



**ПРОГРАММА  
УКРЕПЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**2015-2017 гг.**

**ИССЛЕДОВАНИЕ**  
**Финансовые сравнения: области и варианты оценки местных  
финансовых ресурсов и местного финансового управления в  
Республике Беларусь**

*Автор: Юрий Криворотько*

**25 сентября 2015 г.**

## Содержание

<b>ПОЛИТИЧЕСКАЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ СТРУКТУРА.....</b>	<b>3</b>
ФОРМЫ И ВИДЫ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	3
<b>ФУНКЦИИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ .....</b>	<b>5</b>
<b>СОБСТВЕННЫЕ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЯЕМЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ.....</b>	<b>7</b>
Объем и типы источников собственных доходов местных бюджетов: НАЛОГИ, СБОРЫ С ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, ПЛАТА ЗА УСЛУГИ. .....	7
Степень самостоятельности местных органов управления при разработке налоговой политики: ОПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ, СТАВОК НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ, ОСВОБОЖДЕНИЙ И ЛЬГОТ.....	9
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ (ПРОДАЖА И АРЕНДА АКТИВОВ, ПРИБЫЛИ И Т. П.).....	10
СОВМЕСТНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННО-МУНИЦИПАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ (ПО ПРИНЦИПУ ПРОИСХОЖДЕНИЯ ИЛИ С ПРИМЕНЕНИЕМ ФОРМУЛ, ПО ПРИНЦИПУ ФИКСИРОВАННОЙ ДОЛИ ИЛИ ПРОИЗВОЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ):.....	11
МЕСТНЫЕ ТАРИФЫ, ПОЛЬЗОВАТЕЛЬСКИЕ ПЛАТЕЖИ:.....	11
УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ .....	11
Источники информации и базы данных открытого доступа по местным и отчисляемым налогам .....	12
<b>МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ, НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ .....</b>	<b>13</b>
Выравнивание доходов и потребностей в расходах.....	15
Капитальные вложения .....	15
<b>МЕСТНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ.....</b>	<b>16</b>
<b>УПРАВЛЕНИЕ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ.....</b>	<b>17</b>
РАЗДЕЛЕНИЕ ТЕКУЩЕГО И КАПИТАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, БАЛАНСИРОВКА МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ .....	17
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, СОСТАВЛЕНИЕ МНОГОЛЕТНИХ БЮДЖЕТНЫХ ПЛАНОВ .....	17
ГОДОВОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, СОСТАВЛЕНИЕ ГОДОВЫХ БЮДЖЕТОВ.....	18
ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТА.....	19
БЮДЖЕТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ, БУХУЧЕТ И АУДИТ .....	20
ВОЗМОЖНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ НА МЕСТАХ .....	20
<b>РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ САМФ (СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ).....</b>	<b>21</b>
ИНФОРМАЦИИ И БАЗЫ ДАННЫХ ДЛЯ СРАВНЕНИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ .....	21
ПРОБЛЕМЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ПРОГРАММЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ (ПРОГРАММЫ САМФ) .....	22
РУКОВОДСТВО И ПРОГРАММА ДЛЯ АДАПТАЦИИ ИНСТРУМЕНТА САМФ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ.....	23
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИСТОЧНИКОВ, ССЫЛКИ НА ВЕБ-САЙТЫ     .....</b>	<b>223</b>

## Политическая и административная структура

### Формы и виды выборных органов местного управления

В Республике Беларусь существует только одна форма (один тип) выборных органов местного управления. Это местные советы, являющиеся представительными органами власти. Исполнительные комитеты (исполкомы) местных советов (то есть органы исполнительной власти на местах) не являются выборными. Председатели исполкомов назначаются Президентом Республики Беларусь. Однако, исполкомы местных советов имеют приоритет на местах, а их решения — преимущественную силу по отношению к решениям местных советов. На территории Республики Беларусь расположены 118 районов, 113 городов, 90 поселков городского типа, 1159 сельских поселений и 23251 деревень. Эти данные приведены в Таблице 1.

Таблица 1  
Административно-территориальное устройство

Регионы /области	Административно-территориальные единицы						
	Районы	Города	вкл. областного подчинения	районы в городах	поселки городского типа	сельские поселения	деревни
Брестская область	16	21	3	2	8	190	2161
Витебская область	21	19	2	3	24	191	6262
Гомельская область	21	18	1	4	16	240	2296
Гродненская область	17	15	1	2	16	163	2296
Минская область	22	24	1	-	18	219	5203
Могилевская область	21	15	2	4	8	156	3015
Город Минск (столица)	-	1	-	9	-	-	-
Итого:	118	113	10	24	90	1159	23251

*Источник: составлено экспертом на основе данных Комитета государственного имущества Республики Беларусь на 1 января 2014 г.*

В последние годы количество административно-территориальных единиц уменьшилось в результате сокращения числа сельских поселений, которые были интегрированы с другими муниципалитетами такого же уровня. За период с 2008 года по настоящее время число сельских поселений снизилось до 452.

В Республике Беларусь, помимо центрального правительства, можно выделить три уровня управления. Первый уровень – это шесть исполнительных комитетов областей (Брестская, Витебская, Гомельская, Гродненская, Минская и Могилевская) и исполнительный комитет города Минска (столица Беларуси). На втором уровне – 118 районов и 10 городов областного подчинения. И наконец – третий уровень управления,

включающий 1351 единиц, в том числе – города районного подчинения, поселки городского типа и сельские поселения.

Таблица 2

Численность населения по территориям, подчиняющимся выборным органам местного управления (фрагментация )

Регионы /области	Численность населения по территориям, подчиняющимся выборным органам местного управления (количество органов местного управления)						итого
	менее 499	500-999	1 000-4999	5 000-19999	20000 - 49999	более 50000	
Брестская	1	11	208	4	12	3	239
Витебская	2	17	180	20	3	5	227
Гомельская	4	53	204	6	10	5	282
Гродненская	-	7	183	6	9	3	208
Минская	2	28	263	15	3	4	315
Могилевская	1	24	162	10	9	2	208
Город Минск (столица)	-	-	-	-	-	1	1
Итого:	10	140	1200	61	46	23	1480
Доля в общем количестве единиц (%)	0,7	9,5	81,1	41,1	3,1	1,6	100,0

*Источник: составлено автором на основе данных областных исполкомов по итогам переписи населения от 2009 г.*

В составе центрального правительства за развитие местного управления отвечают следующие ведомства: Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство промышленности, Министерства сельского и лесного хозяйства.

Отраслевые министерства активно участвуют в развитии системы местного управления. В частности, бюджетный процесс для местных бюджетов начинается в Министерстве экономики и Министерстве финансов. Министерство экономики разрабатывает макроэкономические показатели для регионов и передает их в Министерство финансов для планирования консолидированного субнационального бюджета или совокупности местных бюджетов. Затем Министерство финансов спускает целевые показатели в региональные департаменты финансов, которые в целях планирования областных бюджетов подчинены Министерству финансов. Послеэтого областные департаменты финансов устанавливают целевые показатели для планирования бюджетов на уровне районов и городов областного подчинения. В свою очередь, исполкомы районного уровня вместе с районными отделами финансов устанавливают параметры для поселков городского типа и сельских поселений.

Министерство финансов также принимает участие в контроле муниципалитетов. В его структуре имеются подразделения контроля и аудита, которые проверяют использование бюджетных средств муниципалитетами.

Кроме этого, областные финансовые департаменты проводят проверки по различным вопросам местных финансов и управления ими. Помимо Министерства финансов и его контрольных подразделений, аудит местных финансов может проводить комитет государственного контроля. Такие проверки проводятся по всем вопросам, связанным с

развитием местного управления. Министерство жилищно-коммунального хозяйства устанавливает показатели расходов местных бюджетов в этой сфере и затем передает их областным ассоциациям жилищно-коммунальных услуг. В свою очередь, эти областные ассоциации вместе с областными финансовыми департаментами планируют расходы жилищно-коммунального сектора. Министерство промышленности Министерства сельского и лесного хозяйства аналогичным образом принимают участие в планировании расходов областных департаментов финансов на цели промышленности и сельского хозяйства.

## Функции местных органов власти

В таблице 3 представлены функции и обязанности местных органов власти

Таблица 3

Функции / обязанности местных органов власти в Республике Беларусь:

Уровень управления:	Функции:
Города районного подчинения, сельские поселения и поселки городского типа (местные органы управления первичного уровня)	<p>Государственная и местная администрация в поселениях и городах;</p> <p><i>Благоустройство (улучшения в поселках и деревнях);</i></p> <p>Социальная защита: <i>социальная помощь</i></p> <p>Государственное и местное администрирование в районах;</p> <p>Транспорт (в границах районов)</p> <p>Развитие сельского хозяйства, рыболовства и предприятий переработки сельскохозяйственной продукции: <i>содержание межрайонных ветеринарных лабораторий; содержание региональных ветеринарных станций; содержание органов технического надзора.</i></p> <p>Содержание топливно-энергетических объектов в районах;</p> <p>Содержание других отраслей и секторов экономики;</p> <p>Жилищно-коммунальное хозяйство: <i>уличное освещение; водоснабжение; канализация; вывоз отходов; сбор мусора;</i></p>
Районы и города областного подчинения (местные органы управления базового уровня)	<p><i>содержание очистных сооружений; газификация (содержание газораспределительных сетей в границах районов); уборка мусора в районных городах; содержание и ремонт жилищного фонда; услуги тепловых сетей, капитальный ремонт объектов инфраструктуры.</i></p> <p>Здравоохранение: <i>амбулатории; поликлиники в районных центрах (городах районного подчинения); межрайонные больницы.</i></p> <p>Физкультура и спорт, культура и СМИ: <i>развитие физкультуры и спорта; развитие культуры и искусств; СМИ; кинотеатры.</i></p>

Областные исполкомы (органы управления областного уровня)

Образование: *дошкольное образование (детские сады); начальные школы; средние школы; школы для детей, нуждающихся в социальной помощи; интернаты*

Социальная политика: *социальная защита; молодежная политика;*

Защита в чрезвычайных ситуациях (пожарные части);  
Общественная безопасность (в границах районов);  
Национальная оборона (обеспечение призывной работы военкоматов в районах)

Государственное и местное администрирование в областях;

Транспорт (все виды в границах областей);  
Содержание дорог областного значения;  
Развитие сельского хозяйства, рыболовства и предприятий переработки сельскохозяйственной продукции; *мелиорация; переработка сельхозпродукции.*

Промышленность, энергетика, строительство и архитектура:  
*Развитие топливно-энергетических объектов в областях;*  
*Содержание других отраслей и секторов экономики*

Жилищно- коммунальное хозяйство (межобластные коммунальные сети): *строительство новых объектов коммунального хозяйства (заказ оборудования); строительство очистных сооружений; газификация (магистральные трубопроводы в границах областей); электрификация (магистральные электросети в границах областей)*

Здравоохранение: *областные больницы; медицинские центры*

Развитие физкультуры и спорта в областях;  
Развитие культуры и искусств в областях;  
СМИ;

Благоустройство в городах;  
Природоохранная деятельность

Образование: *профессиональное образование (профессиональные колледжи); среднее профессиональное образование (колледжи); производственно-технические училища; учреждения специального образования; кадетские школы; лицеи; общежития; внешкольное образование;*

Социальная защита: *содействие в трудоустройстве; содействие в получении жилья*

Защита в чрезвычайных ситуациях (пожарные части);  
Общественная безопасность;  
Национальная оборона (обеспечение призывной работы военкоматов в областях);

## Природоохранная деятельность

*Ист очник: список, сост авленный эксперт ом на основе Закона о мест ном управлении и самоуправлении и данных Финансового управления Минской област и.*

Все указанные здесь функции местных органов управления соответствуют статьям расходов местных бюджетов. Делегирование государственных функций с уровня центрального правительства местным властям не предусмотрено законодательством Республики Беларусь. Соответственно, в законодательстве о местном управлении и в практической деятельности местных органов управления отсутствует концепция делегированных функций.

Регулирование и управление всеми услугами на местах осуществляет государство через органы Министерства жилищно-коммунального хозяйства. В Республике Беларусь отсутствуют такие формы, как договоры, лизинг и концессии. Исключением являются некоторые кондоминиумы, в которых существуют негосударственные формы коммунальных услуг. Отсутствуют также услуги, которые передавались бы в ведение избираемых муниципалитетов.

Государственный сектор Республики Беларусь демонстрирует высокие показатели, вполне сравнимые с аналогичными показателями стран ЕС. Например, в 2014 году доля расходов органов местного управления в ВВП составила 18,2%, а в общем объеме расходов (консолидированного бюджета) – 62,0%. Доля доходов органов местного управления в общем объеме доходов (консолидированного бюджета) достигла 63,2%. Эти показатели превышают аналогичные показатели ряда стран Центральной и Восточной Европы, и Балтии.

## Собственные и перераспределяемые доходы местных бюджетов

### **Объем и типы источников собственных доходов местных бюджетов: налоги, сборы с потребителей, плата за услуги.**

В соответствии с Бюджетным кодексом, собственные доходы местных бюджетов можно разделить на две большие группы: налоговые и неналоговые. И в той, и в другой группе, в свою очередь, существует деление на собственные и регулирующие доходы. Такое деление показано в Таблице 3.

Таблица 3

Типы собственных и регулирующих доходов местных бюджетов<sup>1</sup>

Собственные и регулирующие доходы:			Собственные неналоговые доходы:				
Типы налогов и сборов	Местные бюджеты ОМБ	РМБ	СМБ	Типы налогов и сборов	Местные бюджеты ОМБ	РМБ	СМБ
Налог на доходы физ. лиц (НДФЛ);	X	X		Проценты по банковским вкладам;	X	X	X
Земельный налог;	X	X		Дивиденды;		X	X
Налог на недвижимость;	X	X		Доход от продажи земли;		X	X
Налог на недвижимость на				Доход от сдачи земли в аренду;		X	X

<sup>1</sup>В таблице показаны налоги и сборы, поступающие в местные бюджеты: ОМБ – областные; РМБ – районные + бюджеты городов местного подчинения; СМБ – бюджеты сельских поселений + бюджеты поселков городского типа + бюджеты городов районного подчинения.

незавершенные строительством объекты;		X					
Налоги на доходы: -от лотерей;		X	X		Доход от продажи и сдачи в аренду собственности;		X X
-иностранных организаций		X					X X
Прочие налоги с продаж (кроме НДС):					Компенсация расходов из госбюджета;	X	X X
- единый налог на предпринимателей и др. физ. лиц;	X	X	X				
- единый налог на сельхоз производителей;	X	X	X				
- по УСНО (для предпринимателей);	X	X	X				
Налоги и сборы по отдельным видам деятельности:					Пользовательские платежи (тарифы);	X	X X
- налог на игорный бизнес;		X					
- сбор с заготовителей;		X	X				
- единый торговый сбор;		X					
- единый налог на вмененный доход;		X					
- сборы за пользование товарами;	X	X					
			X				
Налог на владельцев собак;		X	X		Доходы от продажи имущества;		X X
Экологический налог;	X				Плата за рекламу;		X X
Налог на добычу природных ресурсов;	X	X			Штрафы;	X	X X
Курортный сбор;			X		Добровольные взносы		X X
Государственная пошлина;	X	X	X				
Взносы в инновационные фонды		X					

*Источник: составлено экспертом на основе Бюджетного кодекса и данных финансового управления Минской области*

По результатам оценки местных бюджетов за 2014г., основную часть доходной части составляют налоговые поступления – 90%. Доля неналоговых доходов составляет 10%. Значительную часть собственных налогов составляют налоги на доходы физических лиц (НДФЛ) – около 70%, налоги с продаж – 11,3%, налог на недвижимость и земельный налог – в совокупности около 6,5%. Доля всех других собственных налогов совокупно составляет 12,2% от общего объема поступлений собственных налогов.

Среди собственных неналоговых доходов основными являются проценты и дивиденды, в совокупности составляющие 41%, доходы от продажи и сдачи в аренду земли и собственности – 22,8% и компенсации расходов из государственного бюджета – 19,5%.



Доля собственных доходов в субнациональных бюджетах и консолидированных на уровне областей местных и областных бюджетах за 2011—2013 годы показана в приведенной ниже Таблице 4.

Таблица 4  
Структура финансовых источников местных бюджетов (в процентах)

Субнациональн ый бюджет / областные бюджеты	2011 г.			2012 г.			2013 г.		
	Собств енные и уступл енные налоги и сборы	Регулиру ющие (разделе нные) налоги	Трансферты , гранты	Собстве нные и уступле нные налоги и сборы	Регулиру ющие (разделе нные) налоги	Трансферты , гранты	Собстве нные и уступле нные налоги и сборы	Регулиру ющие (разделе нные) налоги	Трансферт ы, гранты
Всего субнациональн ый бюджет	29,39	35,19	35,42	30,89	37,61	31,50	40,54	29,02	30,45
<i>включая:</i>									
Брестская область	29,07	24,86	46,07	31,62	25,32	43,06	34,46	22,55	42,99
Витебская область	23,12	29,49	47,39	31,71	28,15	41,14	35,52	24,59	39,89
Гомельская область	32,29	27,61	40,10	32,62	25,99	41,39	32,88	25,12	41,99
Гродненская область	28,17	22,45	49,38	31,95	22,49	45,56	34,05	21,47	44,48
Минская область	30,16	33,20	36,64	38,66	33,88	27,46	45,47	30,22	24,30
Могилевская область	28,45	21,32	50,23	32,40	21,51	47,09	32,97	20,15	46,88
Город Минск, столица	52,52	44,97	1,51	52,40	46,18	1,42	54,84	43,92	1,25

*Источник: собственные расчеты эксперта на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь.*

Как видно из таблицы 4, доля собственных и регулирующих налогов и сборов за рассматриваемый период увеличилась с 29,39% до 40,54%, а доля трансфертов и отчисляемых налогов значительно снизилась (с 70,61% до 59,47%.) Аналогичная тенденция отмечалась и для областных бюджетов.

***Степень самостоятельности местных органов управления при разработке налоговой политики: определение налоговой базы, ставок налогообложения, освобождений и льгот***

Наши исследования тенденций децентрализации в Республике Беларусь позволяют сделать вывод об отсутствии финансовой самостоятельности местных органов управления и о наличии значительных ограничений фискальной способности местных властей.

В качестве примера можно привести ситуацию в Минской области, где региональные власти используют практику ограничения некоторых собственных доходов подчиненных им бюджетов районов и бюджетов городов областного подчинения. Например, в 2013г. поступления от НДС в бюджеты областей и городов областного

подчинения были ограничены региональной властью: для местных бюджетов Минского района, Солигорского района, города Солигорск – в размере 50% от общих сборов на соответствующей территории. При этом для других районных и городских бюджетов этот норматив оставался на уровне 100%, т.е. для них поступления от этого налога полностью включались в местные бюджеты. Обеспеченность местных бюджетов в отношении налога на недвижимость, который должен полностью зачисляться в местные бюджеты (районов и городов областного подчинения) была аналогичным образом ограничена. В частности, только 40% от поступлений налога на недвижимость оставались в бюджетах Минского района, города Жодино и города Солигорск; в бюджетах городов Борисов, Заславль, Молодечно, а также в бюджетах Слуцкого и Солигорского районов – 50%.

Подобные ограничения коснулись также и целевых платежей, которые полностью должны зачисляться в бюджеты районов и городов областного подчинения. Фактически поступления были ограничены на уровне 40% для городов Солигорск и Жодино, на уровне 50% – Минского и Несвижского районов, и на уровне 75% – для города Борисова.

#### **Капитальные доходы(продажа и аренда активов, прибыли и т.п.)**

В практике планирования и исполнения местных бюджетов в Республике Беларусь отсутствует разделение на текущий и капитальный бюджеты. Капитальные и текущие доходы/расходы отражаются в одном бюджете. Однако, продажа и аренда земли, продажа имущества, продажа прав на аренду и другие операции с капиталом происходят в одном бюджете. Таблица 5 отражает капитальные доходы.

Таблица 5

Показатели:	2013 г.
Доходы от сдачи в аренду земельных участков	0,21%
Доходы от сдачи в аренду другого имущества	0,06%
Доходы от продажи имущества и прав на объекты интеллектуальной собственности	0,37%
Доходы от продажи земельных участков в частную собственность, собственность неправительственных организаций и иностранных организаций	0,07%
Доля капитальных доходов в субнациональных бюджетах Республики Беларусь	0,71%

Доходы субнациональных бюджетов Республики Беларусь от продажи и аренды земли и продажи имущества в 2013г. (в %)

*Источник: собственные расчеты эксперта на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь.*

Как видно из Таблицы 5, доля капитальных доходов в субнациональных бюджетах Республики Беларусь составляет менее 1%.

***Совместные государственно-муниципальные налоговые поступления (по принципу происхождения или с применением формул, по принципу фиксированной доли или произвольного распределения):***

В структуре финансовых источников местных бюджетов имеются налоги, распределяемые между государством и муниципальными единицами (отчисляемые налоги). Их существование в системе местных финансов объясняется наследием советских времен. Этот факт связан с зависимостью местных налогов от экономической ситуации на местах и неравномерностью распределения налоговой базы между территориями. В настоящее время отчисляемые налоги используются для урегулирования вертикальных и горизонтальных дисбалансов.

Отчисляемые налоги являются национальными налогами, поступления от которых разделяются между центральным и субнациональными бюджетами в такой пропорции, которую устанавливает Закон о республиканском бюджете. Согласно Бюджетному кодексу к отчисляемым налогам относятся: налог на добавленную стоимость (НДС) и налог на прибыль. Норматив для отчисления соответствующих налоговых поступлений в субнациональные бюджеты устанавливается ежегодно в Законе о бюджете Республики. На 2013 год были установлены следующие нормативы:

Налог на прибыль: 50% направляется в субнациональные бюджеты (Брестской области, Витебской области, Гомельской области, Гродненской области, Минской области и Могилевской области). Остальные 50% зачисляются в центральный бюджет Республики.

НДС: 30% направляется в субнациональные бюджеты, из которых в Брестскую область – 4,41%, в Витебскую область – 3,84%, в Гомельскую область – 4,53%, в Гродненскую область – 3,36%, в Минскую область – 4,47%, в Могилевскую область – 3,42%. Остальные 70% зачисляются в центральный бюджет Республики. Доли/нормативы отчислений устанавливаются на долгосрочную перспективу. Разделенные налоги (налог на прибыль и налог на добавленную стоимость) полученные из центрального бюджета в областные бюджеты могут распределяться в низовые местные бюджеты (бюджеты районов и бюджеты городов областного подчинения).

В Беларуси налоговое разделение определяется ежегодно Законом о бюджете. Разделение нормативов для налога на прибыль и налога на добавленную стоимость предписанное Законом о бюджете используется областным правительством в местном бюджетном процессе. Разделенные налоги концентрируются в областных бюджетах и затем они направляются в районные бюджеты как трансферты из областных бюджетов.

***Местные тарифы, пользовательские платежи***

Все местные тарифы устанавливаются центральным правительством. Коммунальные тарифы для органов местного управления разрабатываются Министерством жилищно – коммунального хозяйства и Министерством экономики. Местные органы управления не имеют права самостоятельно устанавливать и регулировать коммунальные / муниципальные тарифы.

***Управление муниципальной собственностью***

Важным принципом, лежащим в основе всего процесса управления активами, является то, что понятие общественной собственности закреплено в законодательстве Республики Беларусь. Однако, ее единственной разновидностью является государственная собственность. Таким образом, муниципалитеты Республики Беларусь функционируют исключительно в рамках государственной собственности. Для

местных органов власти и управления это означает, что муниципалитеты включены в так называемую жесткую «президентскую вертикаль» и работают вне концепции налоговой и финансовой децентрализации. Таким образом, стоит представить, что у муниципалитетов нет собственных активов, все объекты собственности передаются им государством для оперативного управления и экономического использования.

Конституция Республики Беларусь (2004 г.) в статье 13 устанавливает, что собственность может быть как государственной, так и частной. С другой стороны, статья 121 Конституции также устанавливает, что компетенция Местного Совета депутатов заключается в том, чтобы реализовывать коммунальную собственность в пределах определенных Законом (Конституция Республики Беларусь 2014 г.).

Таким образом, концепции государственной, частной и коммунальной собственности заявлены в Конституции. Однако статья 215 Гражданского кодекса Республики Беларусь (1998 г.) классифицирует коммунальную собственность как государственную. Это серьезно запутывает ситуацию с регулированием важнейших правоотношений. Можно признать, что такое стремление свести число типов собственности к государственной и частной в рамках Гражданского кодекса Республики Беларусь противоречит здравому смыслу. Получается, что местные органы управления по своей природе не имеют муниципальной/общественной собственности, и используют государственную собственность, переданную им в оперативное управление<sup>2</sup>.

В Республике Беларусь так называемая коммунальная собственность, т.е. государственная собственность, передаваемая муниципалитетам в оперативное управление, может включать: структуры государственной собственности соответствующих административно – территориальных единиц, источники финансирования местных бюджетов, существующие объекты жилищно-коммунального сектора на подчиненной территории, а также промышленные, строительные, сельскохозяйственные и торговые предприятия, предприятия транспортного и бытового обслуживания населения, другие предприятия, организации, учреждения здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты, а также иные объекты собственности, необходимые для функционирования и развития территории. К муниципальной собственности может быть отнесена собственность, бесплатно переданная муниципалитетам государством, иными собственниками, а также создаваемая местными советами, другими местными органами местного власти, исполкомами и местными администрациями.

### ***Источники информации и базы данных открытого доступа по местным и отчисляемым налогам***

Источники информации и базы данных открытого доступа по местным и отчисляемым налогам очень плохо развиты, а доступ к ним является ограниченным, и требуется специальное разрешение на получение таких данных от должностных лиц. Ежегодные статистические сборники предоставляют совсем немного информации о динамике доходов и расходов консолидированных местных бюджетов (субнационального уровня). Финансовые отчеты правительств различного уровня не публикуются; в

---

<sup>2</sup>Оперативное управление означает, что центральное правительство передает государственные активы или имущество органам местного управления для использования на безвозмездной основе. Оперативное управление или администрирование – это способ управления (правовой режим использования) коммунальной собственностью. Однако, следует понимать, что переданная таким образом в пользование собственность не закреплена законодательством как собственность муниципалитетов.

Интернете также нет подходящих баз данных о местных финансах. Для получения доступа к информации о доходах местных бюджетов, необходимо получить специальный допуск в помещения Министерства финансов и подчиненных ему структур. Получаемые при этом источники информации не являются прозрачными.

## Межбюджетные трансферты, налогово-бюджетное выравнивание

Система трансфертов и дотаций в Республике Беларусь предназначена для выравнивания финансовых условий органов местного управления, а кроме того – для дополнительного финансирования расходов местных бюджетов. Иными словами, целью является выравнивание бюджетной обеспеченности (расходы на социальное обеспечение) и сбалансированность доходной и расходной части местных бюджетов. В Таблице 6 показан список всех трансфертов и грантов в Республике Беларусь.

Таблица 6.

Трансферты с уровня центрального правительства на субнациональный уровень управления в Республике Беларусь, 2009—2013 финансовые годы

Виды трансфертов из центрального (республиканского) бюджета	Годы				
	2009	2010	2011	2012	2013
Дотации на социальные направления (непроизводственная сфера) с целью выравнивания	59,8	72,65	75,7	82,53	83,5
Субвенции на финансирование расходов на сельское хозяйство и рыболовство	8,6	5,8	4,2	1,56	2,66
Субвенции на финансирование расходов на преодоление последствий Чернобыльской катастрофы	13,1	6,65	6,2	7,7	8,3
Средства из государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения для финансирования расходов на обеспечение занятости	1,9	1,1	0,7	0,7	0,77
Субвенции на покрытие ваучеров на жилье	1,9	1,7	1,1	0,9	0,57
Другие межбюджетные трансферты	4,3	0,8	0,6	0,01	-
Капитальные трансферты из других бюджетов налогово- бюджетной системы Республики Беларусь	10,4	11,3	11,5	6,6	4,2
Итого:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: собственные расчеты автора на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь

Доля трансфертов и дотации от центрального правительства в бюджетах субнационального уровня за период с 2011 по 2013 годы колебалась в пределах от 30,45% до 35,5%. В некоторых областных бюджетах этот показатель колебался от 39,89% до 50,23% (см. Таблицу 3). Это объясняется дефицитом поступлений от собственных налогов и сборов и дотационным характером таких регионов.

Все трансферты и дотации от центрального правительства строго планируются в рамках ежегодного Закона «О республиканском бюджете», принимаемого парламентом

Республики Беларусь. Следует отметить, что трансферты и дотации из бюджетов среднего уровня (областных) не применяются. Вместо этого используется метод перераспределяемых и отчисляемых налогов. Перераспределяемые и отчисляемые налоги – включая НДС, налог на прибыль, отчисляемую часть НДФЛ и налог на недвижимость – сбалансированы в бюджетах районов, городов областного подчинения, городов районного подчинения, городских и сельских поселений.

Самые важные трансферты центрального правительства нацелены на социальную (непроизводственную) сферу и включают расходы на образование, здравоохранение, культуру, физкультуру и спорт, СМИ и социальную защиту, коммунальные платежи и закупку оборудования. Такие трансферты могут предоставляться в случае недостатка поступлений от собственных и регулируемых налогов, местных налогов, сборов и пошлин, которые ведут к неспособности местных бюджетов финансировать расходы непроизводственной сферы за счет вышеуказанных источников. Эти трансферты осуществляются путем перевода средств из специального Фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц (ФФПАТЕ) центрального (республиканского) бюджета. Их размер может составлять 23—25% всех расходов центрального бюджета. Выравнивание бюджетных возможностей органов местного управления проводится через расходные части местных бюджетов методом простого вертикального выравнивания. Иными словами, выравнивающие трансферты производятся в соответствии с расходными потребностями, не принимая во внимание доходные возможности.

В Республике Беларусь схема выравнивания основана на расчетах, включающих следующие компоненты: норматив бюджетной обеспеченности на душу населения, указанный в ежегодном Законе «О республиканском бюджете»; численность населения области или города; поправочный коэффициент, учитывающий неоднородность социального сектора — непроизводственных организаций, расположенных в регионе. Эти коэффициенты различаются для различных отраслей социального сектора. В частности, для Минска — столичного города и областных центров они выше, чем в сельской местности. Размер расходов для финансирования программ непроизводственного сектора рассчитывается как произведение вышеперечисленных компонентов. Если по итогам расчета необходимых расходов выявлена недостаточность собственных доходов местных бюджетов, центральное правительство использует средства ФФПАТЕ для целей финансирования. С 2002 года Министерство финансов Республики Беларусь ввело несколько корректирующих элементов в процедуру выравнивания местных бюджетов, которые теперь также встроены в ежегодные законы о бюджете. Теперь для расчета потребности в расходах используются как отдельные нормативы для социальной сферы, так и социальные стандарты. В частности, в расчетах используются два отдельных норматива для здравоохранения и образования: норматив на одного жителя в здравоохранении и норматив на одного жителя в образовании. Оба норматива дифференцированы по областями и для города Минска. В других областях социального сектора (культура, физкультура и спорт, СМИ) используются социальные стандарты.

Бюджеты районов и городов областного подчинения – базовые местные бюджеты – после процедуры выравнивания становятся сбалансированными с учетом дотаций (субвенций) из центрального бюджета, направленных на финансирование расходов по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы, ваучеров на жилье, расходов на сельское хозяйство и рыболовство в регионах, капитальных расходов.

Следует отметить, что на практике методы выравнивания и балансировки местных бюджетов создают неравные условия для районов и городов, использующих собственные доходы для финансирования своих потребностей, по сравнению с теми,

которые этого не делают и получают значительные объемы средств в виде дотаций от центрального правительства. Очевидно, что такое выделение средств из центрального бюджета не мотивирует субнациональные правительства к решению задачи наращивания собственных финансовых ресурсов и резервов. Основная проблема заключается в том, что при выделении дотаций не принимаются во внимание налоговые усилия местных властей.

В результате такие налоговые усилия не коррелируются с уровнем социально-экономического развития местных сообществ. Поэтому необходимо реализовать следующий принцип распределения трансфертов: более эффективная налоговая политика на местах должна приводить к большей финансовой поддержке со стороны центрального правительства.

Размер трансфертов определяется с использованием старых советских подходов, основанных на финансировании защищенных расходных статей муниципальных (бюджетных) предприятий, к которым Закон «О республиканском бюджете» относит: расходы на заработную плату, начисление на зарплату, продукты питания, лекарства, различные субсидии населению, возмещение населению затрат на жилищно-коммунальные услуги. Важно отметить, что передача трансфертов производится не напрямую в конкретный местный (районный) бюджет, а через бюджет более высокого уровня, т.е. региональный (областной), что не обеспечивает эффективности и создает возможность для дальнейшего перераспределения средств на основе субъективного подхода.

### ***Выравнивание доходов и потребностей в расходах***

В Республике Беларусь процесс выравнивания проводится на базе потребностей в расходах только для районных муниципалитетов и городов областного подчинения. Потребности в расходах определены стандартами и нормативами бюджетной обеспеченности на душу населения в следующих секторах: здравоохранение, образование и культура. Общая потребность в затратах определяется умножением этих стандартов/нормативов на число жителей районов/городов. Следует отметить, что бюджеты муниципалитетов более низкого уровня (сельских поселений, поселков городского типа, городов районного подчинения) не участвуют в процессе выравнивания. Выравнивание возможностей получения доходов не применяется. Вместо этого используется метод корзины доходов<sup>3</sup>. В целях выравнивания корзина доходов определяется исходя из налогов, администрирование которых осуществляется данным муниципалитетом. Как правило, все они являются планируемыми налогами, которые могут быть собраны муниципалитетами, за исключением перераспределяемых и отчисляемых налогов и сборов. Таким образом, корзина доходов должна равняться собственным налогам, сборами перераспределяемым налогам, поступления от которых должны пойти в районный муниципальный бюджет.

Таким образом, сумма трансферта = потребности расходов – корзина доходов. Следует отметить, что все процедуры выравнивания не прозрачны, а также ни одна из них не зафиксирована в Бюджетном кодексе или в других законодательных актах.

### ***Капитальные вложения***

Капитальные расходы занимают около 20% от общих расходов местного консолидированного бюджета и распределяются следующим образом: капитальные

---

<sup>3</sup>Корзина доходов используется в качестве альтернативы доходной емкости

вложения в основные средства; покупка земли; нематериальные активы и капитальные трансферты. Это отражено в Таблице 7.

Таблица 7  
Капитальные расходы консолидированных бюджетах субнационального уровня  
в 2014 г., %

Субнациональные бюджеты (консолидирован ные бюджеты областей)	Итого капитальн ые расходы	Расходы на,					Покуп ка земли	Капитальн ые трансферт ы
		Капвложен ия в основные средства	из которых:					
			Покупка оборудован ия	Капитальное строительст во	Капитальн ый ремонт			
Брестская	22,85	20,75	1,37	17,16	2,22	-	2,1	
Витебская	15,02	13,19	0,55	9,93	2,71	-	1,83	
Гомельская	20,24	18,2	0,62	14,43	3,15	-	2,04	
Гродненская	21,21	18,95	1,35	13,95	3,65	-	2,16	
Минская	20,3	17,85	1,04	14,42	2,39	-	2,44	
Могилевская	17,54	15,84	0,86	11,26	3,72	-	1,7	
Город Минск	29,35	25,44	0,49	22,86	2,10	0,002	2,51	
Итого консолидированн ые местные бюджеты	21,94	19,43	0,84	15,85	2,74	0,002	2,51	

*Источник: собственные расчеты автора на основе отчетов Министерства финансов Республики Беларусь*

Капитальные вложения финансируются из областных бюджетов и покрываются в основном за счет перераспределяемых налогов и трансфертов центрального правительства. Капитальные вложения на местном уровне планируются на основе генеральных планов социально-экономического развития регионов и должны быть согласованы с центральным правительством. Важную роль также могут играть отраслевые министерства.

## Местные заимствования

Важность привлечения заемных средств связана с мировым финансовым кризисом 2008-2010 гг., который затронул Беларусь, как и другие европейские страны. В условиях финансового кризиса муниципальные заимствования были введены в Беларуси как новая форма финансовой поддержки органов местного управления. С июля 2009 г. местные исполнительные и административные органы получили право выпускать собственные облигации. Так у местной власти появился инструмент привлечения дополнительных финансовых ресурсов. К настоящему времени некоторые местные исполнительные и административные органы уже воспользовались преимуществами этого инструмента и выпустили облигации. Покупателем этих облигаций стал государственный банк АСБ «Беларусбанк». Местные исполнительные комитеты были уполномочены выпускать свои облигации без обеспечения, поскольку в



этом случае заемщиком выступало государство. Выпуски облигаций местных исполнительных и административных органов проводились в рамках объема муниципального долга, установленного для местных бюджетов на следующий финансовый год. Для повышения привлекательности таких облигаций, доходы, получаемые местными органами управления от погашения облигаций, были освобождены от налога на прибыль. Согласно данным на начало августа 2009 года, портфель облигаций юридических лиц АСБ «Беларусбанка» достиг 327 млрд. белорусских рублей, что составляет 0,24% ВВП и 1,42% общего объема расходов субнациональных бюджетов. 90% портфеля (более 290 млрд. белорусских рублей) составляли ценные бумаги местных органов власти.

В то время период обращения облигаций не превышал одного года, т.е. погашение долга осуществлялось не позднее, чем спустя год после выпуска. Первыми эмитентами таких облигаций стали региональные исполкомы Брестской и Минской областей, Пружанского и Каменецкого района и города Бреста. К этому времени вышеперечисленные органы местной власти выпускали свои облигации до их закрытой продажи АСБ «Беларусбанк».

Для регулирования процесса заимствования Законом о бюджете на 2006 год введен показатель лимита кредитных гарантий и гарантий, обеспеченных местными органами власти, предоставляемых по ссудам банков юридических лиц Республики Беларусь<sup>4</sup>, а затем этот показатель был внесен в Бюджетный кодекс. Теперь этот показатель установлен на уровне не выше 20% *общего объема расходов* областных, районных и городских бюджетов, за исключением кредитов на жилищное строительство в сельских поселениях и реализацию инвестиционных проектов, которые прошли комплексную государственную экспертизу<sup>5</sup>.

Еще одним ограничением для местных органов является лимит на *обслуживание долга*, который не должен превышать 15% доходов местного бюджета. Иными словами, местным органам власти запрещены заимствования, если сумма планируемых выплат процентов по ним в текущем году превышает 15% бюджетных доходов без учета трансфертов и грантов.

## **Управление местными финансами**

### ***Разделение текущего и капитального бюджета, балансировка местных бюджетов***

В практике местных бюджетов Республики Беларусь нет разделения на текущий и капитальный бюджеты. Капитальные доходы и расходы, как и текущие, отражаются в едином бюджете.

### ***Стратегическое планирование, составление многолетних бюджетных планов***

Местные органы управления в Республике Беларусь не применяют стратегическое планирование бюджетов. Многолетние бюджеты также не формируются из-за экономической нестабильности и высокой инфляции в стране. В лучшем случае, на субнациональном уровне может составляться бюджетный план на год вперед.

---

<sup>4</sup>Местные органы управления могут выпускать гарантии для юридических лиц в границах своих юрисдикций. Однако на практике это не используется.

<sup>5</sup>Гарантии на строительство жилья в сельской местности не учитываются для целей этого показателя

### **Годовое финансовое планирование, составление годовых бюджетов**

Годовое финансовое планирование и составление годовых бюджетов является прерогативой финансовых отделов муниципалитетов. Ответственность за эту деятельность несут глава отдела финансов и председатель органа исполнительной власти муниципалитета. Планирование основано на старых советских методах формирования местных бюджетов, т.е. просто на суммировании всех бюджетных расходов. Программное бюджетирование не применяется.

Характерным признаком бюджетного процесса на местном уровне является то, что формирование местных бюджетов происходит в рамках стандартного процесса государственного бюджетного планирования. Это обуславливает ряд специфических характеристик формирования местных бюджетов. Во-первых, местные бюджеты являются частью общей государственной бюджетной системы. Во-вторых, местные бюджеты должны корректироваться на основании макроэкономических параметров и индикаторов, разрабатываемых Министерством экономики и Министерством финансов республики Беларусь.

Пример бюджетного планирования: бюджетный процесс на местах начинается в сентябре и заканчивается в середине декабря. Отправной точкой в планировании районных бюджетов является показатель роста ВРП (Валовой региональный продукт – аналог ВВП для регионов), который областной комитет по экономике доводит до сведения районных департаментов финансов. Затем этот показатель используется для определения объема местного бюджета на следующий год. Произведение общей суммы бюджета за текущий год и коэффициента роста ВРП на следующий год определяет объем планируемого бюджета следующего года.

После этого определяется объем расходной части бюджета. Местный исполнительный комитет поручает всем организациям, финансируемым из местного бюджета, представить свои проекты расходов. Выделение бюджетных средств по статьям расходов рассчитывается на основе сетевых и объемных показателей по формам, включенным в проект бюджета. При этом должен учитываться запланированный на следующий год рост или снижение. Расчеты всех других показателей основываются на фактических потребностях и конкретных характеристиках расходов, а именно: запасы и оборудование для предприятий, текущий и капитальный ремонт, число транспортных единиц, количество телефонных номеров, планы на проведение учебных курсов и т.п. Расчеты делаются для каждой отдельной бюджетной организации в соответствии с параграфом, подразделом и разделом бюджетной классификации. Вместе с проектировками расходов предоставляются пояснительные записки.

После этого определяется доходная часть бюджета. Статьи бюджетных доходов обычно рассчитываются пропорционально коэффициенту / показателю роста ВВП. Отдел (управление) финансов определяет возможности собственных бюджетных поступлений в дополнение к перераспределяемым налогам. Затем определяется расходная часть бюджетов для стандартных статей. При этом может устанавливаться приоритет для определения конкретных сумм по конкретным статьям.

Планируемые расходы и доходы представляются в финансовый орган более высокого уровня – областной финансовое управление. На этом этапе происходит уточнение размеров трансфертов и отчислений из центрального бюджета (дотации, субвенции субсидии) для включения в местный бюджет. Затем областное управление финансов определяет, какие суммы поступлений перераспределяемых налогов будут направлены на сбалансирование местных бюджетов.

Депутаты местного органа власти на пленарной сессии рассматривают и утверждают местный бюджет, после чего он передается в областное управление финансов для целей консолидации и отчетности. После этого центральный и субнациональные бюджеты

рассматриваются правительством страны и Президентом Республики Беларусь в процессе подготовки к принятию Государственного бюджета.

Принятый на следующий год местный бюджет публикуется в районных газетах и СМИ без каких-либо комментариев. Местным жителям не разрешается участвовать в обсуждении бюджетных статей на пленарных заседаниях. Как правило, граждане не допускаются на бюджетные слушания. Местные жители не заинтересованы участвовать в разработке местных бюджетов, так как знают, что их мнение учитываться не будет.

Выделение бюджетных средств по расходным статьям должно покрывать расчеты на основе сетевых и объемных показателей по формам, включенным в проект бюджета. Выделение бюджетных средств по статьям расходов базируется на существующих сетевых показателях с учетом планируемого прироста (снижения) в предыдущем году.

### ***Исполнение бюджета***

За исполнение местных бюджетов отвечают следующие органы: исполнительные комитеты, местные департаменты финансов, департаменты взимания налогов. Исполнение местных бюджетов осуществляется через автоматизированную систему казначейства в рамках фактического наличия бюджетных средств. Отчет об исполнении бюджета формируется в соответствии с бюджетной классификацией. Отчет обсуждается депутатами местного совета на специальной сессии.

Контроль исполнения бюджета осуществляется ежеквартально председателем исполнительного комитета и главой департамента финансов. Местная налоговая инспекция также осуществляет мониторинг, предоставляя ежеквартальные отчеты по налогам и сборам. Как правило, суммы расходной и доходной частей равны, и в местных бюджетах нет ни дефицита, ни профицита. В случае снижения бюджетных доходов до уровня, который может привести к сокращению бюджетного финансирования по сравнению с запланированным более, чем на 10%, местный департамент финансов информирует об этом местный исполнительный орган. В свою очередь, этот орган представляет проект своего решения о сокращении или блокировки бюджетных расходов на текущий финансовый год на срочное рассмотрение местного совета.

В чрезвычайных случаях следующие органы могут производить интервенции: Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Местные советы. Они могут применять следующие меры: прекращение или ограничение финансирования расходов из бюджетных средств; взыскание бюджетных средств; прекращение банковских операций для казначейства; наложение штрафов и пеней.

Соглашения с обслуживающими организациями подписывает местный исполнительный комитет. Все обслуживающие организации являются государственными предприятиями жилищно-коммунального хозяйства. Практика использования услуг частных коммунальных компаний отсутствует. Также не используются такие инструменты, как договоры, лизинг и концессии. Все жилищно-коммунальные предприятия строго подчинены центру – Министерству жилищно-коммунального хозяйства. Все такие предприятия находятся в районах, но принадлежат они именно Министерству жилищно-коммунального хозяйства, которое имеет свой представительный орган в каждой области – областные ассоциации жилищно-коммунального хозяйства.

## ***Бюджетная информация, бухучет и аудит***

Система информации о бюджете и налогах развита очень плохо. Общие сведения бюджетной системе можно получить из статистического ежегодника, публикуемого Комитетом по статистике, а также на сайте Министерства налогов и сборов. Подробную информацию о местных бюджетах можно получить только при наличии специального разрешения от Министерства финансов и Министерства налогов и сборов.

В Республике Беларусь нет отдельных правил ведения бухучета для правительств субнационального уровня. Местные органы управления используют общепринятые стандарты бухучета, применимые на всех уровнях государственного управления. По этим стандартам местные органы не должны составлять и публиковать бухгалтерские балансовые отчеты. Однако, следует отметить, что для финансируемых из бюджета организаций существует специальный план счетов.

Органами, контролирующими местные бюджеты, являются: Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Министерство финансов, Министерство по налогам и сборам, Местные советы. Система надзора и контроля за деятельностью субнациональных правительств строится в основном на органах внутреннего и внешнего контроля. Органами внешнего контроля являются органы Комитета государственного контроля, органы Министерства финансов, налоговые инспекции на всех уровнях и Комитет экономического контроля в регионах. Основным внутренним органом контроля и надзора – это комиссия местного совета по финансам и бюджету, которая контролирует исполнение местного бюджета в течение финансового года. Независимые аудиторские организации не допускаются к бюджетному процессу для целей контроля и надзора за деятельностью местных органов управления. Поскольку в местной власти велико присутствие центральной государственной власти, в системе управления местными финансами в Республике Беларусь доминирует внешний контроль со стороны государства.

Процесс финансового управления местных правительств очень сложный и непрозрачный.

Сложность финансового управления на местном уровне связана с тем фактом, что местные финансы подчинены государственным финансам, и местные финансы являются филиалами центрального бюджета на местах. Однако, центральная власть стремится показать, что в Республике Беларусь существует финансовая, налоговая и бюджетная децентрализация. При этом проводимая властью политика на самом деле является политикой централизации и подчинения местных финансов центральным государственным финансам. Центральное правительство хотело бы, что все финансовые потоки на субнациональном уровне находились под контролем государства.

Вот почему многие аспекты управления местными финансами (расходные функции обязанности, формирование собственной доходной базы, налоговое разделение, процедуры выравнивания) остаются непрозрачными и закрытыми для обсуждения населением.

## ***Возможности управления финансами на местах***

В Республике Беларусь имеется хороший потенциал для управления местными финансами. Прежде всего, в местных департаментах финансов имеются специалисты с соответствующим высшим образованием, опытом практической работы и необходимыми навыками. Сохранился также опыт законодательства местного

финансового управления . В Республике Беларусь хорошие показатели собираемости налогов и налоговой культуры. Существует также опыт разработки методических документов по налоговому разделению, заимствованиям и налоговому администрированию в соответствии с принятыми в мировой практике стандартами. Управление местными финансами в республике характеризуется хорошей организацией контроля за финансовыми процессами на всех уровнях.

Существует возможность переподготовки значительного числа специалистов с целью внедрения бюджетной и налоговой децентрализации. Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Республике Беларусь имеется хороший потенциал для самостоятельного управления местными финансами. Для практической реализации этого необходима только политическая воля руководства страны.

Работники финансовых органов, особенно молодые специалисты, готовы к восприятию новых тенденций в управлении местными финансами и к соответствующим тренингам по развитию их компетенций в области финансового менеджмента.

Финансовые эксперты в Беларуси смогут достаточно быстро адаптировать необходимые стандарты управления местными финансами, если на высшем уровне руководства будет принято политическое решение о переходе к реальному местному самоуправлению и реальной децентрализации.

## **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ САМФ (СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ)**

### ***Информации и базы данных для сравнения местных финансов***

База данных Министерства финансов и региональных департаментов финансов:

- Динамика местных бюджетов по субнациональным уровням управления; источники доходов местных бюджетов по субнациональным уровням управления; расходы местных бюджетов по субнациональным уровням управления; расходы по функциональной и экономической классификации;

- Межбюджетные трансферты (структура трансфертов); средства, выделяемые на бюджетное выравнивание (выравнивающие трансферты); динамика и объемы муниципальных займов по субнациональным уровням управления;

База данных Министерства налогов и сборов: данные о размерах налогообложения и фактических платежах в местные бюджеты по областям и районам;

Данные районных исполнительных комитетов, районных отделов финансов и районных налоговых инспекций: общий объем доходов (текущих и капитальных); местные источники собственных текущих доходов; местные источники собственных капитальных доходов; регулирующие доходы; отчисления, трансферты, дотации, субвенции и т.п.; годовые объемы чистого заимствования; данные районных исполнительных комитетов и районных департаментов финансов; данные об исполнении годового плана сбора доходов (поквартально); таблица движения поступлений (распределения доходов); данные о поступлениях в бюджеты сельских советов, советов поселков городского типа и городов районного подчинения; данные о дефиците бюджетов; классификация органов местного управления: (административный статус – регион, город, поселок городского типа, сельское поселение, коммуна; положение в регионе; численность населения; площадь и т.п.).

## **Проблемы и препятствия для ПРОГРАММЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА местных финансов (ПРОГРАММЫ САМФ)**

У местных властей нет фактически никакой заинтересованности в сравнительном анализе и конкуренции между собой, поскольку отсутствует финансовая самостоятельность и соревновательность за финансы между муниципалитетами. Налогово-бюджетный потенциал и возможности расходования средств на местах ограничены государственными органами более высокого уровня. Муниципалитеты не конкурируют между собой в сфере предоставления общественных благ и услуг населению. Поэтому так трудно показать возможные стимулы для такой конкуренции.

Со всей вероятностью можно предсказать: участие местных органов управления в будущей программе сравнительного анализа местных финансов будет крайне ограниченным. При этом работающие там специалисты имеют неплохой опыт, знания и навыки, хорошо подготовлены и могли бы участвовать в этой программе. Но есть ряд причин, по которым нельзя надеяться на их активное участие. Местная власть интегрирована в систему жесткой подчиненности центральной власти, она, по факту, представляет центральную власть на местном уровне, а местные бюджеты вписаны в систему государственного бюджета. Поэтому власть не считает реформу местных финансов и местных бюджетов необходимой, а ее представители не видят потребности участвовать в программе сравнительного анализа. Кроме того, в Республике Беларусь отсутствует политическая воля и какие-либо политические решения в пользу децентрализации власти и развития местного самоуправления. Недавно Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко заявил в средствах массовой информации, что децентрализация и местное самоуправление разрушат страну. Это ответ на вызовы местного самоуправления в Беларуси. Следовательно, ни центральное правительство, ни местные органы управления не станут союзниками и участниками программы реформирования местных финансов и бюджетов (Программы САМФ).

Некоторые независимые организации могут стать союзниками и участниками Программы САМФ: гражданские организации и институты, общественные неправительственные и некоммерческие организации (НПО) и другие. Например, НПО «Фонд Льва Сапеги», эксперты которого – ученые и специалисты в области местного самоуправления и местных финансов – могли бы стать участниками Программы сравнительного анализа местных финансов.

Возможность получения информации для Программы сравнительного анализа местных финансов ограничена необходимостью запрашивать специальные разрешения для доступа к такой информации. Если мы хотим получить информацию от центральных министерств и от органов местного управления, нам следует всякий раз запрашивать конкретные данные. Очень часто мы получаем отказ со следующим обоснованием: «это закрытая информация и необходимо специальное разрешение». Такие данные, тем не менее, возможно получить через личные контакты. Например, у меня есть свои каналы получения информации через личных знакомых и через университетские исследования по теме местных финансов.

Доступ к местным документам и их публикация также требуют разрешительных процедур. Для получения информации по объекту исследования требуется сообщить: цель получения запрашиваемой информации, какую организацию вы представляете, и как будете использовать информацию. Даже после выдачи разрешения, местные власти стремятся предоставить как можно меньше информации по данной теме (отчет аудиторов, цифры из бюджета и т.п.).

Тем не менее, существуют неплохие технические возможности для проведения внешней независимой оценки местных финансов. Прежде всего, в Республике Беларусь

хорошо развит Интернет, существует необходимое программное обеспечение и возможности для создания специализированных сайтов для будущей Программы сравнительного анализа местных финансов. Эксперты и специалисты имеют необходимые компетенции для широкого использования возможностей программных продуктов.

Годы выборов центральной и местной власти, а также Президента Республики Беларусь:

Парламентские выборы: каждые 4 года (2000, 2004, 2008, 2012 гг., следующие выборы в 2016 г.); местные выборы: каждые 4 года (2002, 2006, 2010, 2014 гг., следующие выборы в 2018 г.); президентские выборы: каждые 5 лет (2000, 2005, 2010 гг., следующие выборы в октябре 2015 г.)

### ***Руководство и программа для адаптации инструмента САМФ на национальном и местном уровнях***

Возможности развития общественной заинтересованности в местном самоуправлении заключаются в создании предпосылок для максимального доступа местных жителей к системе местных финансов и управлению ими. Необходимо более активно раскрывать перед гражданами преимущества доступа к местным финансам, используя опыт и практические примеры европейских стран. Следует помочь гражданам осознать преимущества децентрализованного управления по сравнению с централизованным.

Основную трудность при разъяснении преимуществ децентрализации представляет следующий аргумент, используемый представителями власти: «Посмотрите на систему государственного и местного управления в Беларуси. Все замечательно работает. Хорошо работает общественный транспорт, улицы освещены, нет проблем с водоснабжением и канализацией, улицы чистые, преступности нет, хороший уровень общественной безопасности, высокий уровень занятости, нет безработицы. Что вам еще нужно? Если мы введем децентрализацию, мы потеряем все, чем гордимся сейчас». По словам представителей власти, децентрализация — это хаос, беспорядок и разрушение. Поэтому в Беларуси еще предстоит найти убедительные контраргументы, свидетельствующие в пользу децентрализации и развития местного самоуправления. Только тогда можно будет найти союзников на центральном и местном уровне власти и обеспечить общественный интерес к Программе сравнительного анализа местных финансов.

Конкретным аргументом властей служит ответ на вопрос о том, почему в Республике Беларусь не проводятся реформы государственного сектора. Вместо этого предпринимаются кое-какие косметические меры, происходит имитация реформ для получения очередного займа от международных финансовых организаций. Программы модернизации никак не учитывают необходимость реформирования налоговой и бюджетной систем, они направлены только на привлечение иностранных инвестиций.

Международные финансовые организации (МВФ, Всемирный банк), структуры Евросоюза (Совет Европы, Европейская комиссия), европейские фонды, НПО и другие неправительственные организации могут стать потенциальными партнерами в обеспечении будущей Программы сравнительного анализа местных финансов (Программы САМФ). Однако в Республике Беларусь полностью отсутствуют возможности финансирования этой Программы из местных источников.

## Список использованной литературы и дополнительных источников, ссылки на веб-сайты

### *По вопросам местного самоуправления, межбюджетных отношений, управлению финансами на местах*

Bird, R., R. Ebel and C. I. Wallich, eds. (1995), *Decentralisation of the Socialist State*, Washington, DC: *The World Bank*.

Бюджетный кодекс Республики Беларусь [The Budget Code of the Republic of Belarus] [etalonline.by/?type=text&regnum=hk0800412#load\\_text\\_none\\_1\\_](http://etalonline.by/?type=text&regnum=hk0800412#load_text_none_1_)

Davey, K., eds. (2002), *Fiscal Autonomy and Efficiency. Reforms in the Former Soviet Union*, Budapest: *Local Government and Public Services Reform Initiative*.

Dunn, J and D. Wetzel, (2000), *Fiscal Decentralisation in Former Socialist Economies: Progress and Prospects*, Washington DC: The World Bank.

European Charter of Local Self-Government (1985), *Strasbourg: Council of Europe*.

Гражданский кодекс Республики Беларусь (1998) [*Civil Code of Republic of Belarus*], 7 декабря 1998, № 218-3. Национальный регистр законодательных актов Республики Беларусь 20.03.2001 № 2/744.

Kandeva, E., eds. (2001), *Stabilisation of Local Governments, Vol. 2*, Budapest: *Local Government and Public Services Reform Initiative*.

Kennett P., (eds). (2008), *A Handbook of Comparative Social Policy*. School for Policy Studies, University of Bristol, UK. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.

Конституция Республики Беларусь 1994 года (2004) с изменениями и дополнениями, принятая на Республиканском референдуме 24 ноября 1996 года., [*Constitution of Belarus of 1994 (with changes and additions, as accepted at the Republican referendum of November, 24, 1996)*], Минск: Алмафёя.

Криворотько, Ю (2003). Концепция фискальной децентрализации: пойдет ли Беларусь по пути ее реализации? [Conception of fiscal decentralisation: will Belarus go by the way of it realisation?], *Муниципальная экономика* 14 (2) , pp. 44-51.

Sevic, Z., eds. (2008) *Local public finance in Central and Eastern Europe*, University of Greenwich Business School, UK. Edward Elgar. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.

Сидорчук И, eds.(2007), *Местное самоуправление в Беларуси*, [Local Government in Belarus], Минск: Тонпик.

Сорокина, Т. (2000), *Бюджетный процесс в Республике Беларусь*, [*Budget process in Belarus*], Минск: Белорусский государственный экономический университет.

Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2013 [Statistical yearbook of the Republic of Belarus, 2013] [http://belstat.gov.by/bgd/public\\_compilation/index\\_105/](http://belstat.gov.by/bgd/public_compilation/index_105/)

Статистический ежегодник Республики Беларусь, 2014 [Statistical yearbook of the Republic of Belarus, 2014] [http://belstat.gov.by/bgd/public\\_compilation/index\\_528/](http://belstat.gov.by/bgd/public_compilation/index_528/)

Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [Law of the Republic of Belarus on Local government and self-government in the Republic of Belarus] <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11000108&p2={NRPA}>

Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2013 год» [Law of the Republic of Belarus on Republican budget for 2013]

[http://minfin.gov.by/ru/budgetary\\_policy/budgetary\\_legislation/da8d2db88c99a337.html](http://minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/budgetary_legislation/da8d2db88c99a337.html)

Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2014 год» [Law of the Republic of Belarus on Republican budget for 2014]

[http://minfin.gov.by/ru/budgetary\\_policy/budgetary\\_legislation/da8d2db88c99a337.html](http://minfin.gov.by/ru/budgetary_policy/budgetary_legislation/da8d2db88c99a337.html)

Закон Республики Беларусь «О республиканском бюджете на 2015 год» [Law of the Republic of Belarus on Republican budget for 2015]

[http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon\\_301214\\_225z.pdf](http://www.minfin.gov.by/upload/bp/act/zakon_301214_225z.pdf)