

Законодательная основа межбюджетных отношений: анализ и комментарии

Тамара СОРОКИНА,
профессор кафедры финансов БГЭУ,
доктор экономических наук

Осуществление экономических преобразований в Республике Беларусь потребовало формирования качественно новой бюджетной системы, разработки адекватной модели межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения — это наиболее сложная сфера государственных финансов. Они оказывают многогранное влияние на совокупность политических, экономических и социальных процессов в обществе. От их организации зависит стабильность финансовой базы регионов, эффективность региональной государственной политики.

Уточнение концепции развития местных бюджетов внесло определенные позитивные сдвиги в этом направлении, но не решило всех проблем. Процесс реформирования межбюджетных отношений остается незавершенным.

Одним из важнейших условий для решения этой задачи является создание прочной законодательной основы функционирования межбюджетных отношений.

В Республике Беларусь нет бюджетного кодекса — основного документа, который должен регламентировать организацию межбюджетных отношений. В настоящее время эту функцию выполняют в основном следующие законы и нормативные документы:

- 1) Закон Республики Беларусь «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» (в редакции с учетом изменений и дополнений от 9.07.2002 г.);
- 2) Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в новой редакции);

3) ежегодные законы Республики Беларусь о бюджете на соответствующий финансовый год;

4) «Правила составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использование» (утв. МФ РБ 30.12.99.)

Следует обратить внимание, что ни в одном из перечисленных документов нет специального раздела, посвященного межбюджетным отношениям.

Между тем разбалансированность межбюджетных финансовых потоков и несовершенство региональной бюджетной политики требует проведения критического анализа и дополнительной теоретической аргументации ряда положений указанных документов. Остановимся на отдельных из них.

В соответствии с Законом «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» в бюджетную систему включаются как самостоятельные части республиканский и местные бюджеты. Совокупность бюджетов соответствующей административно-территориальной единицы составляет ее консолидированный бюджет. Местные бюджеты отражают доходы и расходы, которыми распоряжаются соответствующие государственные органы. Закон закрепляет за государственными органами право самостоятельно составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты.

Однако при существующей модели межбюджетных отношений это право ограничено в связи с тем, что местные бюджеты находятся в существенной зависимости от республиканского бюджета (а каждый нижестоящий бюджет — от вышестоящего). Доходы местных бюджетов в значительной степени формируются за счет поступлений из республиканского бюджета в

виде отчислений от республиканских налогов и доходов, субсидий, субвенций, дотаций. Ввиду отсутствия стабильности в отношениях (прежде всего отсутствие стабильных нормативов отчислений) между бюджетами различных уровней местные Советы не имеют возможности составлять прогнозы развития собственной финансовой базы даже в среднесрочной перспективе.

В соответствии со ст. 13 Закона «Доходы бюджетов» — доходы каждой административно-территориальной единицы формируются за счет налогов, других обязательных платежей, а также иных поступлений. Местные Советы депутатов вправе устанавливать зачисляемые в их бюджеты местные налоги и другие обязательные платежи в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Абз. 4 ст. 13 устанавливает собственные источники доходов. В частности, к *собственным* источникам доходов бюджета относятся:

- источники доходов, *закрепленные* законодательством Республики Беларусь за бюджетом каждого уровня;
- дополнительные источники доходов, устанавливаемые самостоятельно местными Советами депутатов.

В бюджет могут также поступать дотации, субвенции, субсидии, а также заемные средства.

Комментарии к ст. 13. Очевидно, что в тексте Закона отождествляются собственные и закрепленные доходные источники. Не расшифрованы другие обязательные платежи и иные поступления (формы изъятия).

Между тем перечень доходов, закрепляемых за местными бюджетами, может изменяться законом о бюджете на соответствующий год. На практике это имеет место и не способствует со-

зданию стабильных условий формирования доходной базы бюджетов.

Требует дополнительной аргументации отнесение отдельных источников доходов к разряду закрепленных и регулирующих.

Ст. 14 Закона «Расходы бюджетов» гласит, что расходы бюджетов определяются программами социально-экономического развития и соответствующей административно-территориальной единицы и осуществляются по направлениям и в размерах, установленных законодательством Республики Беларусь и решениями местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год.

При этом Закон не уточняет, на какой основе определяются расходы бюджетов всех уровней (например на основе минимальных государственных социальных стандартов, нормативов финансовых затрат на оказание государственных услуг и т. п.). Не уточняется и механизм учета региональных особенностей при расчете объема расходов (в России, например, применяются единые методологические подходы к расчету минимальной бюджетной обеспеченности и единая формула расчета, учитывающая специфику регионов).

Данная статья закрепляет создание в республиканском и местных бюджетах резервных и целевых бюджетных фондов, регламентирует направления их использования. В частности, определяется, что средства целевых бюджетных фондов «...используются по целевому назначению на осуществление социальных, экологических и других программ, ликвидацию последствий стихийных бедствий и проведение других мероприятий, которые не могли быть предусмотрены при утверждении бюджетов».

Комментарии к ст. 14. Закон решает формировать целевые фонды под «другие» программы. В настоящее время в составе как республиканского, так и местных бюджетов существует целая система целевых фондов, большинство из которых – отраслевые целевые фонды, средства которых направляются на покрытие прямых издержек соответствующих отраслей

(жилищное, коммунальное хозяйство, транспорт, связь и др.). Так, в местных бюджетах функционируют: местные целевые бюджетные фонды стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия, местные дорожные фонды, местные фонды охраны природы, местные целевые жилищно-инвестиционные фонды, могут формироваться другие целевые бюджетные фонды.

Часть средств республиканских целевых бюджетных фондов передается местным бюджетам. Суммы перечислений утверждаются для областей республики законом о бюджете на соответствующий год.

В Законе не определены критерии, по которым происходит передача средств целевых фондов местным бюджетам (что не исключает элемент субъективизма). Это ставит в неравные условия регионы и отрасли в отношении доступа к бюджетным средствам.

Очевидно, что перераспределение ресурсов целевых бюджетных фондов также является сферой межбюджетных отношений, однако принципы, цели, механизм такого перераспределения не обозначены.

В целом же деление бюджета на части в связи с образованием целевых бюджетных фондов усложняет получение информации об использовании бюджетных ресурсов и планировании их потребности, уменьшает прозрачность бюджета, усложняет межбюджетные отношения.

Упразднение целевых фондов (кроме социальных) позволило бы сформировать единую структуру расходов бюджета, сократить сферу межбюджетных отношений, упростить механизм перераспределения бюджетных ресурсов.

В соответствии со **ст. 17 Закона «Сбалансированность бюджетов»** сбалансированность бюджетов всех административно-территориальных единиц является необходимым условием бюджетной политики.

Комментарии к ст. 17. Однако это условие не является обязательным. Закон допускает несбалансиро-

ванность республиканского и местных бюджетов. В этом случае предельные размеры дефицита республиканского бюджета, бюджетов областей и города Минска устанавливаются законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый год.

Предельные размеры дефицита бюджетов районов и городов областного подчинения определяются решениями вышестоящих Советов депутатов в пределах уровня дефицита, установленного для бюджетов областей и города Минска, для бюджетов городов районного подчинения, поселков городского типа, сельсоветов – вышестоящими местными Советами депутатов.

При этом источники финансирования бюджетного дефицита утверждаются решениями местных Советов.

Одновременно эта же статья определяет и механизм сбалансирования местных бюджетов: «для сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов могут выделяться дотации из вышестоящих бюджетов».

По этому поводу необходимо отметить следующее:

- 1) дотации не являются основным методом бюджетного регулирования;
- 2) для сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов существуют более эффективные методы: предоставление отчислений от республиканских налогов и доходов как основной метод, а также субвенций и субсидий;
- 3) в настоящее время местные бюджеты всех уровней составляются с нулевым сальдо, т. е. балансируются.

Ст. 21 Закона «Составление, рассмотрение и утверждение бюджетов» определяет основные показатели, которые ежегодно утверждаются законом о бюджете на очередной финансовый год. Среди них – распределение доходов между республиканским и местными бюджетами, а также нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и г. Минска.

Комментарии к ст. 21.

1. Данная статья (как и ст.13) узаконивает ежегодный пересмотр состава доходов, передаваемых местным бюджетам, что делает нестабильными законодательную основу и условия формирования доходной базы регионов. Уточнение перечня закрепленных за местными бюджетами доходов может производиться в исключительных случаях.
2. Нормативы отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей в бюджеты областей и города Минска должны также быть стабильными и приниматься на 3-5 лет.

Это позволит не только создать условия местным органам управления для прогнозирования доходов региональных бюджетов, но и работать над их увеличением, не беспокоясь, что в следующем году они не будут переданы местным бюджетам.

Ст. 23. «Содержание республиканского бюджета». Абз. 4 гласит, что распределение доходов и расходов между республиканским бюджетом и местными бюджетами областей и г. Минска утверждается законом о бюджете на очередной финансовый год (абз. 4). Через республиканский бюджет осуществляется перераспределение части финансовых ресурсов между областями и городом Минском в целях выравнивания уровней их экономического и социального развития (абз. 2). Из средств республиканского бюджета могут выделяться бюджетам областей и г. Минска дотации, субвенции, субсидии при недостаточности средств их бюджетов для финансирования отдельных расходов и мероприятий (абз. 3).

Комментарии к ст. 23.

1. Абз. 3 ст. 23 противоречит абз.8 ст.17 данного закона, в котором указано, что «для сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов могут выделяться дотации из вышестоящих бюджетов», т. е. в соответствии с Законом дотации изначально предназначены для сбалансирования бюджетов, а не выравни-

вания уровней экономического и социального развития регионов (в мировой практике для этих целей предназначены трансферты).

2. В Законе не конкретизируется, на каких принципах, основах производится выравнивание уровня социально-экономического развития регионов. Механизм такого выравнивания посредством бюджета не существует, есть лишь отдельные элементы, которые направлены в основном на выравнивание расходов местных бюджетов.
3. Данная статья не предусматривает перечисление местным бюджетам части ресурсов республиканских целевых бюджетных фондов при недостаточности средств для финансирования отдельных расходов и мероприятий (как отмечалось выше, на практике это имеет место). В таких случаях Законом предусмотрено перечисление дотаций, субсидий, субвенций как обезличенных доходов.

Очевидно, что эта статья Закона также требует уточнения.

Ст. 31 «Доходы местных бюджетов» гласит, что доходы местных бюджетов формируются в соответствии со статьей 13 настоящего Закона.

Ст. 32 Закона «Распределение доходов между местными бюджетами» определяет порядок распределения доходов между местными бюджетами. Установлено, что состав и размеры отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей, зачисляемых в бюджеты областей и г. Минска, устанавливаются ежегодно в законе о бюджете Республики Беларусь на предстоящий финансовый (бюджетный) год. Их распределение между областными бюджетами и бюджетами районов и городов областного подчинения осуществляется областными Советами депутатов. А дальнейшее распределение между районными бюджетами, бюджетами городов районного подчинения, поселков городского типа и сельсоветов осу-

ществляется районными Советами депутатов.

Комментарии к ст. 32. Как показывает практика, вышестоящие (областные) Советы депутатов при распределении регулирующих доходов большую их часть оставляют в областных бюджетах, поэтому бюджеты базового уровня (прежде всего районные) высокодотационные;

Данная статья не предусматривает законодательного закрепления предельного уровня дотационности местных бюджетов и не определяет механизм их сбалансирования.

Ст.33 «Расходы местных бюджетов». В соответствии с данной статьей местные Советы депутатов самостоятельно в пределах своих полномочий определяют направления использования средств местных бюджетов, за исключением переданных им из вышестоящего бюджета финансовых ресурсов, имеющих целевое назначение.

Местные исполнительные и распорядительные органы могут вкладывать имеющиеся у них временно свободные денежные средства в хозяйственную деятельность, ценные бумаги, иную инвестиционную деятельность.

Комментарии к ст. 33. Текстом указанной статьи не определяется понятие «временно свободные денежные средства». Между тем в условиях напряженного исполнения бюджетов, высоком уровне дотационности правомерно было бы конкретизировать понятие «свободных» средств и временной период, в течение которого они считаются «свободными».

Ст. 34 Закона «Составление, рассмотрение и утверждение местных бюджетов» определяет источники формирования доходной базы местных бюджетов. В частности, записано, что каждый местный Совет депутатов самостоятельно формирует свой бюджет, базируясь на:

- закрепленных источниках доходов;
- нормативах отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей, установленных законом о бюджете Республики Беларусь на очередной финансовый (бюджетный)

год и решениями местных Советов депутатов для соответствующих бюджетов;

- дополнительных источниках, установленных местными Советами депутатов;
- суммах дотаций, субвенций и субсидий, получаемых из вышестоящих бюджетов;
- потребности в расходах на финансирование мероприятий по экономическому и социальному развитию.

Комментарии к ст. 34.

1. Закон изначально не делит доходы местных бюджетов на непосредственно собственные и закрепленные; термин «собственные доходы» вообще не присутствует.
2. Стабильную основу доходной базы местных бюджетов должны составить непосредственно собственные доходы, поэтому правомерна законодательная передача части доходов местным бюджетам на основе собственных (а не закрепленных) доходов. Это будет заинтересовывать местные Советы депутатов, местные органы управления искать резервы их роста. В этой связи потребуются уточнение классификационных групп доходов местных бюджетов.
3. В отношении нормативов отчислений от республиканских налогов, других обязательных платежей целесообразно узаконить их долговременный характер, что должно найти отражение в тексте данной статьи.
4. Правомерно уточнение, в каких случаях вносятся изменения в перечень закрепленных за местными бюджетами доходов.
5. Из текста данной статьи очевидно, что законодательно не зафиксировано, в каких случаях местным бюджетам выдаются субвенции, а в каких – субсидии.

Более того, законодательство допускает смешение терминологических понятий. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О бюджете Республики Беларусь на 2003 год» ме-

стным бюджетам будут предоставлены субвенции и субсидии на финансирование целевых расходов. Однако текст Закона не придерживается четкого разделения назначения субсидий и субвенций. В отдельных случаях средства, передаваемые местным бюджетам в виде субсидий, т. е. на условиях долевого финансирования целевых расходов, фигурируют как субвенции. Например: строительство объектов коммунальной собственности, осуществление Минском функций столицы и др.

Ряд важнейших аспектов межбюджетных отношений отражен в **Заоне «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»**, который определяет систему и экономическую базу местного управления и самоуправления.

Так, в соответствии со **ст. 33 Закона «Понятие экономической основы местного управления и самоуправления»** экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы, коммунальная и иная собственность, служащие источником получения доходов местного управления и самоуправления.

В соответствии со **ст. 36 Закона «Коммунальная собственность»** коммунальная собственность состоит из казны административно-территориальной единицы и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Казну соответствующей административно-территориальной единицы составляют средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности по отраслям непроеизводственной сферы на одного жителя, который устанавливается законодательством Республики Беларусь (**ст. 41 «Местный бюджет»**).

Местным бюджетам, собственная доходная база которых недостаточна для покрытия запланированных расходов, устанавливается норматив отчис-

лений от республиканских налогов и других обязательных платежей, взимаемых на данной территории.

Принцип формирования такого норматива заключается в доведении местного бюджета до минимального размера, гарантирующего среднереспубликанскую бюджетную обеспеченность на одного жителя.

Данные нормативы являются долговременными. При увеличении расходов Совет самостоятельно решает вопрос сбалансированности бюджета.

Комментарии к ст. 41. Прежде всего, в Законе не указывается, в каких случаях местные бюджеты составляются в минимальных размерах.

Кроме того, в основу расчета минимального размера бюджета положен расходный показатель – среднереспубликанский норматив бюджетной обеспеченности по отраслям непроеизводственной сферы на одного жителя (образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение и социальная политика).

При таком подходе в более выгодных условиях окажутся регионы, в которых объем и стоимость государственных услуг, а значит, и расходы в расчете на одного жителя будет ниже, чем в среднем по республике, по ряду причин: в связи с меньшей сетью или мощностью учреждений, достаточно сформированной материально-технической базой учреждений, более мягким климатом, более чистой экологической средой и благоприятным контингентом и т. п.

В то же время в худших условиях в отношении обеспечения бюджетными ресурсами окажутся регионы, имеющие более развитую сеть или мощность учреждений и оказывающие больший объем услуг (в расчете на 10 тыс. человек населения и одного жителя), в силу объективных факторов: неблагоприятной экологической обстановки, работы со сложным контингентом в сфере образования, здравоохранения (по причине более высокой заболеваемости и др.), более сурового климата, более слабой материально-технической базы и т. п. В таких регионах стоимость государственных услуг будет выше, соответственно и

бюджетная обеспеченность должна быть выше среднереспубликанской.

Решение этой проблемы требует, с одной стороны, применения единых подходов к определению минимальных объемов местных бюджетов, с другой — разработки методологии учета региональных факторов.

С учетом этого было бы правомерным минимальный размер местных бюджетов определять исходя из среднереспубликанской бюджетной обеспеченности доходами в расчете на одного жителя и корректировать его на индекс региональных расходов (показатели, аналогичные утверждаемым в 1999–2001 гг. коэффициентам корректировки норматива бюджетной обеспеченности в отраслях непроектной сферы).

Регионам, где доходный потенциал ниже среднего и (или) индекс расходов выше, следует предусматривать дотации.

При таком подходе местные бюджеты смогут профинансировать не только отрасли непроектной сферы, но и другие мероприятия, например такие, как развитие рыночной инфраструктуры, строительство жилья, регулирование цен и тарифов на услуги предприятий жилищного, коммунального хозяйства, транспорта и др.

Трудно представить, каким образом в сегодняшних условиях можно обеспечить прописанную в Законе долговременность норматива бюджетной обеспеченности в непроектной сфере. На практике эти нормативы принимаются с ростом по отношению к предыдущему году и утверждаются в законах о бюджете на соответствующий год.

Более корректным было бы указать в Законе на то, что такой норматив рассчитывается по утвержденной методологии. Это потребует разработать методологию определения (и дальнейшего уточнения) такого норматива.

Ст. 42 Закона «Доходы местных бюджетов» гласит, что источники формирования доходов местных бюджетов устанавливаются законом о бюджете Республики Беларусь на очередной год. В местные бюджеты, соб-

ственная база которых недостаточна для возмещения запланированных расходов, могут производиться отчисления от следующих общереспубликанских налогов и доходов: налога на добавленную стоимость, налога на доходы и прибыль, акцизов. Местные Советы устанавливают местные налоги, сборы и пошлины.

Что касается расходных функций местных органов власти, то в ст. 43 Закона записано, что местные Советы самостоятельно определяют направления использования средств местных бюджетов (за исключением переданных им из вышестоящего бюджета) и расходуют бюджетные средства на финансирование мероприятий по социальному и экономическому развитию соответствующей территории.

Отдельные вопросы, касающиеся организации межбюджетных отношений, отражены в таком документе, как **«Правила составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использование» (утв. МФ РБ 30.12.99.)**.

Названные Правила содержат важные указания по поводу разделения доходов между уровнями бюджетной системы.

В частности, в п. 296 Правил записано, что отчисления в местные бюджеты всех уровней от регулирующих доходов, а также доходов, поступающих в фонд охраны природы (целевой бюджетный фонд) осуществляются инспекциями МНС по нормативам, установленным законом Республики Беларусь на текущий финансовый год. Распределение платежей, поступающих в доход дорожного фонда, и отчисления в местные бюджеты осуществляются Главным государственным казначейством.

В п. 297 Правил записано, что доходы, поступившие на счет местного бюджета, подлежащие распределению и зачислению в доход местного бюджета другого уровня, распределяются соответствующими местными финансовыми органами по нормати-

вам, установленным решениями местных Советов на текущий финансовый год.

Комментарии к пп. 296, 297 Правил. Проведенный неформальный опрос показал, что расщепление регулирующих налогов и перечисление их местным бюджетам производится несвоевременно; суммы текущего месяца в значительной своей части перечисляются в начале следующего месяца. Особенно существенной является задержка в перечислении средств дорожного фонда. Отсутствие оперативности в расщеплении и перечислении средств в местные бюджеты приводит к образованию (росту) задолженности по платежам местных бюджетов, в том числе и к образованию (росту) задолженности по выплате заработной платы.

Поэтому законодательство должно предусматривать ответственность за нарушение порядка и сроков распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы.

Таким образом, разбалансированность межбюджетных потоков, сохранение серьезных противоречий в отношениях между центром и регионами, недостаточно результативная региональная бюджетная политика в значительной степени обусловлены несовершенством современной законодательной основы межбюджетных отношений.

Между тем создание предпосылок для гармоничного экономического и социального развития территорий и государства в целом требует разработки гибкой и эффективной модели межбюджетных отношений. Их реформирование должно опираться на мощную законодательную базу, адекватно отражающую интересы государства и регионов. Хотелось бы думать, что важнейшие положения, регламентирующие межбюджетные отношения, найдут отражение в Бюджетном кодексе Республики Беларусь. Нелишне рассмотреть вопрос о разработке самостоятельного закона о межбюджетных отношениях в Республике Беларусь. ■