этапах развития государства, выявлены особенности бюджета и бюджетного процесса Республики Беларусь в условиях формирования рыночных отношений.

Теоретическое обоснование усиления роли бюджета в переходной экономике потребовало проведения более глубокого исследования природы и генетических истоков бюджетных отношений, конкретизации момента их зарождения и места в системе финансовых отношений. С этой целью в работе проанализированы позиции ученых ведущих финансовых школ (Московской, Санкт-Петербургской, Белорусской) в вопросах сущности финансовых отношений. Основываясь на принципиальной позиции ученых белорусской финансовой школы, в соответствии с которой финансовые отношения возникают главным образом в момент расщепления натурально-вещественной и эквивалентной ей стоимостной формы чистого дохода в сфере производства, (после чего начинается относительно самостоятельное движение чистого дохода в его денежной форме), доказано, что на стадии обособления стоимости чистого дохода возникают не только финансовые отношения, но и формируются стоимостные пропорции его будущего распределения, а также направления и объемы будущих финансовых потоков.

Это положение определяется тем, что в условиях рыночных отношений, когда деятельность субъектов хозяйствования строится на принципах хозяйственного расчета и самофинансирования, размер чистого дохода заранее просчитывается и прогнозируется в бизнес-проектах, в целях обеспечения не только расширенного воспроизводства, но и расчетов с государством по уплате налогов и других обязательных платежей. Это дает нам основание предположить, что в составе финансовых отношений, возникающих на стадии обособления стоимости чистого дохода, *зарождаются отношения*, опосредствующие образование той части чистого дохода, которая в процессе будущего его распределения (перераспределения) будет направлена в централизованный фонд государства, – бюджетные отношения. Они реализуются в последующем, сопровождая движение реальных денежных потоков, возникающих в связи с отщеплением части чистого дохода хо-

зяйствующих субъектов в форме налогов и обязательных платежей, направляемых в бюджет, и носят перераспределительный характер.

Доказано, что бюджетные отношения определяют условия образования и размеры различных децентрализованных фондов. Это положение (принятое нами в основу при дальнейшем рассмотрении вопроса о роли бюджета) подтверждается тем, что при современной организации отношений субъектов хозяйствования и государства платежи в бюджет являются первоочередными платежами. Порядок их исчисления и уплаты в бюджет определяет пропорции распределения чистого дохода, влияет на величину той его части, которая остается в распоряжении предприятия и может быть направлена на расширение производства и формирование децентрализованных денежных фондов.

Нельзя не учесть и тот факт, что при действующей системе налогообложения в бюджетный фонд поступает и часть фонда возмещения в виде налогов, включаемых в себестоимость продукции. Представим это схематично (рис. 1).

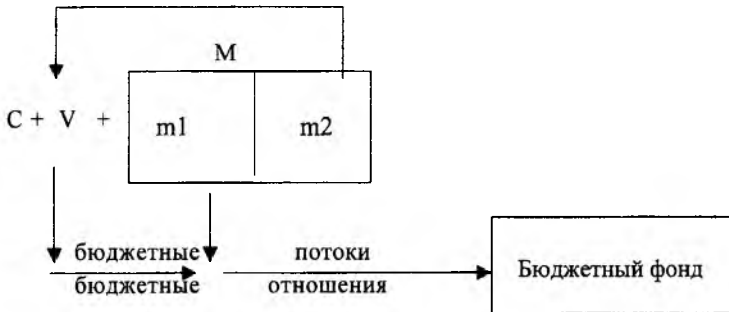


Рис. 1. Формирование бюджетных отношений и бюджетных потоков

Здесь: М – чистый доход;

m1 – часть чистого дохода, направляемая в распоряжение государства для формирования бюджетного фонда;

m2 – часть чистого дохода, остающаяся у субъектов хозяйствования.

Проведенное исследование позволило уточнить место бюджетных отношений в системе финансовых отношений. На наш взгляд, бюджетные отношения зарождаются задолго до непосредственного перераспределения стоимости общественного продукта, а именно – одновременно с формированием финансовых отношений и в их составе главным образом на стадии обособления чистого дохода в целом и той его части, которая принимает форму налогов и обязательных платежей в бюджет. Эти отношения реализуются в последующем при перераспределении чистого дохода, сопровождая движение реальных денежных потоков, направляемых в бюджетный фонд для удовлетворения общегосударственных потребностей.

Анализ разработок в области теории бюджета показал отсутствие единой терминологии в определении бюджета. Доказано смешение понятий “бюджет”, “бюджетный фонд или фонд денежных средств”, “финансовый план государства или бюд-

жетный план". Между тем определение бюджета не может вызывать разночтений. Оно должно раскрывать сущность категории и основываться на главной его характеристике, состоящей в том, что бюджет является составной частью финансов.

Исходя из этого, бюджет, по-нашему мнению, следует определять как совокупность специфических финансовых отношений, связанных с формированием и использованием бюджетного фонда для обеспечения функций государства на различных этапах общественного развития. В то же время бюджетный фонд выступает лишь как материальная форма проявления бюджетных отношений, а бюджетный план является организационной формой их воплощения.

В диссертации исследованы сущностные особенности и свойства бюджета, которые обеспечивают ему преимущества и приоритетное использование в качестве основного инструмента государственного регулирования воспроизводственных процессов. На основе теоретического обоснования усиления роли бюджета в условиях развития рыночных отношений нами дополнена методологическая база категорий "бюджет государства с переходной экономикой": *бюджет государства с переходной экономикой представляет собой совокупность специфических финансовых отношений, опосредующих формирование и использование бюджетного фонда государства для обеспечения макроэкономического регулирования и стабилизации социальных процессов.*

В работе проведена систематизация бюджетных методов регулирования и предлагается их классификация по уровням бюджетного регулирования, сферам, а также в зависимости от задач и целей бюджетного регулирования.

Проведенное исследование показало, что организационные основы бюджетного процесса Республики Беларусь имеют исторические корни и неразрывно связаны с развитием государства и государственного бюджета. Возникнув на ранних этапах общественного развития не как финансовая категория, а в виде государственной казны, пополнявшейся материальными ценностями, бюджет получил качественно новое содержание в связи с преобразованием общественных отношений, государства и его функций. Исследование и анализ развития бюджета Беларуси на различных этапах существования белорусского государства: в волостях-княжествах Полоцкой Руси, в составе Киевской Руси, Великого княжества Литовского, Речи Посполитой, России, СССР и, наконец, как самостоятельного бюджета суверенной Республики Беларусь, позволили определить его генетические истоки и особенности формирования национальной бюджетной системы.

В историческом процессе развития бюджета Республики Беларусь обособлены и выделены следующие этапы, соответствующие отдельным периодам развития государства: **I этап: с IX в. до конца XII в.** – характеризует зарождение бюджета в волостях-княжествах Полоцкой Руси и его развитие в составе Древнерусского государства. **II этап: с XIII в. до конца XVIII в.** – отражает развитие государственного бюджета в Белорусско-Литовском государстве – Великом княжестве Литовском, Речи Посполитой и заканчивается воссоединением белорусских земель с Россией. **III этап: с конца XVIII в. по 1919 г.** – связан с формированием бюджетов белорусских губерний в составе России и заканчивается образованием

БССР. IV этап: с 1919 г. по 1990 г. – охватывает период развития бюджета Белорусской Советской Социалистической Республики в основном в составе СССР. **V этап: с 1991 г. по настоящее время** – характеризует развитие бюджета и формирование национальной бюджетной системы Беларуси в условиях суверенитета республики и рыночных преобразований. На этом этапе бюджет Республики Беларусь приобретает особенности, свойственные рыночной экономике, происходит трансформация его количественных и качественных параметров.

Анализ и диагностика состояния доходной и расходной частей бюджета Беларуси в период с 1991 по 2000 г. позволили сформулировать и обобщить особенности его развития в условиях трансформационной экономики, которые несут информацию, необходимую для общей оценки современного состояния бюджетного процесса и выработки направлений его реформирования в условиях переходной экономики в Республике Беларусь.

Глава 2 “Бюджетное планирование и его преобразование” посвящена исследованию проблем планирования доходов бюджета, определения объемов и направлений затрат на отрасли экономики и непроизводственной сферы.

Анализ состояния методологической и методической базы планирования доходов бюджета, методов их мобилизации показал отсутствие интеграционного начала доходной части бюджета, недостаточно рациональную структуру доходов. В работе исследована динамика основных структурных составляющих доходной части бюджета, выявлена тенденция замещения налоговых доходов бюджета платежами в целевые фонды. Отличие неналоговой составляющей заключается в целевой направленности отчислений, налоги же, не имея закрепления за конкретными видами расходов, обеспечивают маневренность бюджетными ресурсами, непрерывное финансирование расходов. Закрепление доходов за конкретными расходами увеличивает возможность возникновения временных кассовых разрывов при исполнении бюджета. Предлагается постепенное сокращение (вплоть до полной ликвидации) числа целевых фондов и их доли в доходах бюджета, при сохранении лишь стандартных внебюджетных фондов социальной направленности. Упразднение целевых фондов (кроме социальных) позволит сформировать интегрированную структуру бюджета, сократить число обязательных платежей в бюджет, упростит процедуру планирования.

В диссертации доказана неэффективность применяемых методов планирования доходов бюджета. Обоснованы методологические подходы к планированию доходов и практические мероприятия, ориентирующие на реструктуризацию доходной части бюджета, максимизацию доходов. Формирование рациональной структуры доходов бюджета, предлагается осуществлять на основе многовариантных расчетов, отражающих результаты прогнозируемого изменения налогового законодательства. Такие расчеты могли бы стать базой для многовариантного составления бюджета.

Проанализирован действующий порядок распределения средств фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц, определения размеров дотаций для сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов, выявлены

его недостатки. На основе изучения международного опыта распределения межбюджетных трансфертов и его адаптации к условиям организации бюджетного процесса в Республике Беларусь разработан и методологически обоснован механизм выравнивания доходной базы местных бюджетов на основе оценки налогового потенциала регионов. Применен единый подход к регионам, суть которого состоит в том, что они обязаны нести одинаковую налоговую нагрузку и применять равные фискальные усилия. Налоговый потенциал территории (на одного жителя) предлагается определять исходя из объема валового регионального продукта (ВРП) и средней по республике налоговой нагрузки на ВВП. Принимая во внимание различный уровень налоговых изъятий в отраслях, а также различия в отраслевой структуре валового регионального продукта и ВВП в целом, налоговый потенциал регионов предлагается рассчитывать как сумму налоговых потенциалов отраслей (НПО), (либо основных отраслей), в соответствующих регионах.

Формирование налогового (доходного) потенциала региона (НПР) представим следующей схемой (рис. 2).

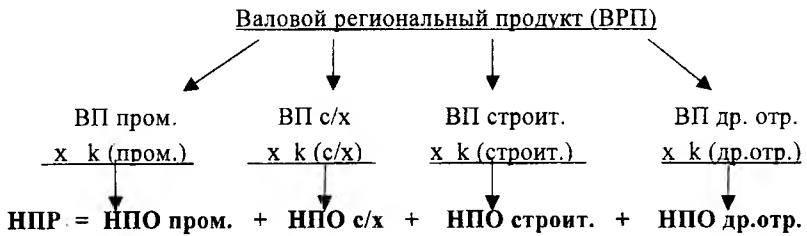


Рис.2. Предлагаемая схема формирования налогового потенциала региона

Здесь: ВРП – валовой продукт (в соответствующей отрасли);

$k (\text{пром.}), k (\text{с/х}), k (\text{строит.}), k (\text{др.отр.})$ – коэффициенты налогового изъятия в соответствующих отраслях.

Для расчета налогового потенциала i -й отрасли (НПО_i) в j -м регионе исходя из валового продукта, созданного i -й отраслью в j -м регионе, и коэффициента налогового изъятия, сложившегося в i -й отрасли в целом по республике ($k_i \text{ ср.}$), предлагаются формулы 1 и 2

$$\text{НПО}_i^j = \text{ВПО}_i^j \times k_i \text{ ср} \quad (1)$$

$$k_i \text{ ср} = \frac{\text{НПО}_i}{\text{ВПО}_i}, \quad (2)$$

где: НПО_i – налоговые платежи i -ой отрасли в целом по республике;

ВПО_i – валовой продукт, созданный i -ой отраслью в республике.

Тогда налоговый потенциал j -го региона (НПР^j) выразим формулой 3:

$$\text{НПР}^j = \sum_i \text{НПО}_i^j \quad (3)$$

Рассчитанный налоговый потенциал региона предлагаем скорректировать на коэффициент, отражающий долю налогов, зачисляемых в бюджет региона, в общем контингенте, формируемом на его территории, – **коэффициент распределения (К распр)**. Такой коэффициент показывает степень участия региона в формировании доходов республиканского бюджета. Тогда налоговый потенциал j -го региона на одного жителя (НПРЖ j) рассчитаем по формуле 4:

$$\text{НПРЖ } j = \text{НПР } j \times \text{Краспр. } j / K j, \quad (4)$$

где $K j$ – количество жителей в j -ом регионе.

Объем дотации j -му региону (Dj), где налоговый потенциал на одного жителя ниже среднего по областям республики, предлагаем рассчитать следующим образом (формула 5): $Dj = (\text{НПЖср} - \text{НПРЖ } j) \times K j$, (5)

где НПЖср – средний налоговый потенциал на одного жителя.

Средний налоговый потенциал на одного жителя предлагаем определять как отношение суммы налоговых потенциалов регионов к общей численности их населения (формула 6):

$$\text{НПЖср} = \frac{\sum \text{НПР } j \times \text{Краспр. } j}{\sum K j} \quad (6)$$

Для определения общего объема дотаций, адекватного размеру трансферта из фонда финансовой поддержки регионов на выравнивание их доходной базы (D), предлагаем формулу 7: $D = \sum (\text{НПЖср} - \text{НПРЖ } j) \times K j = \sum Dj$ (7)

Тогда норматив отчислений трансфертов j -му региону (Hj) выразим формулой 8:

$$Hj = \frac{Dj}{\sum Dj} \quad (8)$$

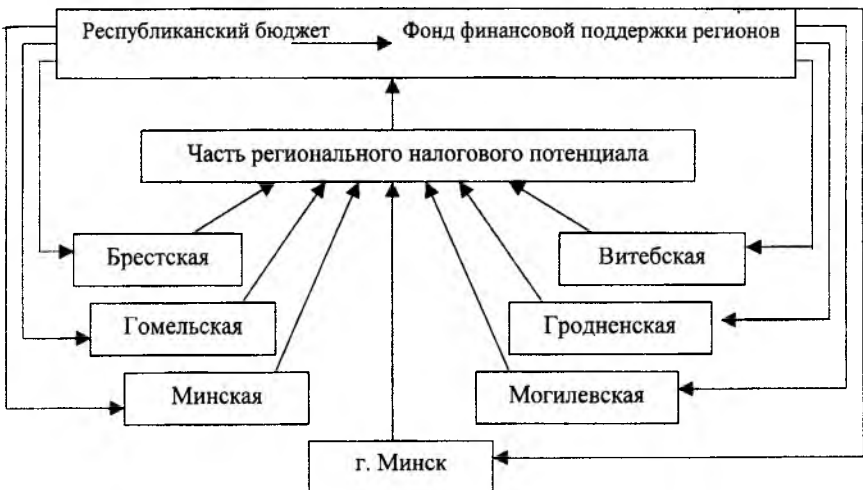


Рис. 3. Движение бюджетных потоков, обслуживающих формирование и распределение фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц

Предложенная методология выравнивания доходной базы региональных бюджетов и механизм распределения бюджетных трансфертов предусматривает зависимость размеров трансфертов от налогового потенциала регионов и степени участия их в формировании доходов государственного бюджета. Это позволит реформировать систему бюджетных трансфертов в направлении уменьшения неравенства размеров платежей регионов в бюджет.

В работе исследован действующий механизм планирования расходов на отрасли экономики. Предложен комплексный подход к определению объемов и направлений расходов бюджета на отрасли экономики, источников их финансирования. В настоящее время прямое финансирование из государственного бюджета получают ряд отраслей: сельское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, промышленность, транспорт, связь, энергетика. Дополнительно отрасли экономики финансируются из целевых бюджетных фондов. В 2000 г. 55% всех расходов на эти цели профинансировано из целевых отраслевых фондов. В целом на отрасли экономики направляется почти третья часть расходов государственного бюджета.

На основе расчета и оценки интегрированных показателей объемов бюджетного финансирования с учетом расходов целевых бюджетных фондов нами построен ранжированный ряд по степени поддержки государством отраслей экономики и определены действующие приоритеты бюджетных расходов в этой сфере (рис.4).

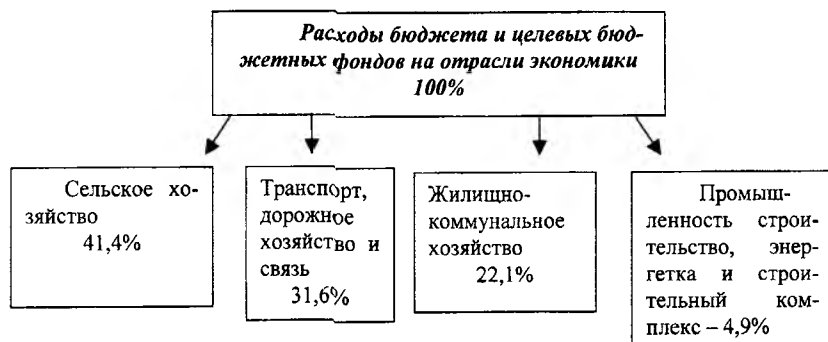


Рис. 4. Расходы бюджета и целевых фондов на отрасли экономики

В целях обеспечения отраслям экономики равного доступа к бюджетным ресурсам предлагается отказаться от резервирования средств в целевых отраслевых фондах. Это предотвратит распыление средств, обеспечит прозрачность бюджетных расходов, позволит сформировать интегрированную структуру расходов бюджета, механизм контроллинга их эффективности и приоритетности.

Доказана неэффективность использования бюджетных ресурсов, направляемых на покрытие издержек убыточных хозяйств. Обоснована необходимость и предложен комплекс мер, обеспечивающих сокращение бюджетного финансирования отраслей экономики на базе увеличения собственных доходов.

В диссертации исследована методологическая и методическая основа

планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы. Выявлены особенности бюджетного планирования в непроизводственной сфере, предложена классификация входящих в ее состав предприятий, учреждений, организаций с учетом характера их деятельности, методов организации управления и финансирования.

Проведен анализ и дана оценка качественного уровня планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы, выявлены его недостатки. Действующий порядок определения объема финансовых ресурсов, направляемых в непроизводственную сферу, основан на использовании республиканского норматива бюджетной обеспеченности в непроизводственной сфере (в расчете на одного жителя) и позволяет при планировании учесть лишь один из важнейших факторов, влияющих на размер бюджетного финансирования, - численность жителей. Вместе с тем неучтенными остаются ряд других факторов, отражающих региональные особенности: отраслевая структура непроизводственной сферы, сеть учреждений, обслуживаемые контингенты, штаты, состояние материально-технической базы учреждений, природно-климатические условия их функционирования и проч., которые вызывают огромную дифференциацию потребности в средствах. Влияние этих факторов в разрезе регионов неравнозначно, поэтому неправомерно, как нам представляется, планировать расходы на непроизводственную сферу по единому для всех территорий нормативу бюджетной обеспеченности.

Наша позиция основана на том, что норматив бюджетной обеспеченности должен покрывать расходы по текущему содержанию действующей сети учреждений непроизводственной сферы и формированию их материально-технической базы. В то же время за счет капитальных вложений должны нивелироваться различия в обеспеченности регионов сетью учреждений здравоохранения, образования, культуры и т.п.

Предлагается альтернативная методика расчета объема бюджетных ресурсов в непроизводственной сфере, основанная не на экстраполяции республиканского норматива бюджетной обеспеченности на регионы республики, а, наоборот, на его дифференциации по регионам. Дифференциация достигается через коэффициенты корректировки республиканского норматива, учитывающие региональные различия в сети учреждений непроизводственной сферы, обслуживаемых контингентах, состоянии материально-технической базы и прочие факторы.

Такой подход к обоснованию размера бюджетных ресурсов, направляемых в непроизводственную сферу, является нетрадиционным, поскольку предусматривает не выравнивание объемов финансирования, а, напротив, их дифференциацию по регионам с учетом выше названных факторов. Это позволяет в максимальной степени учесть реальные потребности в бюджетных ассигнованиях для обеспечения текущей деятельности учреждений непроизводственной сферы отдельных регионов. По предлагаемой методике рассчитаны коэффициенты корректировки норматива бюджетной обеспеченности для шести областей республики. Указанные коэффициенты использованы Министерством финансов Республики Беларусь при составлении бюджета на 1999 г. и на 2000 г. и доведены до областей Законом "О бюджете Республики Беларусь на 1999 год" (ст. 21) и Законом "О бюджете Республики Беларусь на 2000 год" (ст. 21).

Расчет норматива предлагается осуществлять в два этапа. На первом этапе определяется непосредственно среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности в непроизводственной сфере в расчете на одного жителя. Учитывая ограниченные возможности бюджета, считаем правомерным расчет норматива осуществлять исходя из фактических затрат на эти цели за предыдущий отчетный год, а также возможного их увеличения в планируемом году, адекватного предполагаемому увеличению доходов (в будущем норматив должен быть научно обоснован).

На втором этапе предлагается разработать коэффициенты корректировки республиканского норматива бюджетной обеспеченности. Они должны отражать степень отклонения региональных показателей от аналогичных среднереспубликанских, характеризующих состояние и условия функционирования отраслей непроизводственной сферы. С этой целью предлагаем расходы на отрасли непроизводственной сферы (без капитальных вложений) **распределить на пять групп**, для каждой из которых определим основные факторы, влияющие на величину расходов соответствующей группы, на основе которых рассчитаем корректировочные коэффициенты.

I группа – непосредственно расходы на текущее содержание (кроме расходов на оплату коммунальных услуг). Они зависят, прежде всего, от отраслевой структуры непроизводственной сферы, сети учреждений, их мощности, обслуживаемых контингентов, штатов. **II группа** – расходы на оплату коммунальных услуг. Среди множества факторов, влияющих на размер этих затрат, наиболее важными являются: кубатура и площадь зданий, а также региональные климатические условия, определяющие среднюю температуру и длительность отопительного сезона. **III группа** – расходы на приобретение оборудования и инвентаря. Они во многом зависят от уже сложившейся материальной базы и характеризуются остаточной стоимостью инвентаря и оборудования. **IV группа** – расходы на капитальный ремонт. Их размер в значительной степени определяется кубатурой зданий. **V группа** – прочие расходы (принимаются на уровне среднереспубликанских).

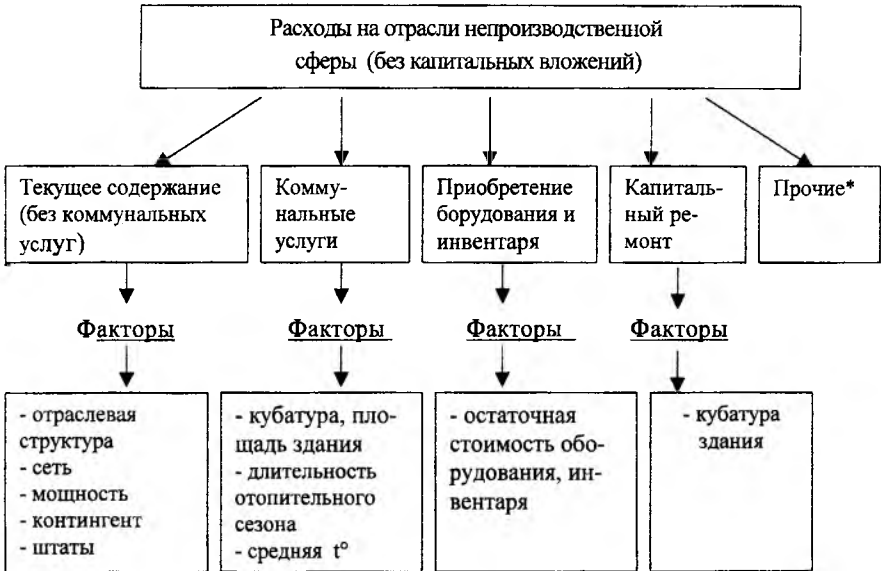
Таким образом, каждая из указанных групп расходов подвержена влиянию определенных факторов. Отклонения региональных параметров этих факторов от среднереспубликанских предлагаем выразить через соответствующие коэффициенты. *Для каждой группы расходов рассчитывается свой коэффициент, корректирующий лишь ту часть норматива бюджетной обеспеченности, которая соответствует удельному весу данной группы расходов в общем объеме расходов не отрасли непроизводственной сферы. Таких коэффициентов для каждой области будет пять – в соответствии с количеством групп расходов*

В диссертации рассчитана экономическая структура расходов в отраслях непроизводственной сферы согласно приведенной группировке, в соответствии с которой расходы распределились следующим образом: I группа расходов (на текущее содержание) – 70,9%, II группа (расходы на оплату коммунальных услуг) –

12,2%, III группа (расходы на приобретение оборудования и инвентаря) – 3,8%), IV группа (расходы на капитальный ремонт) – 4%, V группа (прочие расходы) – 9,1%.

Примем утверждение, что экономическая структура норматива бюджетной обеспеченности адекватна структуре расходов бюджета на отрасли непроизводственной сферы.

Представим распределение расходов на отрасли непроизводственной сферы и факторы, определяющие региональные различия в уровне расходов, схематично (рис.5).



*Прочие расходы принимаются на уровне среднереспубликанских

Рис.5. Группировка расходов на отрасли непроизводственной сферы и факторы, определяющих региональные различия в уровне расходов

Величина расходов I группы - на текущее содержание учреждений непроизводственной сферы (за исключением расходов по оплате коммунальных услуг) определяется в целом объемом оказываемых ими услуг и зависит от отраслевой структуры непроизводственной сферы, развития сети учреждений, обслуживаемых контингентов, численности штатов (последние два показателя характеризуют мощность учреждения). Обеспеченность услугами учреждений непроизводственной сферы выражена нами через показатели обслуживаемых контингентов и штатов: по образованию – количество мест в учреждениях образования в расчете на 10 тыс. чел. населения; по культуре, здравоохранению, социальному обеспечению – количество штатных единиц в соответствующих учреждениях (на 10 тыс. чел. населения). Коэффициенты обеспеченности услугами рассчитаны путем сравнения среднереспубликанских показателей и соответствующих показателей по области в разрезе отраслей.

Для I группы расходов (на текущее содержание учреждений) для каждой области рассчитаны *четыре отраслевых коэффициента*, характеризующих уровень обеспеченности регионов услугами соответствующих отраслей: коэффициент обеспеченности услугами учреждений образования, здравоохранения, культуры и социального обеспечения (K_i , где i – соответствующая отрасль). *Это и есть коэффициенты корректировки расходов I группы*. Однако каждый из них уточняет лишь ту часть норматива, которая обеспечивает финансирование соответствующей отрасли, т.е. сфера действия для каждого рассчитанного коэффициента определяется по нашей методике удельным весом соответствующей отрасли в общем объеме затрат по текущему содержанию (без коммунальных услуг) учреждений непроизводственной сферы (Y_i).

В соответствии с этим утверждением нами рассчитана отраслевая структура расходов на текущее содержание учреждений непроизводственной сферы отдельно по областям и республике в целом. Все четыре отраслевых коэффициента корректировки норматива (в части текущих затрат) объединили в один (K_1), используя метод средних взвешенных величин. Общий коэффициент корректировки для первой группы расходов (на текущее содержание) K_1 определен по формуле 9:

$$K_1 = \frac{\sum (K_i \times Y_i)}{100} \quad (9)$$

Корректировку норматива бюджетной обеспеченности в части расходов II группы (расходы на оплату коммунальных услуг) – K_2 предлагается производить исходя из региональных различий в длительности и средней температуре отопительного сезона аналогичным образом, сопоставляя названные показатели по республике в целом и областные.

Расходы III группы обеспечивают формирование материально-технической базы учреждений непроизводственной сферы. Ее уровень может быть выражен остаточной стоимостью оборудования и инвентаря в расчете на одну штатную единицу в учреждениях непроизводственной сферы. Коэффициент корректировки расходов рассчитан путем сравнения аналогичных показателей по области и в целом по республике. В отличие от других ранее рассчитанных коэффициентов, коэффициент обеспеченности оборудованием обратно пропорционален величине необходимого финансирования.

Поэтому коэффициенты корректировки норматива бюджетной обеспеченности в части расходов на приобретение оборудования и инвентаря по областям (K_3) предлагаем выражать через показатели, обратные рассчитанным коэффициентам обеспеченности (K_0), по следующей формуле 10: $K_3 = 1 + (1 - K_0)$ (10)

Для IV группы расходов (на капитальный ремонт) коэффициент корректировки (K_4) предлагаем рассчитывать, сопоставляя общую кубатуру зданий в отраслях непроизводственной сферы в расчете на 10 тыс. чел. населения области с аналогичным показателем, сложившимся в целом по республике, поскольку размер затрат на капитальный ремонт прямо пропорционален кубатуре зданий.

Для V группы расходов коэффициенты корректировки норматива бюджетной обеспеченности (K_5) для всех областей республики предлагается принять

равными 1. То есть прочие расходы в нормативе бюджетной обеспеченности для всех регионов принимаются на уровне среднереспубликанских.

Для того, чтобы привести пять групповых коэффициентов к единому коэффициенту корректировки норматива бюджетной обеспеченности, предлагаем воспользоваться ранее примененным методом средневзвешенных величин. С этой целью рассчитанные для соответствующих групп расходов коэффициенты умножим (взвесим) на удельный вес соответствующей группы расходов в общем объеме расходов на непроеизводственную сферу. Используем в данном случае среднереспубликанскую структуру расходов с целью исключить возможное влияние нерациональной региональной структуры отраслей непроеизводственной сферы.

Расчет интегрированного (сводного) коэффициента корректировки (K_k) норматива бюджетной обеспеченности для области предлагаем осуществлять по формуле 11:

$$K_k = (K_1 \times UB_1 + K_2 \times UB_2 + K_3 \times UB_3 + K_4 \times UB_4 + K_5 \times UB_5) / 100, \quad (11)$$

где $K_1, \dots, K_5$ – корректировочные коэффициенты, исчисленные для соответствующей группы расходов; $UB_1, \dots, UB_5$ – удельный вес соответствующей группы расходов по республиканской структуре затрат в непроеизводственной сфере.

По данной методике нами рассчитаны для каждой области интегрированные коэффициенты корректировки республиканского норматива бюджетной обеспеченности: Брестская область – 0,965; Витебская область – 0,971; Гомельская область – 0,977; Гродненская область – 1,025; Минская область – 0,981; Могилевская область – 1,061. Указанные коэффициенты доведены до областей и утверждены Законом “О бюджете Республики Беларусь на 1999 год” (ст. 21) и Законом “О бюджете Республики Беларусь на 2000 год” (ст. 21).

Региональные нормативы бюджетной обеспеченности в отраслях непроеизводственной сферы в соответствии с нашей методикой рассчитываются как произведение республиканского норматива на региональные коэффициенты корректировки. Соответственно объем финансирования, направляемого в непроеизводственную сферу для области определяется как произведение регионального норматива на количество жителей области.

На заключительном этапе для большей точности расчетов предлагаем уточнить рассчитанные для областей объемы финансирования с учетом существенно го обстоятельства – неравномерности распределения жителей по регионам республики. Проведенное нами исследование показало, что удельный вес фактической численности населения каждой области отклоняется от среднего параметра, т.е. среднеобластной численности. Чтобы учесть влияние данного фактора, предлагаем рассчитать особый показатель – *коэффициент неравномерности распределения населения по регионам республики*. Он будет характеризовать различия в региональном размещении жителей. Для исчисления коэффициента неравномерности распределения населения (γ) нами разработана следующая формула 12:

$$\gamma = (\sum \alpha_i \times b_i) / B, \quad (12)$$

где α_i – региональный коэффициент корректировки норматива для i -ой области;

b_i – численность населения в i -ой области;

V – численность населения республики, или $\sum b_i$.

Рассчитанный по предложенной формуле коэффициент неравномерности распределения населения по областям республики составил 0,997(358).

Предложенная методика решила одну из важнейших задач планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы: обеспечила учет региональных особенностей их функционирования. Объем финансирования, направляемого в непроизводственную сферу, в соответствии с разработанной методикой для области будет рассчитываться таким образом (формула 13): $\phi_i = N/\gamma \times \alpha_i \times b_i$, (13)

где ϕ_i – объем финансирования непроизводственной сферы для i -й области;

i – количество областей ($i=1: 6$);

N – республиканский норматив бюджетной обеспеченности.

Предлагаем *итоговую формулу*(14) для определения объема финансирования непроизводственной сферы в целом по республике (Φ) на основе норматива бюджетной обеспеченности, региональных коэффициентов корректировки норматива и коэффициента неравномерности распределения жителей:

$$\Phi = \sum \phi_i = \sum (N/\gamma) \times \alpha_i \times b_i = N/\gamma \times \sum \alpha_i \times b_i \quad (14)$$

Из формулы (12): $\sum \alpha_i \times b_i = V \times \gamma$ подставим в формулу (14), тогда:

$$\Phi = N/\gamma \times V \times \gamma = NV \quad (15)$$

Однако полностью проблема обоснования расходов на отрасли непроизводственной сферы не решена. Как отмечалось, норматив бюджетной обеспеченности определяется расчетным путем на основании данных о фактических затратах прошлых лет. Такой норматив не отражает реальной потребности учреждений в финансовых ресурсах, а лишь закрепляет действовавший годами остаточный принцип финансирования. Поэтому нами обоснована и предложена новая *методология расчета норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы* на основе формирования потребительской корзины услуг и ее стоимостной оценки.

Впервые предлагается разработать систему основных показателей, характеризующих уровень обеспеченности населения республики услугами отраслей непроизводственной сферы (в расчете на 10 тыс. чел. населения), т.е. сформировать своеобразную *"потребительскую корзину услуг"*, представляющую оптимальный набор гарантированных государством услуг отдельных отраслей непроизводственной сферы. Стоимостная оценка потребительской корзины услуг будет отражать потребность в финансовых ресурсах отраслей непроизводственной сферы. Этот показатель предлагается использовать в качестве норматива бюджетной обеспеченности (в расчете на одного жителя) для расчета расходов бюджета на отрасли непроизводственной сферы.

Предлагаем *два варианта* обсчета стоимости потребительской корзины услуг: исходя из действующих норм, нормативов, тарифов либо исходя из общественно - необходимых затрат, отражающих реальные потребности учреждений в финансовых ресурсах для оказания услуг высокого качества. В первом случае мы будем иметь показатель "минимальной потребительской корзины услуг", адекватный современному состоянию и возможностям бюджета. Во втором случае

обсчет стоимости потребительской корзины услуг производится по научно разработанным нормативам, отражающим общественно - необходимые затраты по оказанию соответствующих услуг и ориентированным на высокое их качество.

В условиях дефицита бюджета профинансировать расходы, рассчитанные по научным нормативам, не представляется реальным. Вместе с тем разница между нормативной величиной финансирования и возможностями бюджета могла бы определять размер недостающих средств, компенсировать которые могут внебюджетные источники (средства от оказания платных услуг и хозяйственной деятельности учреждений), выполняя при этом функцию дофинансирования. Предлагается в законодательном порядке зафиксировать размер бюджетного финансирования, направляемого в отрасли непроизводственной сферы.

Доказана необходимость развития рыночных отношений в непроизводственной сфере, расширения сферы платных услуг с целью привлечения внебюджетных источников финансирования в условиях ограниченных бюджетных ресурсов. Разработан механизм финансирования непроизводственной сферы в условиях многообразия источников, определен перечень мероприятий по формированию правовой базы для развития рыночных отношений и предпринимательства.

В третьей главе “Направления реформирования межбюджетных отношений в Республике Беларусь” проведено исследование концептуальных подходов к формированию отношений между бюджетами различных уровней на современном этапе, предложены меры по их реформированию.

Разработка концепции развития местных бюджетов Республики Беларусь в 1996-1999 гг. в определенной степени способствовала упорядочению межбюджетных отношений, однако не все проблемы оказались решенными. По-прежнему актуальным остается вопрос формирования доходов местных бюджетов.

В настоящее время собственные и закрепленные доходы не обеспечивают даже половины объема доходов местных бюджетов (табл. 1).

Таблица 1

Структура доходов местных бюджетов,
% к объему доходов без учета целевых бюджетных фондов

Доходы	1996	1998	1999	Отклонение, 1999 к 1998	2000, план
Собственные и закрепленные	32,3	47,2	48,3	+1,1	43,9
В том числе:					
собственные	х	10,2	11,7	+1,5	10,4
закрепленные	х	37,0	36,6	-0,4	33,5
Отчисления от общереспубликанских доходов и налогов	38,2	29,3	31,2	+1,9	36,7
Средства из республиканского бюджета	29,5	23,5	20,5	-3,0	19,4
Итого:	100	100	100	-	100

Из приведенных в табл. 1 данных видно, что в бюджете на 2000 г. доля собственных и закрепленных доходов определена на уровне 43,9%, что на 4,4% ниже уровня 1999 г. Одновременно наблюдается реструктуризация доходов местных бюджетов. *Происходит не что иное, как замещение собственных и закрепленных доходов регулирующими* (доходы по группе собственных и закрепленных увеличились на 1,1%, а регулирующих – на 1,9%). Это уменьшает возможности местных Советов по привлечению дополнительных доходов за счет увеличения ставок и сокращения льгот по группе собственных доходов (в отношении регулирующих источников такого права не дано, в отношении закрепленных – дано частично).

Исследование показало, что с целью пополнения собственных доходов местные Советы широко использовали предоставленные им права по введению на своих территориях местных налогов и сборов. В 1999 они составили 8% в объеме доходов местных бюджетов (установленный минимальный уровень – 3%) и 54,4% в объеме собственных доходов (в 1997 г. – 40,6%). Ускоренный рост местных налогов и сборов создает дифференциацию в региональной среде налогообложения, сказывается на положении субъектов хозяйствования, инвестиционном климате в регионе. Предлагаем установить предельный размер местных налогов в процентах к общему объему собственных доходов. Такая установка позволит местным Советам проводить политику умеренного и разумного налогообложения в отношении местных налогов и сборов, заставит активизировать работу по привлечению других доходов.

Проведенный анализ показал существенную дифференциацию в уровне обеспеченности регионов собственными (включая закрепленные) доходами. Особенно высокой она оказалась в бюджетах базового уровня. Так, в 1999 г. обеспеченность собственными доходами (включая закрепленные) *бюджетов районов* Брестской области дифференцировалась от 22% до 53,2%; Гродненской области – от 7,3 до 28,9%, Минской области – от 33,7 до 80,6% и т.д.

С целью увеличения доли собственных доходов бюджетов базового уровня предлагается закрепить за местными Советами базового уровня наиболее крупные местные налоги и сборы (полностью или частично), которые в соответствии с действующим законодательством зачисляются в областные бюджеты. Это мог бы быть налог на продажу пива, винно-водочных или табачных изделий.

Для укрепления доходной базы местных бюджетов необходимо, прежде всего, реформировать механизм распределения доходов, поступающих на территории регионов, в направлении увеличения доли средств, зачисляемых в его бюджеты. В 1999 г. в местные бюджеты зачислялось 46% от всех доходов, формируемых на их территории (без учета безвозмездных поступлений), которые обеспечили только 79,5% общего объема местных бюджетов. Значительная часть поступивших в республиканский бюджет доходов возвращалась обратно регионам в виде сумм дотаций, субсидий, субвенций для сбалансирования их бюджетов.

Считаем, что *укрепить собственную доходную базу* местных бюджетов можно как путем расширения перечня собственных доходов, так и переводом в разряд закрепленных наиболее значимых доходов. С этой целью предлагаем передать местным

бюджетам в качестве собственного доходного источника налог на прибыль и доходы субъектов хозяйствования коммунальной собственности; закрепить за местными бюджетами более существенные доходные источники, например, частично закрепить регулирующие налоги: отчисления от прибыли, налог на добавленную стоимость, акцизы (сверх уже закрепленных), что позволит увеличить долю доходов, поступающих на территории региона и зачисляемых в его бюджеты, сократит встречные бюджетные потоки. Одновременно предлагаем в законодательном порядке определить соотношение между собственными и регулирующими доходными источниками.

Безусловно, потенциал местного хозяйства регионов различен, что вызывает дифференциацию в уровне обеспеченности местных бюджетов собственными доходами и требует перераспределения бюджетных ресурсов. Однако нельзя признать оправданным наличие огромных встречных бюджетных потоков, требующих дополнительных затрат по их обслуживанию (рис. 6).

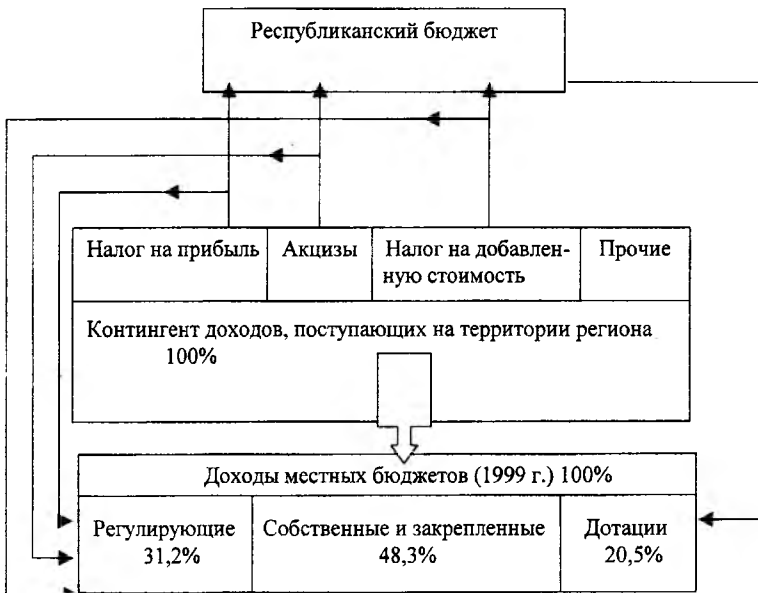


Рис. 6. Движение бюджетных потоков при формировании доходов местных бюджетов

Укрепление доходной базы местных бюджетов позволило бы подойти к решению и другой, не менее важной проблемы – сокращения дотационности местных бюджетов. По состоянию на 1.01.1999 г. из 1664 местных бюджетов дотационными являлись 1475. В 1999 г. все бюджеты базового уровня были дотационными, по-прежнему сверхвысокой остается их дотационность: в бюджетах районов Брестской области объем дотаций дифференцировался от 16,4 до 67,7% в общем объеме доходов; в Витебской области – от 28,9 до 67,4%; в Гомельской – от 32,2 до 77,3% и т. д.

Высокий уровень дотационности является следствием не только слабой ре-

гиональной базы, но и некачественного внутриобластного регулирования бюджетных потоков. В диссертации на основе проведенного анализа дана оценка внутриобластного распределения доходов между уровнями местных бюджетов, выявлены его недостатки, влияющие на качество планов бюджетного регулирования.

Балансирование местных бюджетов посредством дотаций имеет отрицательные моменты: ставит выполнение нижестоящих бюджетов в зависимость от вышестоящих; не стимулирует работу по увеличению собственных доходов, порождает иждивенчество, особенно при высоком уровне дотаций. В этой связи предлагается в законодательном порядке установить предельный уровень дотаций в объеме доходов местных бюджетов, превышение которого недопустимо при составлении планов бюджетного регулирования. Вместе с тем в условиях неустойчивой экономики предлагается сохранить дотационность местных бюджетов для обеспечения стабильного финансирования защищенных статей расходов. Предлагается также узаконить одновременное участие в покрытии дефицита местных бюджетов как республиканского бюджета, так и самих местных бюджетов, определить степень их участия в этом процессе. Для создания возможности местным бюджетам обеспечить долевое участие в финансировании дефицита целесообразно предоставить право местным Советам регулировать ставки и льготы не только собственных источников, но и закрепленных. Целесообразно в качестве эксперимента разрешить местным Советам в случае необходимости вводить надбавки (в ограниченных размерах) к общегосударственным налогам (регулирующим) для покрытия бюджетного дефицита.

Если допустить, что в бюджетной политике произойдут изменения в сторону расширения функций регионов и укрепления их доходной базы собственными доходными источниками, то правомерной будет постановка вопроса о возможности развития местных займов. Пока же можно обсудить создание муниципальных банков развития, которые могли бы образовываться, например, группой городов и предназначаться для оказания финансовой помощи.

Существующая в настоящее время в Республике Беларусь множественность межбюджетных денежных потоков вполне естественна для условий переходной экономики. С их помощью возможно устранить различия в бюджетном обеспечении функций органов власти и через систему целевого перераспределения оказать государственную поддержку территориям, а также обеспечить приоритетное финансирование отдельных экономических зон и регионов. Однако встречные бюджетные потоки целесообразно сокращать.

Разработана и предложена принципиально новая функциональная модель распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований, обеспечивающая не только выравнивание доходного потенциала и расходных функций регионов, но и социально экономическое развитие регионов, в соответствии с которой в рамках указанного фонда формируются: фонд выравнивания доходов регионов, фонд выравнивания расходов на непроизводственную сферу, фонд развития, а также фонд целевых трансфертов регионам в виде субсидий и субвенций на конкретные программы и мероприятия, непредвиденные расходы (рис. 7).

В предложенную модель вписываются разработанные в диссертации механизмы выравнивания доходной базы местных бюджетов и расходов на непроизводственную сферу. Средства фонда развития предлагается направлять на формирование рациональной структуры отраслей региональной экономики и развитие сети учреждений непроизводственной сферы, одновременно – стимулировать рост экономически сильных регионов, имея в виду, что вложение бюджетных ресурсов в развитие хозяйственной деятельности лидирующих экономических регионов способно дать большую экономическую отдачу в достаточно короткий срок.



Рис. 7. Модель распределения фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц.

Предложенная модель и механизм распределения трансфертов могут быть использованы при разработке программы перевода территорий на самообеспечение и региональный хозрасчет, поскольку основаны на подходе к региону как к воспроизводственной системе.

Глава 4. Исполнение бюджета и проблемы его балансирования.

Исследованы проблемы организации исполнения бюджета и повышения его качественного уровня, разработаны мероприятия по сокращению бюджетного дефицита и балансированию бюджета.

На основе анализа процедуры исполнения республиканского и местных бюджетов определено проблемное поле организации исполнения бюджета и разработаны конкретные рекомендации по повышению его качественного уровня.

В работе исследованы проблемы балансирования бюджета, причины и последствия бюджетного дефицита, факторы, влияющие на его объем. Разработаны рекомендации по сокращению бюджетного дефицита, обоснованы этапы этого процесса и варианты бездефицитного составления бюджета, доказана необходимость закрепления целевого характера бюджетного дефицита.

Предлагается на первом этапе – осуществить переход от пассивной к активной форме бюджетного дефицита. В современной бюджетной политике Республики

Беларусь реализуется пассивная форма дефицита, которая носит “потребительский” характер. Это выражается в том, что большая часть бюджетных средств направляется на социальную поддержку населения, финансирование образования, культуры, здравоохранения, управление, оборону, а также – на поддержку нерентабельных предприятий государственного сектора. Дальнейшая бюджетная политика государства должна предусматривать возможность дефицитного финансирования только тех расходов, которые способствуют экономическому росту. Но даже в этом случае бюджетные инвестиции целесообразно выделять под обоснованную программу и по мере получения определенного эффекта. Результатом должны стать реструктуризация экономики, увеличение накоплений в отраслях хозяйства и на этой основе – увеличение доходов бюджета. Что касается услуг, предоставляемых государством в непроектной сфере, то их объем необходимо сокращать на основе развития рыночных отношений и расширения сферы платных услуг. На первом этапе предлагается закрепить целевой характер бюджетного дефицита одним из следующих методов. Из общего объема государственных расходов выделяются расходы, не обеспеченные доходами, которые отражаются за балансом бюджета в специальном разделе (с указанием целевого их направления) и финансируются в пределах дополнительно полученных доходов либо привлеченных средств (кредитов, займов, выпуска денег). Оставшиеся расходы балансируются с доходами. Возможно и другое решение – составление бюджета в двух вариантах: текущего бюджета и бюджета развития. Текущий бюджет составляется по принципу баланса, а расходы сверх сумм, обеспеченных доходами, найдут отражение в бюджете развития, который будет иметь отрицательное сальдо.

На втором этапе ожидается поступление доходов, полученных от вложения бюджетных ресурсов в инвестиции. С этого момента они должны участвовать в погашении государственного долга (возникшего в связи с финансированием дефицита бюджета) и обеспечивать увеличение доходной части бюджета. На этом этапе возможен постепенный переход к составлению сбалансированных бюджетов. *На третьем этапе* по мере роста накоплений в отраслях экономики и увеличения отдачи от вложения бюджетных средств предлагаем перейти к составлению бюджетов с положительным сальдо – профицитом, который имел бы накопительный характер и функционировал в виде резервного бюджетного фонда.

Проведен анализ динамики и структуры источников покрытия дефицита бюджета Беларуси, дана их оценка. Разработаны мероприятия по сокращению бюджетного дефицита и сбалансированию бюджета, направленные на увеличение доходов, сокращение расходов бюджета, реформирование бюджетного процесса.

Главным результатом проведенного исследования является научно-методологическое и методическое обеспечение мероприятий по преобразованию планирования и исполнения бюджета, перестройке межбюджетных отношений, сокращению бюджетного дефицита, на основе которых *впервые разработана Концепция реформирования бюджетного процесса в Республике Беларусь, представленная самостоятельным приложением диссертационной работы.*

Заключение

1. Получила дальнейшее развитие теория бюджета: конкретизирован момент зарождения бюджетных отношений, показано их место в системе финансовых отношений; уточнен понятийный аппарат на основе обоснования единого терминологического подхода к определению бюджета, дополнена методологическая база категорией “бюджет государства с переходной экономикой”; теоретически доказано усиление роли бюджета в условиях развития рыночных отношений; проведена систематизация форм и методов бюджетного регулирования, предложена их классификация [2, с. 11-15, 17-26;].

2. Впервые проведено цельное исследование процесса зарождения и развития бюджета Беларуси на различных этапах существования белорусского государства: в волостях-княжествах Полоцкой Руси, в составе Киевской Руси, Великого княжества Литовского, Речи Посполитой, России, СССР и как самостоятельного бюджета суверенной Белорусской Республики. В историческом процессе развития бюджета Беларуси выделены пять этапов, соответствующие отдельным периодам развития государства; показаны генетические истоки бюджета, его трансформация в финансовую категорию, особенности формирования национальной бюджетной системы и бюджетного процесса [1].

3. Проведены анализ и оценка динамики количественных и качественных параметров бюджета Республики Беларусь в переходной экономике. Выявлены особенности и тенденции в развитии доходной и расходной частей бюджета, которые необходимо учитывать при выработке направлений корректировки бюджетной политики и преобразования бюджетного процесса в условиях формирования рыночных отношений [1, с. 217-225; 2. с. 27-67; 20; 21].

4. Обоснованы методологические подходы к планированию доходов бюджета. Исследована динамика основных структурных составляющих доходной части бюджета, выявлена тенденция замещения доходов бюджета платежами в целевые бюджетные фонды. Предлагается постепенное сокращение (вплоть до полной ликвидации) числа целевых фондов и их доли в доходах бюджета при сохранении лишь стандартных внебюджетных фондов социальной направленности, что позволит сформировать интегрированную структуру бюджета, усилит маневренность бюджетными ресурсами, сократит число обязательных платежей в бюджет, упростит процедуру планирования. Формирование рациональной структуры доходов бюджета, направленной на максимизацию доходов, предлагается осуществлять на основе многовариантных расчетов, отражающих результаты прогнозируемых изменений в налоговом законодательстве. С этой целью предлагается на стадии планирования перейти от составления одновариантных бюджетов к многовариантным [2, с. 68-85; 4; 8; 9; 10; 33; 34; 36; 37; 39; 40; 42; 43].

5. Доказано отсутствие системного подхода к регулированию доходов местных бюджетов. На основе изучения международного опыта распределения межбюджетных трансфертов и его адаптации к условиям организации бюджетного процесса в Республике Беларусь разработан и теоретически обоснован меха-

низм выравнивания доходной базы местных бюджетов на основе оценки налогового потенциала регионов. Применен единый подход к регионам, состоящий в том, что они обязаны прилагать равные фискальные усилия и нести одинаковую налоговую нагрузку. Фискальный потенциал территории (на одного жителя) предлагается рассчитать исходя из объема валового регионального продукта и средней налоговой нагрузки на ВВП (дифференцированной по отраслям), а также с учетом коэффициента распределения, отражающего долю налогов, зачисляемых в бюджет региона, в общем контингенте, формируемом на его территории.

Предлагается объем дотаций, адекватный размеру трансферта из фонда финансовой поддержки регионов на выравнивание доходной базы административно-территориальной единицы, рассчитывать исходя из величины отклонения регионального налогового потенциала от его среднего значения по областям республики и количества жителей в регионе. Такой подход стимулирует формирование рациональной структуры отраслей экономики регионов, фискальные усилия местных органов власти, позволяет реформировать систему бюджетных трансфертов в направлении уменьшения неравенства размеров платежей регионов в бюджет. Разработаны алгоритмы для расчета валового регионального продукта, налогового потенциала регионов, объемов и нормативов дотаций (трансфертов), которые могут быть использованы в практике бюджетного планирования [2, с. 86-97; 12; 13].

6. Доказана неэффективность использования бюджетных ресурсов, направляемых на покрытие издержек убыточных субъектов хозяйствования. Предложен комплексный подход к определению объемов и направлений расходов на отрасли экономики, источников их финансирования. На основе расчета и оценки интегрированных показателей объемов бюджетного финансирования с учетом расходов целевых бюджетных фондов построен ранжированный ряд по степени государственной поддержки отраслей экономики и определены действующие приоритеты бюджетных расходов в этой сфере (сельское хозяйство; транспорт, дорожное хозяйство и связь; жилищно-коммунальное хозяйство; промышленность, энергетика, строительный комплекс). Предложен комплекс мер, обеспечивающих сокращение бюджетного финансирования отраслей экономики на базе увеличения собственных доходов, что позволяет в условиях ограниченных бюджетных ресурсов и дефицита бюджета высвободившиеся средства направить на финансирование защищенных статей расходов. В целях обеспечения отраслям экономики равного доступа к бюджетным ресурсам предлагается отказаться от резервирования средств в целевых отраслевых фондах. Это предотвратит распыление средств, позволит усилить их концентрацию на важнейших направлениях, обеспечит прозрачность бюджетных расходов [2, с. 101-126; 5; 10].

7. Выявлены особенности бюджетного планирования в непроизводственной сфере. Впервые разработана и научно обоснована принципиально новая, необходимая современной практике технология планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы, позволяющая учесть региональные различия в условиях функционирования отраслей, в рамках которой [2, с.127-181; 5; 11; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 23; 24; 25; 30; 34; 37; 38; 41]:

- выявлены и классифицированы факторы, определяющие региональные различия в условиях функционирования отраслей. Установлена зависимость объема расходов на непроизводственную сферу от влияния региональных факторов; разработана и предложена методология и методика расчета влияния региональных факторов на размер бюджетного финансирования, основанная на корректировке среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности;
- разработана и апробирована принципиально новая методология и методика расчета коэффициентов корректировки норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы, позволяющая учесть региональные различия в структуре отраслей, сети учреждений, условиях их функционирования, обслуживаемых контингентах и другие факторы. Составлено алгоритмическое описание процесса планирования объема расходов на отрасли непроизводственной сферы. По предлагаемой методике для областей республики рассчитаны коэффициенты корректировки норматива бюджетной обеспеченности, доведенные до них Законом “О бюджете на 1999 год” и Законом “О бюджете на 2000 год” (ст.21 Закона), и региональные нормативы;
- обоснована и предложена новая методология расчета норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроизводственной сферы на основе формирования минимальной потребительской корзины услуг и ее стоимостной оценки;

Доказана необходимость развития рыночных отношений в непроизводственной сфере, расширения платных услуг с целью привлечения внебюджетных источников финансирования в условиях ограниченных бюджетных ресурсов. Разработан механизм финансирования отраслей непроизводственной сферы в условиях многообразия источников, определен перечень мероприятий по формированию правовой базы для развития рыночных отношений и предпринимательства [2, с.132-136; 3; 7; 22; 28; 32; 34; 37].

8. Впервые проведено поэтапное исследование развития межбюджетных отношений в Республике Беларусь, доказано несовершенство действующего механизма формирования доходов региональных бюджетов, выразившееся в нерациональной структуре источников поступлений, низкой доле собственных доходов, высоком уровне дотаций.

Предлагаются меры по укреплению доходной базы местных бюджетов. В частности, для увеличения доли собственных и закрепленных доходов предлагается перевести в их разряд наиболее значимые доходы: передать местным бюджетам в качестве собственного доходного источника налог на прибыль и доходы субъектов хозяйствования коммунальной собственности; частично закрепить за местными бюджетами регулирующие налоги: отчисления от прибыли, налог на добавленную стоимость, акцизы (сверх уже закрепленных).

С целью увеличения собственных доходов бюджетов базового уровня предлагается закрепить за местными Советами базового уровня наиболее крупные местные налоги и сборы (полностью или частично), которые в соответствии с действующим законодательством зачисляются в областные бюджеты. Это мог бы быть налог на продажу пива, винно-водочных или табачных изделий. Одновре-

менно предлагается в законодательном порядке определить соотношение между собственными и регулирующими доходными источниками, а также предельный уровень дотаций в общем объеме доходов региональных бюджетов, долевое участие местных бюджетов в покрытии дефицита, степень этого участия.

Разработана принципиально новая функциональная модель распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований, которая в отличие от действующей модели, обеспечивающей общее сбалансирование доходов и расходов региональных бюджетов дотациями из указанного фонда, основана на подходе к региону как воспроизводственной системе и способна обеспечить выравнивание доходного потенциала и расходных функций регионов, развитие экономики и социальной сферы посредством образования в рамках фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований нескольких фондов: фонда выравнивания доходов регионов, фонда выравнивания расходов на непроизводственную сферу, фонда развития и фонда целевых трансфертов [2, с. 98, 182-202; 4; 5; 6; 9; 10; 12; 13; 29; 30; 31; 34; 37; 44].

9. Исследованы проблемы исполнения бюджета, разработаны рекомендации по сокращению бюджетного дефицита и сбалансированию бюджета, доказана необходимость закрепления целевого характера бюджетного дефицита и обоснованы варианты бездефицитного составления бюджета. Достижение бюджетного равновесия предлагается осуществлять поэтапно. На первом этапе – перейти от пассивной к активной форме бюджетного дефицита, которая предполагает возможность дефицитного финансирования только тех расходов, которые способствуют экономическому росту, увеличению накоплений в отраслях экономики и доходов бюджета. На этом этапе предлагается закрепить целевой характер бюджетного дефицита путем формирования бюджета в двух вариантах: текущего (сбалансированного) и бюджета развития (с отрицательным сальдо и указанием направлений дефицитного финансирования) либо путем отражения расходов, не покрываемых доходами, за балансом бюджета с указанием конкретных направлений расходов и источников их финансирования. На втором этапе предлагается перейти от двухвариантных бюджетов к составлению сбалансированных бюджетов (одновариантных). На этом этапе ожидается поступление доходов, полученных от вложения бюджетных ресурсов в инвестиции. С этого момента они должны участвовать в погашении государственного долга, возникшего в связи с финансированием дефицита бюджета, и обеспечивать увеличение доходной части бюджета. На третьем этапе по мере увеличения накоплений в отраслях экономики и увеличения отдачи от вложения бюджетных средств предлагается перейти к составлению бюджетов с положительным сальдо – профицитом, который имел бы накопительный характер и функционировал в виде резервного бюджетного фонда [2, с. 224-264; 9; 10; 13; 20; 31; 37].

10. Разработана и предложена Концепция реформирования бюджетного процесса в Республике Беларусь, в которой нашли отражение мероприятия по преобразованию планирования и исполнения бюджета, сокращению бюджетного дефицита [2, с. 265-275].

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии

1. Сорокина Т.В. Бюджет Беларуси: генезис и развитие.– Мн.: Маладзічок, 2000. – 234 с.
2. Сорокина Т.В. Бюджетный процесс в Республике Беларусь.– Мн.: БГЭУ, 2000.– 298 с.

Статьи в специальных научных и научно-практических журналах

3. Сорокина Т.В., Колпина Л.Г., Дорофеев В.Г., Якубович В.И. Рынок и бюджетные организации непродовольственной сферы // *Фінансы, улік, аудыт.*– 1994.– N 1.– С. 37-41.
4. Сорокина Т.В., Кошелева Л.К. Местные налоги и опасность местничества // *Фінансы, учет, аудит.*– 1998.– N 10.– С. 11–15.
5. Сорокина Т.В. Местный бюджет: увязка с местными факторами // *Фінансы, учет, аудит.*– 1998.– N 12.– С. 16–19.
6. Сорокина Т.В. Концептуальные подходы к формированию межбюджетных отношений // *Веснік БДЭУ.*– 1998.– N 2.– С. 79–87.
7. Сорокина Т.В. Совершенствование методологии определения норматива бюджетной обеспеченности // *Веснік БДЭУ.*– 1998.– N 3.– С. 93–97.
8. Сорокина Т.В. О новой бюджетной классификации // *Фінансовый анализ.*– 1998.– N 6.– С. 17–21.
9. Сорокина Т.В. Проблемы формирования доходной базы бюджета.– *Веснік БДЭУ.*– 1999.– N 5-6.– С. 13–18.
10. Сорокина Т.В. Бюджетная политика и управление бюджетным процессом в Республике Беларусь // *Веснік БДЭУ.*– 2000.– N 2.– С. 13–18.
11. Сорокина Т.В. Усиливая социальную защиту граждан // *Фінансы, учет, аудит.*– 2000.– N 2.– С. 18–22.
12. Сорокина Т.В. Современные тенденции развития межбюджетных отношений // *Веснік БДЭУ.*– 2000.– N 4. – С. 13–19.
13. Сорокина Т.В. Региональные бюджеты: формирование и исполнение // *Белорусский экономический журнал.*– 2000.– N 2.– С. 65–72.

Статьи в научных сборниках

14. Сорокина Т.В., Пузикова Т.Д. Планирование обновления основных фондов учреждений народного образования // *Бухгалтерский учет, финансы, кредит и статистика: Республ. межвед. сб.; Вып. 9.* – Минск: Выш. шк.– 1978.– С. 140-143.
15. Сорокина Т.В. Особенности финансового планирования в непродовольственной сфере // *Бухгалтерский учет, финансы, кредит и статистика: Республ. межвед. сб.; Вып. 11.*– Минск: Выш. шк.– 1980.– С. 113-117.

16. Сорокина Т.В. Применение экономико-математических методов в планировании расходов на заработную плату медицинского персонала в стационарных медицинских учреждениях // Бухгалтерский учет, финансы, кредит и статистика: Республ. межвед. сб.; Вып. 14.— Минск: Выш. шк.— 1983.— С. 67-70.
17. Сорокина Т.В. Применение экономико-математических методов в перспективном планировании затрат на здравоохранение // Бухгалтерский учет, финансы, кредит и статистика: Республ. межвед. сб.; Вып. 15.— Минск: Выш. шк.— 1984.— С. 105-108.
18. Сорокина Т.В. Совершенствование планирования затрат на содержание клубных учреждений // Бухгалтерский учет, финансы, кредит и статистика: Республ. межвед. сб.; Вып. 18.— Минск: Выш. шк.— 1987.— С. 81-84.
19. Сорокина Т.В. Планирование финансовых ресурсов библиотек в условиях их централизации // Бухгалтерский учет, финансы, кредит и статистика: Республ. межвед. сб.; Вып. 19.— Минск: Выш. шк.— 1988.— С. 77-79.
20. Сорокина Т.В. Бюджетный дефицит: пути его ликвидации в условиях перехода к рыночной экономике // Бухгалтерский учет, финансы, кредит и статистика: Республ. межвед. сб.; Вып. 22.— Минск: Выш. шк.— 1991.— С. 19-22.
21. Сорокина Т.В. Особенности бюджета республики Беларусь в условиях трансформационной экономики // Экономическая наука и образование: проблемы и перспективы: Сб. ст.— Мн.: БГЭУ, 1999.— С. 26-27.
22. Сорокина Т.В., Сверх А.И. Проблемы финансового обеспечения социальной сферы // Экономическая наука и образование: проблемы и перспективы: Сб. ст.— Мн.: БГЭУ, 1999.— С. 12-14.

Тезисы докладов на научных и научно-практических конференциях

23. Сорокина Т.В. Совершенствование планирования и финансирования расходов на культурно-просветительные учреждения // Усиление роли финансов и кредита в плановой экономике. Секция 3. Финансирование и кредитование непродовольственной сферы: Тезисы докл. обл. науч.-практ. конф. Тюмень, 11-12 сент. 1986 г. / ТГУ.— Тюмень, 1986.— С. 161-163.
24. Сорокина Т.В. Вопросы совершенствования планирования финансовых ресурсов бюджетных учреждений в условиях перестройки хозяйственного механизма // Роль финансово-кредитного механизма в ускорении социально-экономического развития области. Секция 1. Роль государственного бюджета в ускорении социально-экономического развития региона: Тезисы докл. обл. науч.-практ. конф. Тернополь, 21-23 нояб. 1988 г. / ТФЭИ.— Тернополь, 1988.— С. 37-38.
25. Сорокина Т.В. Вопросы совершенствования материального стимулирования в бюджетных учреждениях // Финансы и кредит в условиях полного хозяйственного расчета. Секция 4. Совершенствование бюджетного и финансового планирования: Тезисы докл. обл. науч.-практ. конф. Тюмень, 23-24 сент. 1988 г. / ТГУ.— Тюмень, 1988.— С. 154-156.

26. Сорокина Т.В., Глазкова З.А. Практические занятия в современных условиях // Повышение качества подготовки специалистов и совершенствование преподавания финансово-кредитных дисциплин: Тезисы докл. и выст. Тернополь, 16-18 мая 1990 г./ ТИНХ.– Тернополь, 1990.– С. 59.
27. Сорокина Т.В. Аудит: опыт организации // Проблемы финансово-кредитного обеспечения стабилизации экономики Республики Беларусь: Тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. Часть 1. Минск, 26-27 апр. 1995 г. / БГЭУ.– Мн: БГЭУ, 1995.– С. 33-35.
28. Сорокина Т.В. Предпринимательство в социальной сфере // Предпринимательство: проблемы и перспективы: Тезисы докладов междунар. научно-практической конференции. Минск, 16 апреля 1999 г. / БГЭУ.– Мн: БГЭУ, 1999.– С. 244-246.
29. Сорокина Т.В. Анализ и оценка развития межбюджетных отношений в Республике Беларусь // Финансово-бюджетная политика государства: Материалы Респ. науч.-практ. конф., Минск, 15 янв. 1999 г. / Под общ ред. А.С. Головачева, Н.С. Березиной.– Мн: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 1999.– С. 150-153.
30. Сорокина Т.В. Бюджетное регулирование социально-экономического развития регионов // Проблемы стабилизации и экономического роста в Республике Беларусь: Тезисы. докл. Междунар. науч.-практ. конф. Минск, 27 окт. 1999 г. / БГЭУ.– Мн.: БГЭУ, 1999.– С. 161-163.
31. Сорокина Т.В. Управление бюджетными потоками // Проблемы менеджмента и маркетинга на рубеже третьего тысячелетия: Тезисы докл. Междунар. науч.-практ. конф. Минск, 24-25 мая 1999 г. / БГЭУ.– Мн.: БГЭУ, 1999.– С. 171-172.
32. Сорокина Т.В. Бюджетное финансирование инвестиций в непроеизводственную сферу // Инвестиционный менеджмент в переходной экономике: Тезисы докл. Междунар. науч.-практ. конф. Полоцк, 31 мая-1 июня 1999 г. / ПГУ.– Новополоцк: ПГУ, 1999.– С. 75-76.

Учебные и практические пособия, методические разработки

33. Финансирование и кредитование торговли, общественного питания и материально-технического снабжения: Учеб. пособие / В.С. Бас, Т.И. Василевская, Т.И. Вуколова и др.; Под общ. ред. Е.Г. Зонтова.– Мн.: Высш. шк., 1990. – 288 с.
34. Государственный бюджет: Учебное пособие / Заяц Н.Е., Ханкевич Л.А., Сорокина Т.В. и др.; Под общ. ред. М.И. Ткачук.– Мн.: Выш. шк., 1995.– 240 с.
35. Теория финансов: Учебное пособие / Н.Е. Заяц, М.К. Фисенко, Т.Е. Бондарь, Т.В. Сорокина и др.– Мн.: Выш. шк., 1997.– 368 с.
36. Налоги: Учебник / Н.Е. Заяц, М.К. Фисенко, Т.И. Василевская и др.; Под общ. ред. Н.Е. Заяц, Т.И. Василевской.– Мн.: БГЭУ, 2000.– 368 с.
37. Государственный бюджет: практикум / под ред. Т.В. Сорокиной.– Мн.: БГЭУ, 2000. – 182 с.

38. Сорокина Т.В. Планирование расходов на здравоохранение: Методические указания к практическим занятиям по курсу "Государственный бюджет". – Мн.: БГИНХ, 1985. – 34 с.
39. Ткачук М.И., Сорокина Т.В., Окружная Л.А. Налог с оборота. Методические указания к практическим занятиям по курсу "Государственный бюджет". – Мн.: БГИНХ, 1986. – 30 с.
40. Ткачук М.И., Сорокина Т.В., Окружная Л.А. Платежи из прибыли: Методические указания к практическим занятиям по курсу "Государственный бюджет". – Мн.: БГИНХ, 1987. – 32 с.
41. Ткачук М.И., Сорокина Т.В., Дорофеев В.Г. Планирование расходов на общеобразовательные школы: Методические указания к практическим занятиям по курсу "Государственный бюджет". – Мн.: БГИНХ, 1988. – 24 с.
42. Ткачук М.И., Сорокина Т.В., Ханкевич Л.К. Налогообложение предприятий: : Методические указания к практическим занятиям. – Мн.: БГИНХ, 1992. – 46 с.
43. Налогообложение: сборник задач / Под общей ред. Киреевой Е.Ф. – Минск: БГЭУ, 1998. – 100 с.

Словарь-справочник

44. Кароткі эканамічны слоўнік / Я.А. Александровіч, В.В. Асмалоўскі, І.В. Балдзін і інш.; Пад рэд. М.І. Платніцкага. – Мн.: БДЭУ, 1992. – 256 с.



Рэзюмэ

Сарокіна Тамара Уладзіміраўна

Рэфарміраванне бюджэтнага працэсу Рэспублікі Беларусь ва ўмовах трансфармацыйнай эканомікі

Бюджэт, бюджэтны працэс, бюджэтная сістэма, даходы і расходы бюджэту, бюджэтнае планаванне, міжбюджэтныя адносіны, выкананне бюджэту, бюджэтны дэфіцыт.

Аб'ектам даследавання з'яўляецца дзяржаўны бюджэт Рэспублікі Беларусь, бюджэтны працэс цалкам і яго этапы — бюджэтнае планаванне і выкананне бюджэту.

Прадмет даследавання — тэарэтычныя, метадалагічныя і практычныя пытанні арганізацыі бюджэтнага працэсу.

Мэтай даследавання з'яўляецца распрацоўка механізму рэфармавання бюджэтнага працэсу ў трансфармацыйнай эканоміцы, які ўключае метадалагічныя палажэнні і практычныя рэкамендацыі па павышэнні якаснага ўзроўню бюджэтнага планавання і выканання бюджэту, па ператварэнні міжбюджэтных адносін і збалансаванні бюджэту.

Метады праведзенага даследавання: навуковы метад пазнання, сістэмны падыход, метад параўнальнага аналізу, эканоміка-статыстычны, эканоміка-матэматычны, графічны, гістарычны метады.

Навуковую навізну маюць наступныя найбольш істотныя вынікі: распрацаваны механізм выраўноўвання даходнай базы мясцовых бюджэтаў на аснове ацэнкі падатковага патэнцыялу рэгіёнаў; упершыню распрацавана і прапанавана новая тэхналогія планавання расходаў на галіны невытворчай сферы, якая ўлічвае рэгіянальныя адрозненні ва ўмовах іх функцыянавання; прапанавана новая функцыянальная мадэль размеркавання трансфертаў з фонду фінансавай падтрымкі адміністрацыйна-тэрытарыяльных фарміраванняў, якая забяспечвае выраўноўванне даходаў і расходных функцый рэгіёнаў; прапанаваны шляхі і этапы скарачэння бюджэтнага дэфіцыту; упершыню распрацавана агульная канцэпцыя рэфармавання бюджэтнага працэсу ў Рэспубліцы Беларусь.

Вынікі даследавання выкарыстаны пры распрацоўцы Законау “Аб бюджэтнай сістэме Рэспублікі Беларусь”, Законаў “Аб бюджэце” на 1999-2000 гады (артыкул 21 Закона), Канцэпцыі развіцця бюджэтаў абласцей і г. Мінска на 1997-1999 гады, а таксама ў практыцы бюджэтнага планавання фінансавых органаў рэспублікі.

Галіна прымянення — Міністэрства фінансаў і мясцовыя фінансавыя органы, галіновыя міністэрствы, рэгіянальныя органы кіравання, бюджэтныя установы, вуні.

РЕЗЮМЕ

Сорокина Тамара Владимировна

Реформирование бюджетного процесса Республики Беларусь в условиях трансформационной экономики

Бюджет, бюджетный процесс, бюджетная система, доходы и расходы бюджета, бюджетное планирование, межбюджетные отношения, исполнение бюджета, бюджетный дефицит.

Объектом исследования является государственный бюджет Республики Беларусь, бюджетный процесс в целом и его этапы – бюджетное планирование и исполнение бюджета.

Предмет исследования – теоретические, методологические и практические вопросы организации бюджетного процесса.

Целью исследования является разработка механизма реформирования бюджетного процесса в трансформационной экономике, включающего методологические положения и практические рекомендации по повышению качественного уровня бюджетного планирования и исполнения бюджета, преобразованию межбюджетных отношений и сбалансированию бюджета.

Методы проведенного исследования: научный метод познания, системный подход, методы сравнительного анализа, экономико-статистический, экономико-математический, графический, исторический.

К наиболее существенным результатам, содержащим научную новизну, относятся следующие: разработан механизм выравнивания доходной базы местных бюджетов на основе оценки налогового потенциала регионов; впервые разработана и предложена принципиально новая технология планирования расходов на отрасли непроизводственной сферы, учитывающая региональные различия в условиях их функционирования; предложена новая функциональная модель распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки административно-территориальных формирований, обеспечивающая выравнивание доходов и расходных функций регионов; предложены пути и этапы сокращения бюджетного дефицита; впервые разработана общая концепция реформирования бюджетного процесса в Республике Беларусь.

Результаты исследования использованы при разработке Закона “О бюджетной системе Республики Беларусь”, Законов “О бюджете” на 1999-2001 гг. (ст.21 Закона), Концепции развития бюджетов областей и г. Минска на 1997-1999 гг., а также в практике бюджетного планирования финансовых органов республики.

Область применения – Министерство финансов и местные финансовые органы, отраслевые министерства, региональные органы управления, бюджетные учреждения, вузы.

RESUME

**Sorokina
Tamara Vladimirovna**

The Reforming of the Budget Process of the Republic of Belarus in the transformation economy

Budget, budget process, budgetary system, budget revenues and expenditures, budget planning, interbudget relations, implementation of the budget, budget deficit

The object of the research is the state budget of the Republic of Belarus; the budget process and its stages: the budget planning and the implementation of the budget.

The subject of the research is the theoretical, methodological and practical issues of the budget process.

The research goal is the development of the budget reformation mechanism in the transformation economy, including methodological regulations and practical recommendations to increase the quality level of the budget planning and its implementation as well as to reorganize interbudget relations and to balance the budget.

Research methods are: the method of scientific cognition; system approach; comparative analysis; economic-statistical and economic-mathematical methods; graphic and historical methods.

The most significant results containing scientific novelty are: the equation mechanism of local budget's revenues based on the evaluation of the region's fiscal potential is developed; the new technology of planning expenditures for the service-producing industries is developed for the first time; the new functional model of the distribution of transfers from funds of financial support of administrative formations is proposed; the functional model of the equalization of the revenues and expenditures of the regions is suggested; the ways and the stages to slash the budget deficit is proposed; for the first time the general concept to reform the budget process is developed.

The results of the research have been used in the development of the Law statue of the Budget System of the Republic of Belarus; Laws of the budget for 1999-2001 (item 21); the concepts of the development of budgets of the regions and Minsk city for 1997-1999 and in the practical applications of budget planning in the financial authorities.

The sphere of the implementation is Ministry of Finance and local financial authorities, branch ministries, regional management authorities, budget organizations and educational institutions.

Подписано в печать 02.02.2001. Формат 60х84/16. Офсетная печать.
Усл. печ. л. 2,5. Тираж 120 экз. Заказ 77.

Белорусский государственный экономический университет
Лицензия ЛВ № 170 от 21.01.98.
220070, г. Минск, пр. Партизанский, 26

Отпечатано в БГЭУ. Лицензия ЛП № 336 от 16.03.99.
220070, г. Минск, пр. Партизанский, 26