

БЮДЖЕТ БЕЛАРУСИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Т.В. Сорокина,

доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой бюджета и финансов внешнеэкономической деятельности Белорусского государственного экономического университета

В январе 2009 г. исполнилось 90 лет финансовой системе Республики Беларусь. Ее центральным звеном неизменно выступал государственный бюджет, ресурсы которого составляли финансовую базу для реализации экономической и социальной политики правительства на всех этапах государственного развития.

Однако бюджет Беларуси имеет более длительную историю своего существования. Он прошел те же этапы развития, что и государство, претерпевая количественные и качественные изменения. Бюджет зародился на ранних ступенях общественного развития не как финансовая категория, а в виде особой системы общественных отношений, связанных с мобилизацией доходов в форме материальных ценностей для создания бюджетного фонда (государственной казны) и осуществления государственных расходов. Процесс трансформации бюджета в финансовую категорию шел одновременно с развитием общества, государства и товарно-денежных отношений. В этих условиях бюджет формируется как фонд денежных средств, усиливается и его роль в связи с усложнением выполняемых им функций.

«Государственная роспись, или бюджет, – писал в начале XX в. один из основателей финансовой науки И.М. Кулишер, – есть выражение или отражение всего государственного хозяйства <...> Для того, кто умеет читать ее, она, подобно прожектору, сразу освещает все достоинства и пороки финансового хозяйства страны, немногими сочными мазками рисует пред его умственным взором яркую картину того, как данное государство ведет свое хозяйство, в чем оно полагает центр тяжести и точку опоры своих финансов, какие ставит себе цели, каким

путем и насколько умело и полно их достигает» [1. С. 1].

Современное государство использует бюджет как инструмент государственного регулирования общественных процессов. Бюджетные методы воздействия на экономику современного государства стали наиболее распространенными и эффективными.

Проследим генезис и трансформацию бюджета Беларуси на отдельных исторических этапах развития государства.

Генезис бюджета Беларуси и его развитие в составе Древнерусского государства

Генетические истоки бюджета берут начало из казны белорусских волостей-княжеств. История свидетельствует, что в VI–VII вв. н. э. на землях, прилегающих к Западной Двине, Днепру и Приляти, осело три группы славянских племен: кривичи, дреговичи, радимичи, которые сформировались как восточное славянство и в дальнейшем составили основу белорусской народности. Со второй половины IX в. в племенах начинается государственно-общественная организация, образуются волости-княжества. Самыми большими волостями считались Полоцкая, Смоленская и Туровская, менее крупными – Витебская, Минская, Оршанская, Мстиславская, Изяславская и др.

В IX в. белорусские княжества не представляли собой единого государства, но каждое из них являлось государственным объединением. В волости устанавливалась своя исполнительно-законодательная власть: законодательная принадлежала вечу – народному собранию, а исполнительная – князю с дружиной. Волостные князья с дружинами охраняли территорию волости и ходили в

походы на соседние вражеские волости или отдаленные чужие земли, охраняли торговые пути и караваны, чинили суд и расправу. *Каждая волость-княжество как государственное формирование имела свою казну – своеобразный бюджетный фонд.* Казна княжества не отделялась от казны князя и была в полном его распоряжении. В это время княжеская казна формируется из материальных ценностей и бюджет княжества еще не представляет собой финансовую категорию.

Явившись прообразом государственного бюджета, княжеская казна приобретает свойственные ему признаки: ее возникновение связано с появлением государственной организации у восточных славян; она создается как централизованный фонд, но пока еще не в денежном, а в натурально-вещественном выражении. Княжеская казна пополнялась в основном за счет дани, доходов от продажи рабов и имущества, захваченного в результате войн.

Образование княжеств у восточных славян происходило одновременно с формированием раннефеодального государства Киевской Руси. В середине IX в. восточные славяне стали объединяться, чтобы противостоять агрессии соседей-варягов и хазаров, которым они платили дань. Так возникли северный и южный союзы восточнославянских племен, на основе которых позже образовалось единое Древнерусское государство.

Возглавлял государство великий князь, которому подчинялись многочисленные удельные князья и бояре. За выполнение своих функций по внешней обороне и внутреннему управлению князь получал от населения доходы, которые формировали великокняжескую казну и шли на содержание княжеского двора и дружины. Дружина полностью была на иждивении князя. Князь ее кормил, одевал, вооружал и снабжал лошадьми (уже тогда расходы по обороне государства имели особый статус). *Казна великого князя все еще не отделялась от казны государства, но она была уже общегосударственным бюджетным фондом.*

В IX в. Киевский князь, централизовав вокруг себя разные племена, обложил их данью. Отсюда и возникло понятие «подданные». В то время дань была основным источником доходов. Она большей частью ре-

ализовывалась либо обменивалась на другие товары, пополнявшие княжескую казну. Это побуждало великих князей поощрять торговлю и способствовать ее развитию, охранять торговые интересы восточных славян и защищать великий водный путь «из варяг в греки».

Доходы от торговли рабами, которых княжеские дружины захватывали на войне, также составляли важную доходную статью. С развитием торговли все более существенным источником доходов становились *торговые пошлины.* Выполнение великим князем своих внутренних функций – «чинить суд и расправу» – позволяло получать *судебные пошлины и штрафы,* которые тоже поступали в княжескую казну. Кроме всего прочего, доходы Древнерусского государства формировались и за счет *контрибуций.* Так, согласно летописи, князь Олег, «заключив с греками договор после удачного нападения на Царьград, взял с них «уклады», контрибуцию, для городов Киева, Чернигова, Полоцка и других» [3. С. 71].

От своей судебной деятельности князья получали *«виры»* – штрафы за убийство свободного человека, *«продажи»* – штрафы (пеню) в пользу князя за другие правонарушения, судебные *«уроки»* – пошлины с гражданских процессов. Со временем все они превратились в судебные пошлины.

Кроме того, князья получали в свою пользу сборы: *мыто, весчее, померное.* Эти сборы были вначале платой за различные услуги, оказываемые торговцам: мыто – пошлинный сбор с купцов за услуги при перевозке товаров через волоки или при упорядочении торговли на рынках через особых приставов-мытников; весчее и померное – за перевешивание и измерение товаров. Позже все эти сборы приобрели значение чисто *торговых пошлин.*

Итак, князю поступали доходы в виде дани, пошлин, штрафов, контрибуции, различных сборов и др.

Под руководством великого князя находились многочисленные «светлые князья» – княжеские посадники, которые представляли в отдельных волостях особу князя, были его наместниками. Кроме прямой выдачи необходимых реквизитов для дружины, князь предоставлял посадникам в пользование

часть своих доходов: дани, судебных штрафов и торговых пошлин. Часть собираемой посадником дани использовалась на содержание княжеской дружины, а часть отправлялась великому князю в Киев.

В пределах отдельных княжеств функционировала собственная система сбора доходов в пользу князя. Иначе говоря, формировалась *княжеская казна на уровне местного самоуправления (образ местного бюджета)*.

В X–XII вв. на территории западных земель, как и в целом в Киевской Руси, укрепляется феодальное землевладение. Князья уже не удовлетворялись одними даними, судебными и торговыми пошлинами. Развитие феодальных отношений привело к укреплению феодальной знати и ее стремлению к обособлению и политической независимости от Киева. К концу XII в. Древнерусское государство стало распадаться на отдельные княжества и феодальные республики, великий князь Киевский был совершенно обессилён и не имел уже никакой власти над князьями. Союз восточного славянства был признан распавшимся.

За время нахождения в составе Древнерусского государства белорусские земли накопили опыт государственно-общественной организации. *В IX–XII вв. в Древнерусском государстве были заложены основы формирования бюджетной системы.* Несмотря на то, что казна великого князя не отделялась от казны государства, она выполняла функции государственного бюджета, являлась его предшественником. Выступавшая в качестве бюджетного фонда, государственная казна пополнялась как материальными ценностями, так и денежными доходами.

Государственное устройство Киевской Руси определило и *многоступенчатую систему формирования доходов*: на уровне государства (великого князя), отдельных княжеств и внутри них.

Волости и крупные города формируют свою казну, которая становится прообразом местного бюджета. По такому принципу позже стала формироваться бюджетная система Беларуси (государственный бюджет и местные бюджеты областей, городов, районов и т. д.).

Закладываются *принципы распределения доходов* между бюджетами. Имеется в виду,

что доходы, взимаемые на территории волостей, поступали в казну удельных княжеств, за исключением той части, которая направлялась великому князю. Тот факт, что великий князь получал доходы в виде части дани, позволяет признать существование *принципа значимости* в распределении государственных доходов: изначально дань была самым существенным доходным источником.

Четко прослеживается *территориальный принцип* сбора доходов, который заключался в том, что расчеты с великокняжеской казной каждая территория (волость, город) вела самостоятельно, а за сбор налогов на вверенной ему территории отвечал княжеский наместник.

Относительная самостоятельность княжеств, широкие права в решении вопросов формирования доходов казны и их использования позволяют говорить о том, что уже была подготовлена почва к развитию такого понятия, как *бюджетные права*. Местная администрация наделялась правами по сбору доходов на своей территории, введению местных налогов и сборов, установлению их размеров.

Важно отметить и то, что зарождающаяся система налогообложения уже предусматривала налоговые льготы для стимулирования тех или иных процессов хозяйственной жизни государства. Более того, между уровнями власти сложились вполне определенные отношения в распределении государственных доходов (между удельными князьями и великим князем), что заложило основы для развития в будущем *принципов формирования межбюджетных отношений*.

Таким образом, в IX–XII вв. создается в определенной степени упорядоченная, многоуровневая система формирования доходов государственного бюджетного фонда, организационные принципы которой в дальнейшем лягут в основу создания бюджетной системы Беларуси. В период распада Древнерусского государства, к концу XII в., белорусские земли были политически раздроблены и ослаблены междоусобицами. Литовские князья стремились использовать феодальную раздробленность Киевской Руси, для того чтобы подчинить своей власти западные территории Древнерусского государства.

Развитие госбюджета в Белорусско-Литовском государстве – Великом княжестве Литовском и Речи Посполитой в XIII–XVIII вв.

В начале XIII в. происходит объединение литовских земель под властью князя Миндовга, который расширил границы своего государства прежде всего за счет соседних княжеств Полоцкой Руси. Так в конце XIII–начале XIV в. сложилось феодальное государство *Великое княжество Литовское*, две трети земель которого составляли белорусские земли.

Вся законодательная власть и система государственного управления в объединенном государстве принадлежали великому князю (господарю). Он распоряжался и **государственной казной**. Удельная эпоха в Великом княжестве Литовском характеризовалась упрощенным вариантом построения взаимоотношений великокняжеской власти и удельных княжеств по поводу формирования доходов государственной казны. Он мало чем отличался от порядка, действовавшего в Древнерусском государстве.

К концу XV в., в связи с ростом полномочий рады, совещательного органа при князе, власть великого князя была ограничена. *С этого времени князь без одобрения рады не мог распоряжаться государственными доходами, расходовать самостоятельно средства государственной казны, вводить новые налоги и сборы.*

Для выполнения управленческих функций при князе формировался большой чиновничий аппарат, в котором уже функционировали две должности подскарбия: земского и дворного. Подскарбий земский ведал *казной государства*, а подскарбий дворный – непосредственно *доходами и расходами великокняжеских имений*. Это дает основание предположить, что в Великом княжестве Литовском происходило *постепенное отделение государственной казны от казны князя: «Разграничивается его карман и государственный сундук; ему отводится определенная сумма...»* [1. С. 18]. Тем не менее, принимая во внимание верховную власть и право собственности великих князей, следует сделать уточнение: государственная казна все еще являлась и казной великого князя.

Бюджет государства представлял собой простую смету великокняжеских, а позже – королевских доходов и расходов. В это вре-

мя доходы и расходы государства были тождественны доходам и расходам государей.

В Великом княжестве Литовском в XIV–первой половине XVI в., как и в других раннефеодальных государствах, *основным источником государственных доходов становятся домены, или государственные имущества: земли, леса, реки*. Раздавая земли «в особое содержание», великий князь *сам определял виды и размер доходов, которые они обязаны вносить в государственную казну*. Так, в Бобруйской волости король Сигизмунд отдал князьям, панам, боярам и дворянам только дань медовую с некоторых людей, «а дань грошовую и бобры, и куницы, – гласит лист короля от 7 марта 1533 г., – и ишшии всякіи повинности велели <...> им на нас давати» [2. С. 360]. Однако чаще всего при пожаловании земель великий князь отрекался от всех своих прав, за исключением тех, которые он имел на все имения в государстве как представитель верховной власти.

Согласно действующим привилеям, выданным *шляхте*, она освобождалась от уплаты податей. Что касается *частновладельческих крестьян*, то они платили все подати (кроме серебщины и ордынщины) в пользу своего хозяина. *Церковные земли*, как правило, были свободны от всяких повинностей.

Таким образом, *основная доля государственных доходов поступала с земель, в которых велось господарское хозяйство* (государственное и великокняжеское), как в сельской местности, так и в городах. Доходы с великокняжеских усадеб шли непосредственно князю. С остальных господарских (государственных) земель доходы поступали в государственную казну.

Обложение сельскохозяйственного населения и сбор платежей с них организовывались следующим образом. Крестьяне получали землю в пользование из рук феодала и должны были выполнять в пользу ее владельца разные повинности: платить дань, оброк продуктами, денжный оброк, отрабатывать барщину. Размер повинностей зависел от размера земельного участка, которым наделялся крестьянин. Натуральный оброк вносился в виде *дякло* и *мезлевы* – податей натурой со всего, что уродилось и прибыло в крестьянском хозяйстве. Термин «*дякло*» применялся ко всему, что уродилось и при-

было, а «мезелева» относилась исключительно к скоту. Отсюда были дякла ржаные и житные, пшеничные, овсяные, сенные и дровные, а мезелева бралась баранами, свиньями, яловицами, курами, яйцами и др. Эти подати перелажались иногда и на деньги. *Порядок сбора платежей регламентировался королевскими инструкциями и указами.*

Что касается дякол, то, в соответствии с инструкцией короля Сигизмунда 1529 г., жито и овес предписывалось собирать натурой и «суполно» отдавать городничим; «жыто и овес городничии наши, в каждом повете каждого году мають водле торгу продавати, а пенязи до скарбу нашего отдавати» [2. С. 474]. Что касается сена и дров, то державцы, по инструкции 1529 г., должны были собирать их «пенязьми». В отношении *мезелевы* инструкция 1529 г. предписывала собирать ее деньгами. Первоначально мезелева взималась в основном натурой.

Данники платили *дань медовую, бобровую и куничную, а также грошовую.* Грошовая дань бралась с пашенных земель, которыми владели данники, а натуральная – с их угодий. Взамен меда, бобров, куниц принимались и деньги.

Кроме дани и дякла, крестьяне уплачивали и различные другие платежи натурой, например *солью* (с соляников), *рыбой* (с рыболовов), *углем* (с угольников), *рудой* (с рудников), льном, хмелем (в Жмудской земле платились *пенязи льняные и хмелевые*), *саями, рогатинами* и т. д., что соответствовало специальным службам крестьян.

Вся ответственность по сбору податей лежала на наместниках-державцах и тивунах – помощниках державцев в их хозяйственно-административной деятельности. На местах блюстителями господарских интересов являлись представители собственной крестьянской власти (*приставы, сотники, сорочники, десятники и старцы*). Такая пирамида крестьянских властей обеспечивала наиболее полный контроль над уплатой податей и платежей. Должности эти были платные, а *поступления от продажи должностей составляли особый доходный источник казны.*

Крестьянские власти выгоняли людей на работу, распределяли повинности и платежи, следили, чтобы каждый участок выполнял возложенную на него «службу». Им

следовало принимать все меры, чтобы на волости не было недоимок.

Отдельную категорию плательщиков составляли крестьяне, называвшиеся *слугами*, главной повинностью которых была военная служба и ее снаряжение (панцирная служба). Слуги вербовались из зажиточных крестьян, так как подготовка к военным походам требовала больших расходов. *Панцирная служба*, как довольно тяжелая, освобождала несших ее лиц от всяких других повинностей, но они должны были за свой счет содержать хороших коней, обеспечивать сбрую и броню. *Государственная казна в значительной степени разгружалась за счет сокращения прямых военных расходов.*

Денежные оброки феодалы Великого княжества Литовского стали вводить для крестьян с XV в., что способствовало увеличению денежных поступлений в государственную казну. Она все более превращалась в денежный фонд. Однако еще длительное время одновременно существовали натуральная и денежная формы платежей податей.

В соответствии с инструкциями 1514 и 1529 гг., наместники-державцы собирали с крестьян *осадное, т. е. те денежные оброки*, которыми заменялись отдельные повинности крестьян. К этому же типу платежей можно отнести и *подать с сох*, которую установил король Сигизмунд в Жмудской земле в 1527 г. В западных областях Великого княжества Литовского господарские подданные платили чинш – денежный оброк, который брался с земельной единицы. Так в числе доходов появляются *«пенязи чиншевыи»*. В отдельных местностях взимались *подымщица, воловщина, поголовщина, посощица* (объектом обложения в данном случае были двор, вол, рабочий человек, соха).

Существовали также подати, имеющие особый государственный статус. Так, правительство Великого княжества Литовского ввело *специальную подать для военных целей* – серебщину. Она взималась не только с господарских крестьян и мещан, но и с княжеских, панских и боярских подданных и относилась, таким образом, к *разряду общегосударственных налогов*. За уплатой серебщины устанавливался строгий контроль. Схожей с серебщиной по своему статусу была подать, известная под названием *ордынци-*

на. Она взималась в основном натурой, соболями и сукнами. Мещанские общества нередко уплачивали серебщину и ордынщину из своих общественных доходов. Таким образом, серебщина и ордынщина являлись наиболее значимыми доходами, уплачивались в большей степени деньгами и обладали всеми признаками налогов.

В поветах княжества были территории, которые назывались в ту пору «места». Жители городов и местечек – мещане – составляли особый разряд плательщиков. Они несли большое количество повинностей, к числу которых принадлежали и поземельные подати, уплачиваемые либо с волоки, либо с хозяйства, либо как денежная дань. Поземельные подати вместе с некоторыми другими «податками» и повинностями при пожаловании магдебургского права заменялись нередко общей суммой, которую должно было уплачивать место. Кроме того, на всех мещан, как было уже выше сказано, налагались чрезвычайные подати в виде серебщины и ордынщины.

Итак, в доходах государственной казны Великого княжества Литовского, как и других средневековых государств, мы встречаем: добровольные – дары; домены; принудительные – налоги, пошлины, специальное обложение (целевые налоги).

Собственное хозяйство господаря во многих областях Великого княжества Литовского не приносило дохода. Не всегда прибыльными были и частновладельческие хозяйства. Между тем государственные потребности и роскошь княжеских дворов росли, что требовало дополнительных источников доходов.

В условиях, когда домены давали все меньше дохода, а налоги были невозможны без согласия сословий, князья использовали свою власть и исключительные права для пополнения казны, взимая те же налоги, но в скрытом виде, в форме, не вызывающей никаких сомнений в их правомерности. Так в феодальном государстве появляется новый источник доходов – *регалии*, т. е. фискальные права, доходные прерогативы казны, которые последняя брала в свое исключительное пользование, изъяв их из частного оборота, из сферы деятельности населения [1. С. 37].

Таким образом, регалии исторически развиваются в средние века как переходная

ступень от домениального хозяйства к налоговому государству. Это был период, в котором домен уже недостаточно, а налогов еще недостаточно.

Регалий насчитывалось множество. Крупнейшие из них – горная, соляная, лесная, речная, рыбной ловли, охоты, водяных и ветряных мельниц и др. На них государю принадлежало верховное право собственности, ведь они находились над поверхностью земли. Поэтому он мог эти объекты либо самостоятельно эксплуатировать, либо сдавать в аренду, взимать сборы за право, предоставляемое населению. Так возникла *таможенная регалия* – взимание налога с привозимых, вывозимых, провозимых товаров, с продаваемых на рынках, по существу своему – налог, но не требовавший согласия сословий. Таким же образом возникли *монетная* и *судебная регалии* как прерогатива верховной власти.

Как видно, *регалии дали начало косвенным налогам*. Нехватка доходов привела к тому, что князья во все большей степени стали использовать свою власть для контроля над разными видами торговли и промыслов. Так появились различные косвенные налоги в виде *торговых пошлин и промысловых налогов*. Из инструкций, данных в 1529 г. державцам Виленского и Троцкого поветов, державцам и тивунам Жмудской земли, следует, что они должны были собирать *мыта речные, мостовое и перевоз, капищину, пенязи торговые, померное, весчее и т.д.*

Мостовое, как и *перевоз*, были ни чем иным, как платежами за пользование мостом и перевозом. *Бочечное померное* взималось на торгу при перемере продававшегося зерна. Такое же значение имела «*вага*», или «*весчее*». Кроме того, в ряде мест взималась *подужчина*, которая была обычной пошлиной, взимавшейся с пустых подвод, ехавших на торг за покупками.

По инструкциям 1529 г., наместники-державцы должны были собирать в пользу господаря *торговые пенязи* в местах. Они взимались с лавок, или «клеток». В привилегии, выданном местечку Клещелязи на магдебургское право, читаем: «... а хто <...> торгует хлебом, солью, лоем або иными речьми, мает давати по грошу; а з яток мясных мает давати кождый резник и кождого торгу по

плечу мяса бараньего на двор наш» [2. С. 505]. Очевидно, регалии вносились и натурой.

Пиво и мед подлежали обычно обложению *капщиной* и при производстве, и при торговле ими, а торговля вином облагалась *корчомными пенязями*.

«Клетки» и «ятки мясные» уступались иногда «на местские потребности» при пожаловании магдебургского права. Как правило, весчее и померное при пожаловании магдебургского права также отдавалось «на потребности местские» вместе с другими великокняжескими доходами. *Эти факты говорят о существовании разделения доходов между государственной казной и бюджетами городов (по принципу закрепления доходов).*

Таким образом, в Великом княжестве Литовском регалии все более укреплялись как источник доходов государственной казны в условиях сокращения доходов от домен.

Основные итоги развития бюджетной системы в Великом княжестве Литовском сводятся к следующему.

Государственная казна Великого княжества Литовского в изучаемое время формировалась, как отмечалось, из натуральных и денежных податей и платежей. Существовало *разграничение между доходами*, поступающими в великокняжескую (государственную) казну, и остающимися в распоряжении отдельных землевладельцев и территорий. Часть из них носила название помещичьих, поскольку частным владельцам предоставлялось право взимать их с крестьян в свою пользу. Другая часть, наиболее значимые доходы, относилась к общегосударственным и взималась как с государственных, так и с частновладельческих крестьян, а также мещан.

Четко прослеживалось *деление платежей на налоговые и неналоговые*, налогов — на прямые и косвенные. Все большее их количество взималось в денежной форме. *Великокняжеская казна все более становилась денежным бюджетным фондом, а бюджет — финансовой категорией.*

Дальнейшее развитие получила *бюджетная система государства*. Имеется в виду, что в наиболее крупных городах создавались особые господарские (государственные) скарбы, которые являлись своеобразной городской казной, *прображом городского бюджета*, доходы которого в боль-

шей степени шли на удовлетворение местных нужд, *расходовались управлением города*. Этот факт позволяет говорить о *формировании бюджетных отношений между органами государственной власти различных уровней*. Однако эти отношения не были упорядочены. Строгого закрепления оставляемых городам доходов и их размеров еще не существовало, поскольку эти вопросы находились в компетенции государя и решались применительно к конкретным территориям и плательщикам. Действовала широкомасштабная система *льгот и привилегий*.

Тем не менее уже обозначились *принципы значимости доходов, подчиненности плательщиков и территориальной принадлежности*, в соответствии с которыми подати зачислялись в число господарских доходов либо оставлялись территориям (волостям, городам) или частным владельцам.

Был выработан механизм сбора податей и платежей. Органы государственного и местного управления в лице наместников-державцев, тивунов, старост и пр., отвечавшие за сбор доходов, во главе с подскарбием земским, ведавшим казной государства, представляли собой организованные исполнительные службы, почти прототип налоговых органов и Министерства финансов. Как представители великокняжеской власти, они распоряжались доходами и осуществляли расходы в пределах поветов, волостей, могли вводить местные налоги и сборы.

Итак, в Великом княжестве Литовском продолжала формироваться бюджетная система государства, сложилась налоговая система, значительно увеличилось количество доходных источников казны за счет развития косвенного налогообложения. Свое дальнейшее развитие получила система сбора платежей. Белорусские земли расширили опыт построения государственного бюджета, приобретенный в составе Древнерусского государства.

Во второй половине XVI в. происходят изменения в экономической и политической жизни Великого княжества Литовского. В 1569 г. была подписана уния с Королевством Польским. Согласно условиям унии, Великое княжество Литовское и Королевство Польское объединялись в одно государство — Речь Посполитую с единым королем, общим сеймом, единой денежной системой.

Однако Великое княжество Литовское и в составе Речи Посполитой оставалось самостоятельным. В нем сохранилась система податей и повинностей, шел активный процесс замены натуральных повинностей денежными налогами.

Наиболее крупные города к концу XVI в. добились магдебургского права. Полоцк, Брест, Могилев, Витебск, Минск, Гродно являлись важнейшими торговыми центрами, через которые велась активная торговля с купцами России, Польши, Прибалтики. Крупные торговые города имели богатых купцов, с которых собиралась *донатива купеческая* – государственный налог.

К концу XVII в. экономическое положение Речи Посполитой ухудшилось. Непрерывные войны привели к опустошению государственной казны. Кроме того, начало XVIII в. ознаменовалось новой волной освободительного движения на белорусских землях за воссоединение с Россией.

Внутреннюю слабость Речи Посполитой использовали правительства Пруссии, Австрии и России. Вторая половина XVIII в. заканчивается троекратным разделом Речи Посполитой в 1772, 1793 и 1795 гг., в результате которого это государство перестало существовать, а *белорусские земли были воссоединены с Россией*.

Свое дальнейшее развитие бюджет нашего государства получил, находясь в составе бюджетной системы России, а позже – СССР. Этот период достаточно полно описан в экономической литературе (см. [6]). Поэтому акцентируем внимание на особенностях развития бюджета Беларуси в постсоветский период. В начале 90-х годов XX в. бюджет нашей страны начинает функционировать в условиях суверенитета.

Развитие бюджета Республики Беларусь в условиях суверенитета и рыночных преобразований (1991–2009 гг.)

До 1991 г. государственный бюджет БССР являлся составной и неотъемлемой частью государственного бюджета Союза ССР. Бюджетный процесс в республике регламентировался законодательством СССР. Верховный Совет СССР устанавливал доходы и налоги, поступающие в союзный, республиканские и местные бюджеты. В то же

время республиканские и местные органы власти не имели права вводить налоги и доходы, не предусмотренные союзным законодательством. Наиболее крупные доходы государственного бюджета, поступавшие по всей территории СССР, такие как налог с оборота, подоходный налог с населения, закреплялись за союзным бюджетом (часть из них затем направлялась на покрытие расходов союзных республик).

Верховному Совету СССР принадлежало право не только утверждать государственный бюджет СССР, но и устанавливать объемы государственных бюджетов союзных республик в общей сумме доходов и расходов. При этом разработанный республикой проект бюджета, как правило, неоднократно уточнялся Министерством финансов СССР с точки зрения соответствия доводимым центром показателям и только потом утверждался Верховным Советом республики.

Таким образом, государственный бюджет БССР составлялся, рассматривался, утверждался и исполнялся в условиях жесткого диктата центральных органов власти и законодательства, ограничивающего права республики по управлению бюджетным процессом.

Коренные изменения в бюджетном процессе произошли в связи с провозглашением суверенитета республики (см. [5]). Первый самостоятельный бюджет государства был составлен на 1991 г. исходя из принятой Верховным Советом БССР в июле 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики, концепции экономического суверенитета Белорусской ССР, Основных положений программы перехода Белорусской ССР к рыночной экономике и имел ряд особенностей.

Бюджет 1991 г. был утвержден 21 декабря 1990 г. Верховным Советом БССР как Закон Белорусской ССР и с этого времени не включался в состав никакого другого бюджета. В нем отражались следующие показатели: объем республиканского бюджета по доходам и расходам и предельный размер бюджетного дефицита, нормативы отчислений в союзный бюджет и бюджеты областей республики и г. Минска и др. Республиканский бюджет Белорусской ССР составил по доходам 6,9 млрд руб. и по расходам –

8,5 млрд руб., предельный размер дефицита – 1,6 млрд руб. [4. С. 1]. Местные бюджеты утверждались местными Советами и включались в консолидированный (сводный) бюджет республики. Дефицит консолидированного бюджета по уточненному плану составил 3,7 млрд руб., или 11,6% к расходам бюджета и 13,1% к объему доходов [7].

В бюджете на 1991 г. еще отражались взаимоотношения с союзным бюджетом по поводу передачи в союзный бюджет части доходов. Однако в бюджет республики уже полностью зачислялись налог с оборота и подоходный налог с населения, поступающие на ее территории. Курс на рыночные преобразования способствовал появлению в бюджете доходов от выкупа, акционирования, реализации государственной собственности. Они планировались на уровне 3,8% от объема доходов консолидированного бюджета.

В доходной части бюджета планировались и целевые поступления, в частности в фонд финансирования республиканских и региональных социальных программ в размере 2,2% от всех доходов государственного бюджета. Средства указанного фонда предусматривалось направлять на строительство жилья, объектов социальной сферы, новых и расширение действующих предприятий по выпуску товаров народного потребления, других предприятий приоритетных отраслей хозяйства, повышение заработной платы работникам народного образования, здравоохранения и культуры.

Кроме того, в доходах бюджета отражались средства целевых фондов – республиканского и местных дорожных фондов, которые были образованы в целях аккумуляции средств на строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования. Вводился целевой чрезвычайный налог для ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Предусматривались меры по укреплению местных бюджетов. Наряду с отчислениями от общегосударственных налогов и доходов, отдельным областям передавался почти весь контингент налога с оборота, поступающего на их территории. Например, Минской области норматив отчислений от налога с оборота устанавливался в размере 94,5%, Гродненской – 99,9% [4. С. 1].

В расходной части бюджета происходит переориентация направлений бюджетных средств. Предусматривается снижение расходов на народное хозяйство: они планировались на уровне 58,4% (в 1989 г. – 62,7%) расходов консолидированного бюджета. Значительную их часть, 49,5%, государство направляло на возмещение разницы в ценах, государственные дотации на покрытие убытков и образование хозрасчетных фондов, надбавки к закупочным ценам на сельхозпродукцию.

Принимая во внимание возможность негативных последствий воздействия рыночных отношений на развитие отраслей экономики, других непредвиденных событий, в бюджете на 1991 г. было предусмотрено образование резервных фондов: фонда стабилизации экономики, резервного фонда Совета министров и фондов непредвиденных расходов исполкомов местных Советов.

Необходимость поддержать реальный сектор экономики в условиях формирования рыночных отношений не позволила увеличить расходы на социально-культурные мероприятия: на 1991 г. они были установлены на 6% ниже, чем в 1990 г. (по уточненному плану). Однако для поддержания уровня жизни населения в условиях инфляции в бюджете предусматривались расходы на индексацию их доходов. Расходы на науку планировались в размере лишь 0,8% в общем объеме расходов консолидированного бюджета [4. С. 1]. В течение года производились перерасчеты плановых показателей по доходам и расходам бюджета.

Впервые в Законе «О Государственном бюджете Белорусской ССР на 1991 год» в связи с запланированным дефицитом бюджета определены мероприятия по его сокращению: более полная мобилизация доходов от разгосударствления собственности; привлечение на добровольной основе свободных средств предприятий, организаций и населения; выпуск облигаций и других ценных бумаг; расширение платных видов услуг, оказываемых населению; упорядочение системы льгот и компенсаций работающим гражданам; жесткий режим экономии в расходовании средств.

Значительную роль в упорядочении бюджетного процесса сыграл принятый в марте 1991 г. Закон БССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Бело-

русской ССР». Впервые определен статус местных бюджетов как самостоятельных единиц в бюджетной системе республики. В Законе четко определялись доходы, зачисляемые в бюджеты соответствующих уровней: первичного, базового и областного. При недостаточности собственных средств им предусматривались дотации, субсидии и субвенции из вышестоящего бюджета.

Законом вводился порядок определения минимальных размеров местных бюджетов на основе нормативов бюджетной обеспеченности на одного жителя, которые устанавливались Верховным Советом Белорусской ССР. Местным бюджетам, собственная доходная база которых недостаточна для запланированных расходов, устанавливался норматив бюджетных отчислений от общегосударственных доходов и налогов, взимаемых на данной территории. Принцип формирования этого норматива заключался в доведении местного бюджета до минимального размера, гарантирующего среднереспубликанскую бюджетную обеспеченность на одного жителя. При увеличении расходов местный Совет должен был самостоятельно решать вопрос сбалансированности бюджета. Таким образом, указанный Закон регулировал основные вопросы организации бюджетного процесса в важнейшем звене бюджетной системы – местных бюджетах.

В 1991 г. Министерство финансов республики утвердило классификацию доходов и расходов республиканского и местных бюджетов Республики Беларусь, что позволило упорядочить составление и исполнение бюджета, унифицировать бюджетную документацию, формы отчетности.

Однако более глубокие изменения в бюджете происходят с 1992 года. Начиная с этого времени формирование доходной части бюджета стало осуществляться на основе собственного налогового законодательства, которое предусматривало гарантии независимости республики как суверенного государства в формировании собственных доходов и защиту ее экономических интересов. Прежде всего имеется в виду Закон «О налогах и сборах, взимаемых в бюджет Республики Беларусь», а также Законы об отдельных видах налогов. Вводился механизм налогообложения, применяемый в европейских

странах, в котором функционирует система косвенных налогов, включающая налог на добавленную стоимость и акцизы. В целях установления государственного контроля над рациональным использованием природных ресурсов был введен налог за пользование природными ресурсами. Элементом рыночных отношений явился налог на недвижимость, который устанавливался как для юридических, так и физических лиц. Кроме того, с населения предусматривалось, как и ранее, взимание подоходного налога, но в условиях значительного повышения необлагаемого минимума. Одновременно уже с 1991 г. в республике отменяется налог на холостяков, малосемейных и одиноких граждан (на год ранее союзного законодательства).

Исходя из принципов государственного суверенитета, республика самостоятельно регулирует вопросы внешнеэкономической деятельности. В этой связи в доходы бюджета Беларуси поступали налог на экспорт и импорт, таможенные пошлины и другие доходы, взимаемые таможенной службой. Кроме того, бюджет пополнялся и менее значительными доходами: от проведения денежно-вещевых лотерей, реализации облигаций займов, уплаты государственной пошлины, сборов, а также разными неналоговыми доходами.

Введение более прогрессивных налогов, отвечающих требованиям рыночной экономики, предполагало отмену ряда ранее действующих налогов и отчислений в бюджет. В частности, отменялся налог с оборота, налог с продаж и др. С учетом этих замещений общий объем доходов консолидированного бюджета определился в размере 91,5 млрд руб., с ростом против уточненного плана 1991 г. в 3,3 раза [7].

При разработке расходной части бюджета на 1992 г. Министерство финансов республики исходило из необходимости увеличения расходов в связи с приобретением республикой независимости, а также комплекса мер по социальной защите населения в условиях либерализации цен и перехода к рыночным отношениям. Объем консолидированного бюджета по расходам был определен в сумме 97,3 млрд руб. и увеличился в 3 раза против уточненного плана на 1991 г. Дефицит консолидированного бюджета утверждался в размере 5,8 млрд руб., или 6%

от расходов, в том числе по республиканскому бюджету – 3,5 млрд руб. (6%) и местным бюджетам – 2,3 млрд руб. (6%) [7].

На финансирование отраслей экономики было направлено 41,8% от расходов бюджета, в том числе на капитальные вложения, дотации, компенсацию разницы в ценах, субсидии и др.

Выразительной особенностью бюджета стало усиление его социальной ориентации. Из бюджета, кроме обычных затрат, финансировались расходы, связанные с поддержанием жизненного уровня населения. В 1992 г. на финансирование социально-культурных учреждений и мероприятий по социальной защите населения было направлено 30,4% от объема расходов консолидированного бюджета, в том числе почти 10% – на поддержание жизненного уровня населения.

Республика взяла курс на развитие наукоемких отраслей, в связи с чем в бюджете 1992 г. увеличились затраты на науку, однако они по-прежнему оставались незначительной долей в расходах бюджета – 1,4%.

Беларусь стала суверенной, возникла необходимость предусмотреть в бюджете расходы на финансирование обороны, выпуск национальной валюты и других ценных бумаг. По этой же причине наблюдался значительный рост расходов на содержание правоохранительных органов, органов государственной власти и управления. Планировались расходы по обслуживанию государственного внутреннего долга.

Для оказания помощи отдельным предприятиям при переходе к рыночным отношениям создавались республиканский и местные фонды стабилизации экономики.

Таким образом, в 1991–1992 гг. было положено начало формированию национальной бюджетной системы. Итоговым документом, послужившим законодательному оформлению принципов функционирования бюджетной системы и организации бюджетного процесса,

стал Закон «О бюджетной системе Республики Беларусь», принятый и введенный в действие в июне 1993 г.

Развитие бюджета Беларуси в конце XX–начале XXI в.

Дальнейшее развитие государственного бюджета происходило в условиях активного формирования рыночных отношений в республике и возрастания роли бюджета в системе государственного регулирования. Это сопровождалось усилением централизации финансовых ресурсов в государственном бюджете (табл. 1).

Таблица 1

Доходы консолидированного бюджета Республики Беларусь, % к ВВП

Показатель	1992 г.	1993 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.*
Доходы бюджета	32,4	37,0	34,9	48,4	48,5	50,0	51,0

*Ожидаемое исполнение по состоянию на 01.04 2008 г.

Источник. Составлено по данным Министерства финансов Республики Беларусь.

Очевидно, что за период с 1992 по 2008 г. доля консолидированного бюджета в ВВП выросла с 32,4 до 51,0%. Существенно увеличился и объем бюджета (табл. 2).

Только за период с 2005 по 2008 г. объем бюджета вырос в 2 раза. Это в значительной степени связано с поэтапным включением в его состав доходов государственных внебюджетных фондов, в том числе с 2004 г. – внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты. Такие меры позволяют максимально концентрировать в бюджете государственные доходы, оперативно управлять бюджетными ресурсами, контролировать их использование, однако влияют на структуру доходной части бюджета (табл. 3). Из приведенных данных видно, что в 2000–2005 гг. наблюда-

Таблица 2

Динамика доходов консолидированного бюджета, млрд руб. (в действовавших ценах)

Показатель	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.*
Доходы бюджета (с целевыми фондами), млрд руб.	30824,9	38391,2	48049,0	65660,5

*Ожидаемое исполнение по состоянию на 01.04 2008 г.

Источник. Составлено по данным Министерства финансов Республики Беларусь.

Структура доходов консолидированного бюджета Республики Беларусь, % к итогу

Доходы	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.*
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:					
налоговые и неналоговые	81,5	47,0	58,6	62,7	68,6
государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов, % к общему объему доходов	18,5	53,0	41,4	37,3	31,4
доходы государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов, % к налоговым и неналоговым доходам	22,8	113,0	63,6	59,5	45,6

*Ожидаемое исполнение по состоянию на 01.04 2008 г.

Источник. Рассчитано по данным Министерства финансов Республики Беларусь.

лась тенденция роста доли доходов целевых фондов в общем объеме доходов бюджета – за указанный период их удельный вес увеличился с 18,5 до 53%. Однако в последующие годы эта тенденция ослабла.

Основная масса доходов бюджета формируется за счет налоговых поступлений. Несмотря на то, что в республике происходило поэтапное снижение налоговой нагрузки на экономику, это не привело к потерям доходов бюджета, поскольку одновременно принимались меры по расширению налогооблагаемой базы. В последние годы республиканский бюджет, утверждаемый с дефицитом, исполнялся с положительным сальдо (табл. 4).

Качественному исполнению бюджета во многом способствовало развитие системы Государственного казначейства Республики Беларусь. В настоящее время казначейскими технологиями охвачены как республиканский, так и местные бюджеты. Ключевым элементом казначейского исполнения бюджета является единый казначейский счет, позволяющий максимально реализовать один из важнейших принципов исполнения бюджета – принцип единства кассы. Казначей-

ская система дает возможность аккумулировать информацию об исполнении доходной части бюджета и осуществлять контроль над распределением бюджетных потоков.

Таким образом, в Республике Беларусь было обеспечено стабильное состояние бюджетного фонда, что позволяло финансировать плановые расходы. В структуре расходов бюджета также происходят существенные изменения (табл. 5).

В последние 15 лет бюджет все более приобретает ярко выраженную социальную направленность. Если в 1992 г. в социальную сферу направлялось 30,4% расходов бюджета, то в 2005–2008 гг. – около половины и более. Очевидно значительное сокращение (с 41,8% в 1992 г. до 19,6% в 2005 г.) расходов на отрасли экономики. Уменьшение бюджетных ассигнований в этом направлении позволило высвободившиеся бюджетные ресурсы направить на финансирование социально-культурных учреждений и мероприятий по социальной политике. Таким образом, качественные и структурные изменения, происходящие в доходах и расходах бюджета, отражают основные направления бюджетной политики государства в условиях развития рыночных

отношений и стабилизации национальной экономики.

Важным событием 2008 г. явилось принятие Бюджетного кодекса Республики Беларусь – законодательной основы бюджетного устройства государства. Его появление правомерно рассматривать как кульминационный момент в развитии

Таблица 4

Динамика основных показателей республиканского бюджета в 2005–2008 гг., трлн руб. (в действовавших ценах)

Показатель	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.*
Объем доходов	21,29	28,66	36,23	49,0
Объем расходов	20,75	27,49	35,91	48,1
Дефицит (-), профицит (+)	+0,54	+1,17	+0,32	+0,9
Дефицит (-), профицит (+), % к ВВП	0,9	1,5	0,3	0,7

*Ожидаемое исполнение по состоянию на 01.04 2008 г.

Источник. Рассчитано по данным Министерства финансов Республики Беларусь.

**Структура расходов консолидированного бюджета Республики Беларусь,
% к общему объему расходов**

Расходы	1992 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.*
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:					
общегосударственная деятельность	3,2	13,1	12,5	12,7	12,4
национальная оборона	4,8	2,4	2,6	2,5	2,4
правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности, судебная власть	3,0	4,5	4,6	4,3	3,9
национальная экономика	41,8**	19,6	20,4	23,6	26,1
охрана окружающей среды	0,0	1,3	1,2	1,1	1,0
жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство	-	5,5	5,3	5,4	5,1
социально-культурные учреждения и мероприятия по социальной политике	30,4	53,6	53,4	50,4	49,1
предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	12,6	-	-	-	-
прочие	4,2	-	-	-	-

* Ожидаемое исполнение по состоянию на 01.04 2008 г.

** Включая расходы на жилищно-коммунальное хозяйство.

Источник. Рассчитано по данным Министерства финансов Республики Беларусь.

бюджета Беларуси. В Бюджетном кодексе заложены инновационные подходы к построению межбюджетных отношений, бюджетному финансированию, организации бюджетных процедур. Этот документ предусматривает развитие бюджетных отношений на более высоком качественном уровне и направлен на обеспечение стабильности бюджетной системы государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кулишер И.М. Очерки финансовой науки. Петроград: Наука и школа, 1919.

2. Любавский М.К. Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства ко времени издания первого Литовского статута. М.: Т-во тип. Мамонтова, 1892.

3. Любавский М.К. Лекции по древней русской истории до конца XVI в. М.: Унив. тип., 1915.

4. Закон «О Государственном бюджете Белорусской ССР на 1991 год» // Советская Белоруссия. 1991. 8 янв.

5. Сорокина Т.В. Бюджетный процесс в Республике Беларусь. Минск: БГЭУ, 2000.

6. Сорокина Т.В. Бюджет Беларуси: генезис и развитие. Минск: Маладзічок, 2000.

7. Отчетные данные Министерства финансов Республики Беларусь.



Материал поступил 04.02 2009 г.