

ПРОБЛЕМА РЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПО УРОВНЮ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ СОБСТВЕННЫМИ ДОХОДАМИ

Т.В. Буховец, Д.Н. Лопатина*

Аннотация. Проведен анализ структуры доходов местных бюджетов в Республике Беларусь на областном и базовом уровнях. Выявлена проблема преобладания во многих административно-территориальных единицах безвозмездных поступлений над собственными доходами. Это свидетельствует о высокой зависимости местных бюджетов от перечислений из вышестоящих бюджетов. Наблюдается значительная региональная дифференциация по уровню доходов местных бюджетов, особенно собственных доходов, в том числе на душу населения. Предложены рекомендации по совершенствованию структуры местных бюджетов посредством укрепления собственной доходной базы и уменьшения уровня бюджетной зависимости.

Ключевые слова: местные бюджеты, собственные доходы, налоговые доходы, безвозмездные поступления, бюджетная самостоятельность.

JEL-классификация: H71, O18, P25, P41, P43, R51.

DOI: 10.46782/1818-4510-2022-3-132-153

Материал поступил 8.08.2022 г.

Обеспеченность местных бюджетов собственными доходами как индикатор эффективности региональной политики, осуществляемой в стране, и деятельности органов местного управления и самоуправления во многом зависит от уровня социально-экономического развития и обусловленного им налогового потенциала административно-территориальных единиц. В то же время от величины собственных доходов местных бюджетов зависят возможности местных органов власти по развитию производственной и социальной инфраструктуры, обеспечению нормального уровня жизнедеятельности населения и удовлетворению его материальных и духовных потребностей посредством своевременного и эффективного решения вопросов местного значения. То есть образуется своеобразный замкнутый круг, разорвать который невозможно без проведения всесто-

ронного глубокого анализа и выявления ключевых факторов чрезмерной региональной дифференциации по степени бюджетной обеспеченности органов местной власти собственными доходами, определяющей их возможности достижения необходимого уровня социально-экономического развития территорий.

Острота и значимость обозначенной проблемы прослеживаются в работах известных ученых и практиков Республики Беларусь (Астрейко, 2014; Ливенский, Лисовский, 2020; Сорокина, 2014, 2015а, б)¹. В то же время, несмотря на пристальный интерес к заявленной проблематике представителей широкого круга белорусского научного сообще-

¹ Амарин В.В. 2015. Приоритет – бюджетная сбалансированность: доклад на заседании коллегии Министерства финансов Республики Беларусь. *Финансы, учет, аудит*. № 3. С. 6–14.

* Буховец Татьяна Валерьевна (tvbuhovets@mail.ru), кандидат экономических наук, Белорусский государственный экономический университет (г. Минск, Беларусь); <https://orcid.org/000-0001-6200-9439>

Лопатина Дарья Николаевна (dlopatina194@gmail.com), Белорусский государственный экономический университет (г. Минск, Беларусь); <https://orcid.org/0000-0003-2161-6245>

Для цитирования: Буховец Т.В., Лопатина Д.Н. 2022. Проблема региональной дифференциации по уровню обеспеченности местных бюджетов в Республике Беларусь собственными доходами. *Белорусский экономический журнал*. № 3. С. 132–153. DOI: 10.46782/1818-4510-2022-3-132-153

ства и органов государственного управления, проблема региональной дифференциации по уровню не только собственных, но и в целом доходов местных бюджетов не только не находит разрешения, но с каждым годом усугубляется в силу неблагоприятного воздействия как внутренних, так и внешних факторов, оказывающих влияние на экономическую ситуацию в стране в целом.

Централизованный характер бюджетной системы Республики Беларусь подразумевает аккумуляцию основной части ресурсов в республиканском бюджете и последующее их перераспределение на нижестоящие уровни через межбюджетные трансферты и механизм финансового выравнивания с тем, чтобы обеспечить необходимый уровень финансирования социальной сферы и расходов местных органов власти во всех регионах страны, независимо от их экономического потенциала. Такой механизм обуславливает наличие в структуре местных бюджетов в качестве одного из источников доходов безвозмездных поступлений, представленных преимущественно дотациями и субвенциями. В то же время уровень безвозмездных поступлений значительно варьируется в различных регионах страны, что связано с неодинаковым уровнем их социально-экономического развития и, как следствие, неравнозначным налоговым потенциалом, который в основном и определяет размер собственных доходов местного бюджета и его зависимость от перечислений из вышестоящих бюджетов. Выявление степени дифференциации местных бюджетов по уровню собственных поступлений (налоговых и неналоговых) и по величине межбюджетных трансфертов имеет важное значение для определения основных направлений совершенствования бюджетной политики Республики Беларусь, без реализации которых невозможно решить проблему повышения уровня социально-экономического развития регионов страны и, как следствие, всего государства.

Таким образом, целью настоящего исследования является оценка степени региональной дифференциации по обеспеченности местных бюджетов в Республике Беларусь на областном и базовом уровнях собственными доходами и определение на этой основе возможных направлений совершенствования структуры местных бюджетов.

Удельный вес собственных доходов в структуре доходов местных бюджетов является индикатором бюджетной (финансовой) самостоятельности (независимости) и рассматривается многими исследователями в качестве одного из критериев бюджетной (финансовой) устойчивости административно-территориальной единицы.

В.Е. Паникин (2009)², разграничивая понятия финансовой устойчивости и бюджетной самостоятельности местных бюджетов, понимает под последней «способность органа местного самоуправления самому мобилизовать финансовые ресурсы в бюджет, не прибегая к финансовой помощи». Основным показателем бюджетной самостоятельности является соотношение собственных доходов бюджета (налоговых и неналоговых) и его расходов (Там же). Финансовую устойчивость местного бюджета, как и многие другие авторы, В.Е. Паникин трактует более широко, понимая под ней «финансовое состояние, при котором обеспечивается сбалансированность доходов и расходов бюджета и способность противостоять воздействию внутренних и внешних факторов; бюджет ориентирован на позитивную динамику стабильного развития, эффективность и результативность использования бюджетных средств» (Там же. С. 8).

Аналогичное мнение прослеживается в исследовании С.М. Каратаева (2003. С. 44), который под устойчивостью бюджета понимает «вероятность своевременного и полного покрытия органами публичной власти за счет средств своего бюджета расходов, необходимых для реализации своих полномочий, обеспечения инвестиционных потребностей территории, а также погашения долговых и иных обязательств и расходов по их обслуживанию». В числе основных факторов бюджетной устойчивости выделяются факторы доходов бюджета, расходов бюджета, обязательств органов власти и эффективного управления финансами (Там же).

Академик Российской академии естественных наук Г.Б. Поляк³ в методике оцен-

² Паникин В.Е. 2009. *Финансовая устойчивость бюджета муниципального образования в России*: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Волгоград: Волгоградская государственная сельскохозяйственная академия. С. 10.

³ Поляк Г.Б. 2012. *Бюджетная система России*: учебник. Москва: ЮНИТИ-ДАНА.

ки степени устойчивости бюджетов предлагает в качестве критериев нормального состояния бюджета считать удельный вес собственных доходов в общей сумме доходов на уровне 40–50%, удельный вес регулирующих доходов (данное понятие уже не применяется в бюджетном законодательстве Республики Беларусь) – на уровне 50–60%, удельный вес задолженности (дефицита) бюджета в общей сумме расходов бюджета – на уровне 20–25%. Абсолютно устойчивым он предлагает считать бюджет, если названные показатели находятся на уровнях 60–70%, 30–40% и 10–15% соответственно.

Методика оценки бюджетной устойчивости Г.Б. Поляка была дополнена и усовершенствована многими учеными из Российской Федерации и Республики Беларусь. При этом удельный вес собственных доходов в общей сумме доходов бюджета рассматривается в качестве одного из критериев бюджетной устойчивости в научных трудах ряда других исследователей (Гладковская, Цало, Тетеркина, 2017; Гришин, 2001; Ибрагимов, 2019; Иванова, 2013; Каратаев, 2003; Паздникова, 2016; Сорокина, 2010; Тухбатуллин, 2016; Яшина, Богомолов, Ширяева, 2015)⁴. Сам по себе данный показатель применяется авторами для оценки уровня бюджетной автономии (самостоятельности) административно-территориальных единиц.

Вопросам анализа и улучшения финансового состояния местных органов власти посвящены и научные работы зарубежных исследователей, которые могут представлять интерес с точки зрения разработки рекомендаций по совершенствованию деятельности органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь в направлении укрепления экономического и налогового потенциала административно-территориальных единиц (Honadle, Costa, Cigler, 2003; Di Bella, Dypnikova, Grigoli, 2017).

В настоящем исследовании, в задачи которого не входит комплексная и всесторонняя оценка бюджетной устойчивости белорусских регионов, но стоит задача показать зна-

чимось собственных доходов в структуре доходов местных бюджетов и уровень региональной дифференциации по данному показателю, для оценки состояния местных бюджетов за основу были взяты критерии бюджетной устойчивости, предложенные Г.Б. Поляком. При этом показатель бюджетного дефицита не учитывался в связи с тем, что его значения в рассматриваемых бюджетах в Республике Беларусь либо находятся в пределах устойчивого состояния по критериям, предложенным в методике, либо бюджеты запланированы с профицитом. Так, на 2021 г. местные бюджеты областей и г. Минска, за исключением Витебской области, были запланированы с профицитом. Почти все районные бюджеты, за исключением многих районов Витебской области и нескольких районов Гродненской области, большинство бюджетов городов областного подчинения, кроме бюджетов г. Пинска и г. Бреста, также запланированы с профицитом. При этом дефицит ни в одном из бюджетов не превысил 10% от суммы расходов (самое высокое значение характерно для бюджета Оршанского района на уровне 9,6%). В связи с этим в данном исследовании в качестве одного из критериев бюджетной (финансовой) устойчивости и критерия бюджетной (финансовой) автономии (самостоятельности, независимости) административно-территориальных единиц предлагаем считать уровень собственных доходов бюджетов не ниже 50% в общей сумме доходов (нормальный уровень) и не ниже 70% (высокий уровень). Соответственно, удельный вес безвозмездных поступлений на уровне более 50% будет свидетельствовать о среднем уровне зависимости (дотационности) местного бюджета, более 70% – высоком уровне.

Структура доходов местных бюджетов областного уровня

В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Беларусь, доходы местных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, которые являются собственными доходами, и безвозмездных поступлений⁵.

⁴ Богомолов С.В. 2010. *Оценка бюджетной устойчивости и эффективности управления бюджетными средствами муниципальных образований и субъекта Российской Федерации*: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Нижний Новгород: Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского.

⁵ Ст. 24, 27 Бюджетного кодекса Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-З. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=Nk0800412>

Об уровне бюджетной самостоятельности и, соответственно, уровне социально-экономического развития региона можно судить, исходя из соотношения собственных доходов и безвозмездных поступлений в структуре доходов местных бюджетов. Так, на уровне областей и г. Минска наиболее финансово независимым является бюджет столицы, где удельный вес собственных доходов составил в 2021 г. 99,1%, что свидетельствует о практически полной бюджетной самостоятельности столицы (рис. 1). Далее следует Минская область, на 85,4% обеспеченная собственными доходами. Если в качестве критерия нормального уровня бюджетной самостоятельности взять удельный вес собственных доходов на уровне 50% и выше, то можно говорить, что все областные бюджеты Республики Беларусь соответствуют данному критерию. При этом степень самостоятельности не одинакова в разных областях и значительно уступает столичному и значению Минской области. Ниже всего уровень собственных доходов в Могилевской и Витебской областях, где он составил 57,1 и 59,6% соответственно. Данная дифференциация свидетельствует о значительном отставании экономического развития белорусских областей от г. Минска и Минской области. Помимо этого, общая сумма доходов бюджета г. Минска в 1,7-2,5 раза превышает суммы доходов областных бюджетов.

Налоговые доходы формируются преимущественно за счет налогов на доходы и прибыль и налогов на товары (рис. 2). При

этом в г. Минске удельный вес налогов на доходы и прибыль составляет 85,5%, в то время как в других регионах он не превышает 60%, а в Могилевской области даже 50%. Это в очередной раз подчеркивает высокий уровень дифференциации по уровню социально-экономического развития между столицей и областями, что выражается в лучшем финансовом состоянии столичных предприятий и более высоких доходах граждан. При этом общая сумма налоговых доходов в г. Минске превышает областной уровень в 2-4,3 раза. Наименьший разрыв характерен для Минской области, наибольший – для Могилевской. Очевидно, что без повышения уровня доходов граждан в регионах, без роста прибыли предприятий и развития малого и среднего бизнеса невозможно укрепление доходной базы местных бюджетов.

В структуре неналоговых доходов преобладают те, которые поступают от осуществления приносящей доходы деятельности и от использования имущества, находящегося в государственной собственности (рис. 3). В меньшей степени неналоговые доходы формируются за счет прочих неналоговых доходов, за исключением Могилевской области, где данная статья, напротив, преобладает, а также штрафов и удержаний. Незначителен удельный вес неналоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов областного уровня, который составляет от 4,7% в Гомельской до 8,2% в Могилевской областях (см. рис. 1), что свидетельствует о недостаточно эффективном

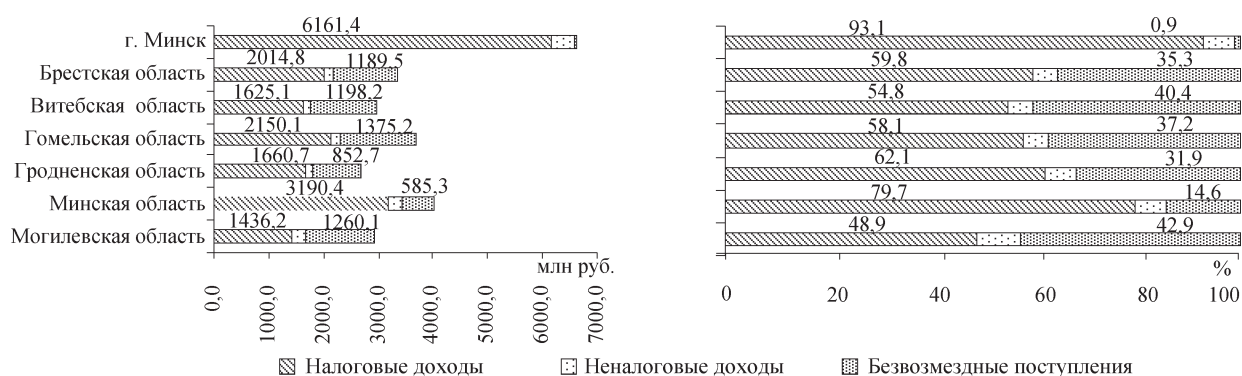


Рис. 1. Уровень и структура доходов областных бюджетов в Республике Беларусь, 2021 г.

Источники. Авторская разработка на основе: URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106224&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106314&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921g0106345&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921r0106401&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921n0106346&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106315&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921o0106207&p1=1>



Рис. 2. Уровень и структура налоговых доходов областных бюджетов в Республике Беларусь, 2021 г.

Источник. Авторская разработка на основе: URL: [https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106224&p1=1](https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106224&p1=1;); URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106314&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921g0106345&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921r0106401&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921n0106346&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106315&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921o0106207&p1=1>

использовании государственной собственности в регионах и низком уровне осуществления местными органами власти приносящей доходы деятельности. Органам местного управления и самоуправления целесообразно больше внимания обращать на данную статью бюджетных поступлений, поскольку помимо уменьшения зависимости от перечислений из вышестоящих бюджетов она в перспективе может позволить снижать налоговую нагрузку на граждан и предприятия.

Структура доходов местных бюджетов базового уровня

Базовый уровень местного управления и самоуправления в Республике Беларусь

представлен районами и городами областного подчинения.

Среди городов областного подчинения также наблюдается серьезный уровень дифференциации по общей сумме доходов бюджета (рис. 4). Можно было бы объяснить такую разницу различиями в численности населения и количестве предприятий, однако, пересчитав данный показатель на душу населения, получаем не только наличие серьезных диспропорций, но также смещение с лидирующих позиций областных центров остальными городами областного подчинения (табл. 1). Так, по общей сумме доходов бюджета на душу населения лидирует г. Пинск, доходы которого на одного человека в 2 раза превышают значение это-

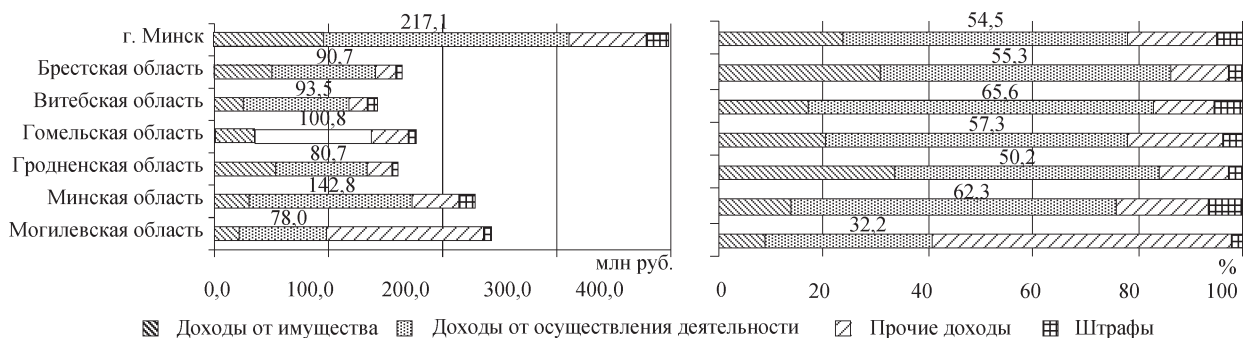


Рис. 3. Уровень и структура неналоговых доходов областных бюджетов в Республике Беларусь, 2021 г.

Источник. Авторская разработка на основе: URL: [https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106224&p1=1](https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106224&p1=1;); URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106314&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921g0106345&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921r0106401&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921n0106346&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106315&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921o0106207&p1=1>

Проблема региональной дифференциации по уровню обеспеченности местных бюджетов

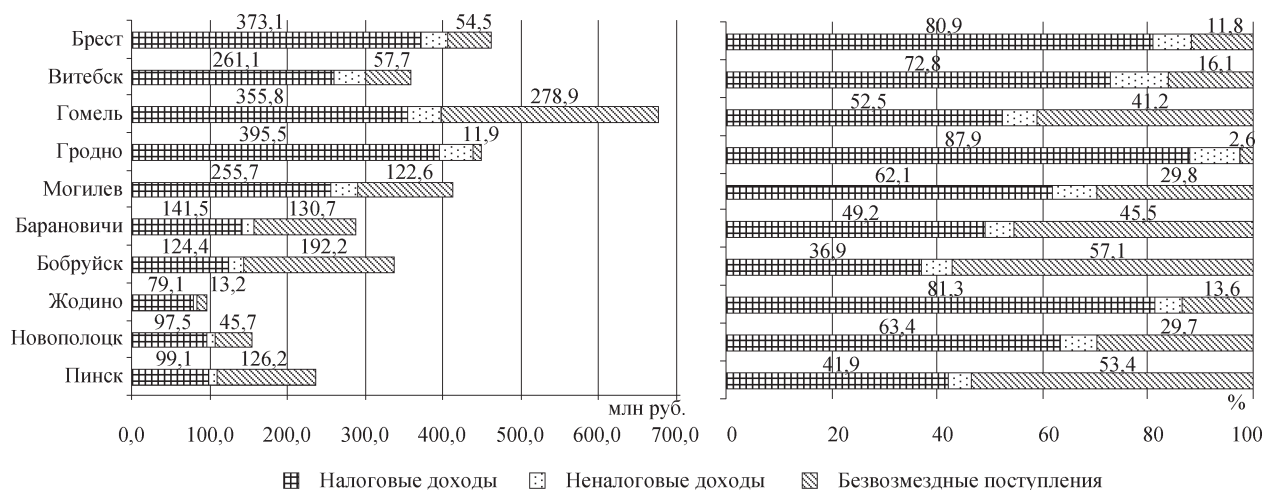


Рис. 4. Уровень и структура доходов бюджетов городов областного подчинения в Республике Беларусь, 2021 г.

Источник. Авторская разработка на основе: URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106385&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106455&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921g0106701&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921r0106634&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106289&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106269&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106562&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921n0106090&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106204&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106336&p1=1>

го показателя в г. Витебске (1875,3 против 988,57 руб. соответственно). Такая разница обусловлена не более высоким уровнем социально-экономического развития г. Пинска, лучшим финансовым состоянием предприятий и более высокими доходами граждан, а более значительными перечисления-

ми в бюджет города межбюджетных трансфертов, которые составили 53,4% против 16,1% в бюджете г. Витебска.

Примерно похожая ситуация наблюдается и в большинстве остальных городов областного подчинения. Несмотря на проживание в областных центрах населения в

Таблица 1
Доходы местных бюджетов городов областного подчинения в расчете на душу населения, 2021 г.

Город областного подчинения	Доходы бюджета, млн руб.	Собственные доходы бюджета, млн руб.	Численность населения на конец 2020 г., чел.	Доходы бюджета на душу населения, руб.	Собственные доходы на душу населения, руб.
Брест	461,3	406,8	340 318	1355,50	1195,35
Витебск	358,8	301,1	362 949	988,57	829,59
Гомель	677,4	398,5	507 795	1334,00	784,77
Гродно	450,0	438,1	357 510	1258,71	1225,42
Могилев	412,0	289,4	357 404	1152,76	809,73
Барановичи	287,3	156,6	174 183	1649,42	899,05
Бобруйск	336,9	144,7	211 389	1593,74	684,52
Жодино	97,3	84,0	64 745	1502,82	1297,40
Новополоцк	153,9	108,2	98 122	1568,46	1102,71
Пинск	236,1	110,0	125 900	1875,30	873,71

Источник. Авторская разработка на основе: URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106385&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106455&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921g0106701&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921r0106634&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106289&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106269&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106562&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921n0106090&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106204&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106336&p1=1>.

2-3 раза больше, чем в других городах областного подчинения, уровень бюджетных доходов на душу населения в них в 1,1-1,5 раз ниже. Так, в г. Гомеле проживает в 3 раза больше граждан, чем в г. Барановичи, в 4 раза больше, чем в г. Пинске, в 5 раз больше, чем в г. Новополоцке, и в 8 раз больше, чем в г. Жодино, но при этом доходы бюджета на одного человека там ниже в 1,1 раза по сравнению с г. Жодино, в 1,2 раза – по сравнению с г. Новополоцком и г. Барановичи и в 1,4 раза – по сравнению с г. Пинском. Аккумуляция городами областного подчинения, не являющимися областными центрами, более высоких сумм доходов бюджета по сравнению с областными центрами в большинстве случаев (за редким исключением, например, г. Жодино) объясняется более значительными перечислениями из вышестоящих бюджетов.

Таким образом, об уровне социально-экономического развития административно-территориальных единиц необходимо судить не по общей сумме доходов бюджетов, а по размеру собственных доходов. Так, обгоняя г. Гродно и г. Брест по общей сумме доходов, г. Гомель уступает им по уровню собственных доходов, что свидетельствует о значительно большей степени зависимости его бюджета от безвозмездных поступлений по сравнению с бюджетами названных областных центров.

При рассмотрении уровня собственных доходов на душу населения значительно меняются ситуация и рейтинг отдельных городов. Так, г. Бобруйск и г. Пинск из лидеров по общей сумме доходов на душу населения переходят в отстающие города по уровню собственных доходов на душу населения, что обусловлено преобладанием в структуре их доходов безвозмездных поступлений над собственными доходами. Ухудшают свои позиции также г. Барановичи и г. Могилев. Серьезно не меняют позиции и остаются на последних местах г. Гомель и г. Витебск. При этом лидирующие позиции сохраняют г. Жодино и г. Новополоцк (1297,40 и 1102,71 руб. на душу населения соответственно), присоединяются к ним г. Гродно и г. Брест со значениями 1225,42 и 1195,35 соответственно. Максимальный разрыв по собственным доходам на душу населения наблюдается меж-

ду г. Жодино и г. Бобруйском, который составляет 1,9 раза. Такая дифференциация обусловлена неоптимальной структурой доходов бюджетов некоторых городов областного подчинения с большим удельным весом безвозмездных поступлений и свидетельствует о более низком уровне доходов граждан и худшем финансовом состоянии предприятий в отстающих городах по сравнению с лидирующими, учитывая, что основной источник доходов местных бюджетов – налоги на доходы и прибыль (рис. 5).

Как видно из рис. 4, наиболее финансово независимы бюджеты г. Гродно, г. Бреста, г. Жодино и г. Витебска, где собственные доходы составляют более 80% (97,4%, 88,2, 86,4 и 83,9% соответственно). В данном отношении г. Гродно можно сравнить с г. Минском, бюджет которого также практически не нуждается в перечислениях из республиканского бюджета, поскольку на 99,1% состоит из собственных доходов (см. рис. 1). Нормальный уровень бюджетной автономии с собственными доходами более 50% характерен для бюджетов г. Новополоцка, г. Могилева, г. Гомеля и г. Барановичи (70,3%, 70,2, 58,8 и 54,5% соответственно). В наибольшей степени зависимы от безвозмездных поступлений бюджеты г. Пинска и г. Бобруйска, где собственные доходы не в состоянии покрыть расходы местных органов власти даже наполовину (46,6 и 42,9% соответственно) (см. рис. 4), что свидетельствует о необходимости повышения бюджетной эффективности деятельности органов местного управления и самоуправления.

В структуре налоговых доходов налоги на доходы и прибыль занимают самый высокий удельный вес в г. Гродно, г. Жодино и г. Бресте (65,0%, 60,2 и 57,5% соответственно), что свидетельствует о более хорошем финансовом состоянии предприятий и более высоких доходах населения в этих городах по сравнению с остальными городами областного подчинения. Самый низкий уровень данной группы налогов характерен для Бобруйска – 42,9% (см. рис. 5).

Неналоговые доходы в бюджетах городов областного подчинения составляют от 4,6% в г. Пинске до 11,2% в г. Витебске (см. рис. 4), т. е. данная статья доходов на базо-

Проблема региональной дифференциации по уровню обеспеченности местных бюджетов

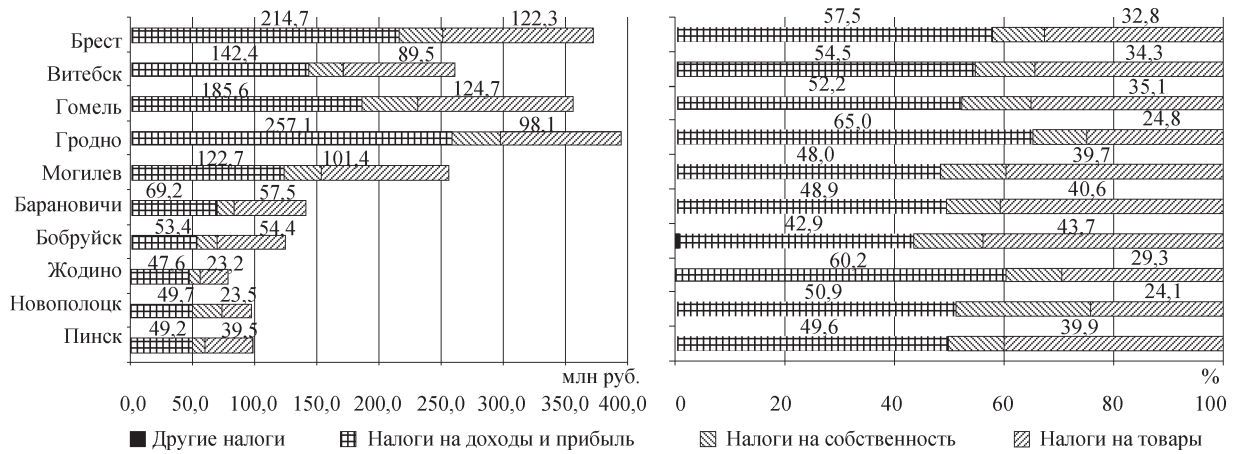


Рис. 5. Уровень и структура налоговых доходов бюджетов городов областного подчинения в Республике Беларусь, 2021 г.

Источник. Авторская разработка на основе: URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106385&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106455&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921g0106701&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921r0106634&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106289&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106269&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106562&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921n0106090&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106204&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106336&p1=1>

вом уровне местного управления и самоуправления также не находит должного применения и развития. Формируются неналоговые доходы в городах областного подчинения, как и в случае с областным уровнем, преимущественно за счет доходов от осуще-

ствления приносящей доходы деятельности (рис. 6).

С бюджетами районов ситуация сложнее, что выражается в еще более высоком уровне дифференциации как по общей сумме доходов бюджетов, так и по сумме соб-

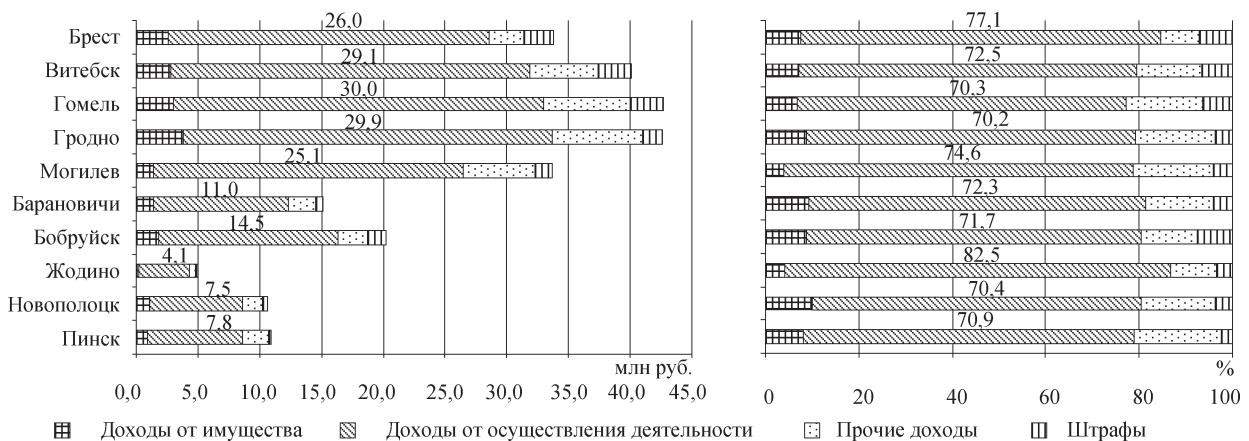


Рис. 6. Уровень и структура неналоговых доходов бюджетов городов областного подчинения в Республике Беларусь, 2021 г.

Источник. Авторская разработка на основе: URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106385&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106455&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921g0106701&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921r0106634&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106289&p1=1&p5=0>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106269&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921m0106562&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921n0106090&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921v0106204&p1=1>; URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=D921b0106336&p1=1>

ственных (налоговых и неналоговых) доходов, в том числе на душу населения (табл. 2–3, рис. 7–10).

Максимальный разрыв по общей сумме доходов между Минским и Костюковичским районами составил 19,4 раза. При этом удельный вес районов с уровнем доходов в 10 и более раз ниже максимального составил около 30%, в 5 и более раз – 77%. 10% всех районов получают 30% всех доходов районных бюджетов Республики Беларусь, 20% районов – 44% доходов, что свидетельствует о крайне неравномерном распределении доходов местных бюджетов по территории страны. 5 районов из 10 с наиболее высокими доходами бюджета сосредоточены в Минской области, в то время как 6 из 10 с наименьшими доходами – в Могилевской.

Если анализировать этот же показатель на душу населения, получаем другую ситуацию и совсем другие районы в топ-10 (см. табл. 2–3), что, как и в случае с городами областного подчинения, свидетельствует о том, что в бюджеты многих более густонаселенных районов поступает доходов меньше, чем в районы с меньшей численностью населения. Это может быть обусловлено двумя абсолютно противоположными факторами:

либо лучшим финансовым состоянием предприятий и/или более высокими доходами населения, как в случае с Островецким и Смолевичским районами, которые по собственным доходам на душу населения также остались в лидерах, либо более значительными суммами безвозмездных поступлений и, как следствие, более высоким уровнем бюджетной зависимости, как в случае с Ветковским, Чечерским, Хотимским и Кормянским районами, которые из топ-10 лучших районов по общей сумме доходов на душу населения переместились в топ-10 отстающих районов по собственным доходам на душу населения.

Интересная ситуация наблюдается в Молодечненском, Лидском и Борисовском районах, которые из топ-10 районов с наивысшей общей суммой доходов переместились в топ-10 с наименьшим уровнем доходов на душу населения, но при этом остались в лидерах по уровню собственных доходов. Минский район, заняв первое место по общей сумме доходов, по доходам на душу населения разместился на 105 месте из 118 с разрывом в 2,1 раза от максимального значения, но вернулся на лидирующие позиции как по общей сумме собственных доходов, так и по собственным

Таблица 2

Топ-10 районов с наивысшими доходами местных бюджетов, 2021 г.

Место	Доходы, всего		Доходы на душу населения		Собственные доходы, всего		Собственные доходы на душу населения	
	Район (область)	млн руб.	Район (область)	руб.	Район (область)	млн руб.	Район (область)	руб.
1	Минский (Мин.)	437,5	Брагинский (Гом.)	3606,6	Минский (Мин.)	400,6	Островецкий (Гродн.)	2866,9
2	Борисовский (Мин.)	279,1	Шумилинский (Вит.)	3528,4	Борисовский (Мин.)	218,7	Смолевичский (Мин.)	1938,7
3	Оршанский (Вит.)	257,3	Кормянский (Гом.)	3042,3	Солигорский (Мин.)	193,1	Дзержинский (Мин.)	1689,5
4	Солигорский (Мин.)	232,7	Чечерский (Гом.)	3013,2	Оршанский (Вит.)	156,3	Гродненский (Гродн.)	1684,2
5	Мозырский (Гом.)	232,2	Островецкий (Гродн.)	2895,4	Молодечненский (Мин.)	155,9	Любанский (Мин.)	1646,9
6	Лидский (Гродн.)	212,0	Ельский (Гом.)	2873,0	Лидский (Гродн.)	155,5	Каменецкий (Брест.)	1557,5
7	Молодечненский (Мин.)	205,7	Хойникский (Гом.)	2784,1	Мозырский (Гом.)	141,6	Минский (Мин.)	1542,5
8	Полоцкий (Вит.)	179,6	Свислочский (Гродн.)	2780,5	Речицкий (Гом.)	128,9	Барановичский (Брест.)	1510,2
9	Речицкий (Гом.)	177,3	Ветковский (Гом.)	2757,8	Полоцкий (Вит.)	126,2	Солигорский (Мин.)	1479,4
10	Слуцкий (Мин.)	173,0	Смолевичский (Мин.)	2719,4	Жлобинский (Гом.)	120,7	Могилевский (Мог.)	1471,9

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalnyy-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

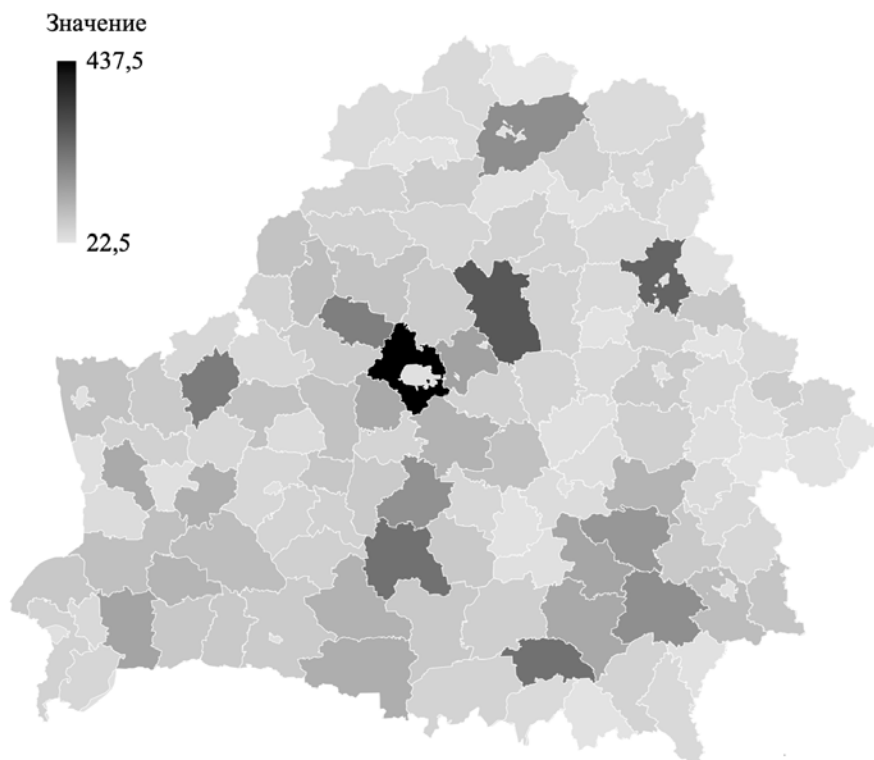


Рис. 7. Доходы местных бюджетов районов в Республике Беларусь, 2021 г., млн руб.

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalny-reestr/poisk-v-reestre?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

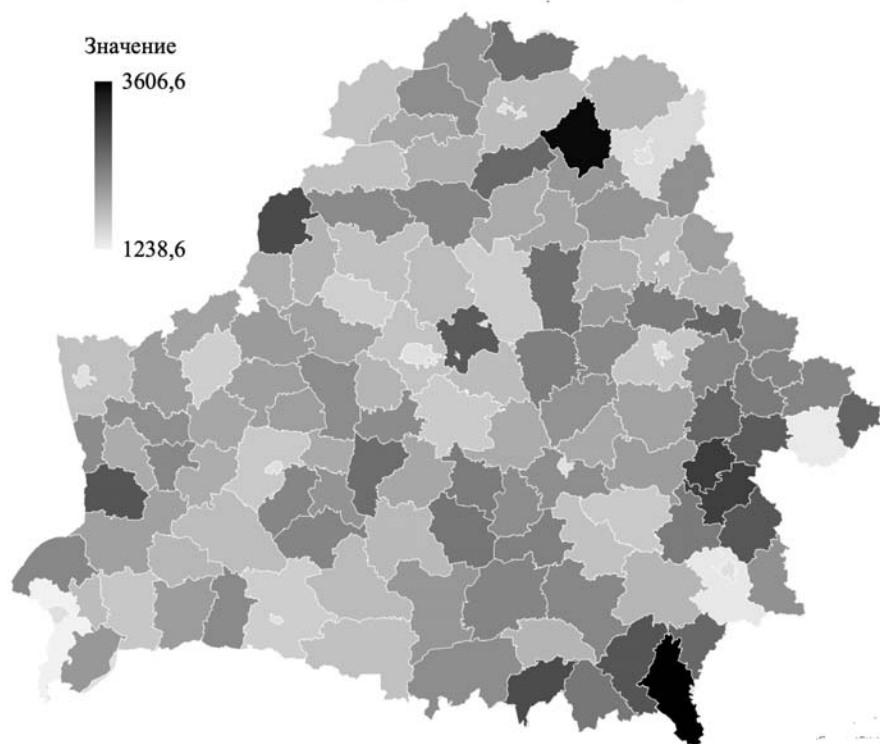


Рис. 8. Доходы местных бюджетов районов в Республике Беларусь, 2021 г., на душу населения, руб.

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalny-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

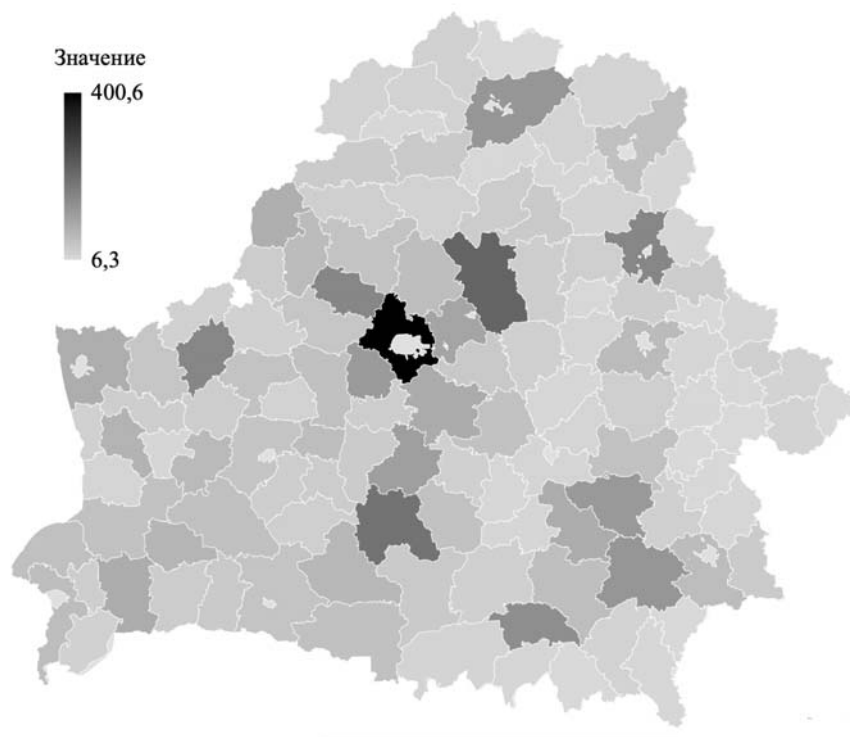


Рис. 9. Собственные доходы местных бюджетов районов в Республике Беларусь, 2021 г., млн руб.

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalny-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

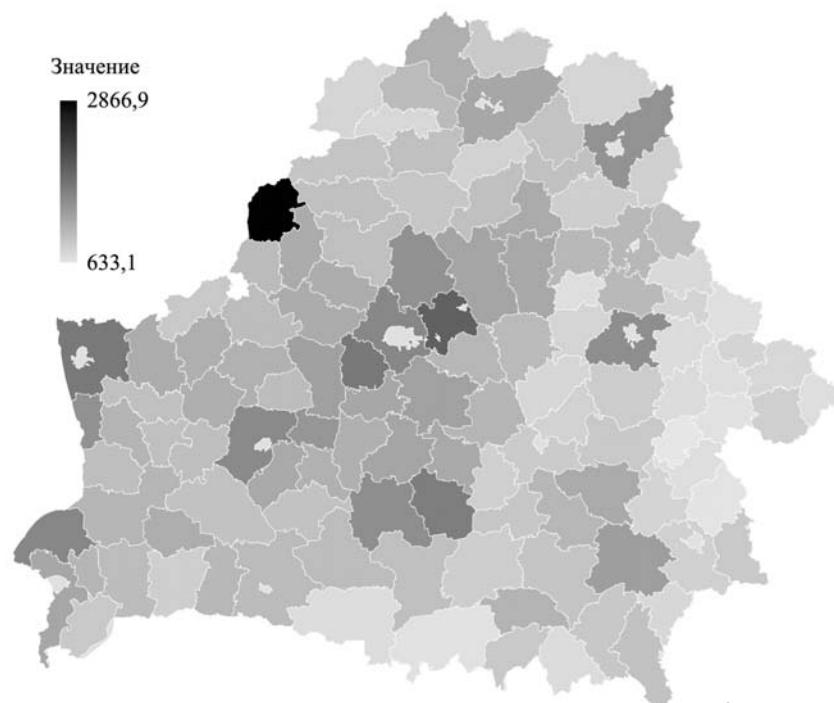


Рис. 10. Собственные доходы местных бюджетов районов в Республике Беларусь, 2021 г., на душу населения, руб.

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalny-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

Топ-10 районов с наименьшими доходами местных бюджетов, 2021 г.

Место	Доходы, всего		Доходы на душу населения		Собственные доходы, всего		Собственные доходы на душу населения	
	Район (область)	млн руб.	Район (область)	руб.	Район (область)	млн руб.	Район (область)	руб.
1	Россонский (Вит.)	22,5	Брестский (Брест.)	1238,6	Краснопольский (Мог.)	6,3	Кормянский (Гом.)	633,1
2	Краснопольский (Мог.)	25,3	Костюковичский (Мог.)	1309,1	Хотимский (Мог.)	7,3	Ветковский (Гом.)	658,1
3	Наровлянский (Гом.)	26,1	Гомельский (Гом.)	1330,7	Наровлянский (Гом.)	7,8	Лельчицкий (Гом.)	671,1
4	Дрибинский (Вит.)	26,4	Витебский (Вит.)	1467,0	Россонский (Вит.)	8,2	Краснопольский (Мог.)	677,3
5	Хотимский (Мог.)	27,1	Молодечненский (Мин.)	1561,2	Дрибинский (Мог.)	8,2	Мстиславский (Мог.)	696,3
6	Шарковщинский (Вит.)	27,9	Лидский (Гродн.)	1573,5	Кормянский (Гом.)	8,8	Круглянский (Мог.)	699,1
7	Круглянский (Мог.)	28,2	Пинский (Брест.)	1583,8	Лоевский (Гом.)	8,9	Хотимский (Мог.)	707,3
8	Дубровенский (Вит.)	28,6	Борисовский (Мин.)	1603,2	Чериковский (Мог.)	9,3	Чериковский (Мог.)	711,1
9	Глуцкий (Мог.)	28,7	Пуховичский (Мин.)	1610,1	Славгородский (Мог.)	9,4	Чечерский (Гом.)	712,0
10	Костюковичский (Мог.)	29,5	Жлобинский (Гом.)	1626,9	Круглянский (Мог.)	9,4	Столинский (Брест.)	718,2

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalny-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

доходам на душу населения. Такие противоречивые результаты позволяют сделать вывод о том, что показатель общей суммы доходов, в том числе на душу населения, больше подходит для определения общей потребности административно-территориальных единиц в бюджетных ресурсах, в то время как основными индикаторами уровня социально-экономического развития административно-территориальных единиц, финансового состояния предприятий и доходов местных граждан служат собственные доходы местных бюджетов, как в целом, так и на душу населения. Оценить уровень региональной дифференциации позволяют все из рассматриваемых показателей.

Максимальный разрыв по общим доходам на душу населения составил 2,9 раза между Брагинским районом Гомельской области и Брестским районом. Некоторые районы из топ-10 с наименьшим уровнем доходов заняли лидирующие позиции по данному показателю на душу населения: Россонский район переместился со 109 места на 18, Краснопольский – со 110 на 11, Наровлянский – со 111 на 21, Дрибинский – со 112 на 14, Хотимский – со 113 на 12. Примечательно также, что районы, прилегающие к облас-

тным центрам, расположились на последних местах по обеспеченности доходами местных бюджетов на одного жителя (Брестский – 118, Гомельский – 116, Витебский – 115, Могилевский – 106, Минский – 105, Гродненский – 99).

Поскольку, как уже было отмечено ранее, общая сумма доходов местных бюджетов, в том числе на душу населения, зависит не столько от финансового состояния районов, определяемого уровнем налоговых и неналоговых поступлений, сколько от перечислений из вышестоящих бюджетов, для получения более корректных выводов о финансовом состоянии и уровне социально-экономического развития районов необходимо проводить сопоставление собственных доходов местных бюджетов. Рейтинг 10 лучших районов по общей сумме собственных доходов не сильно отличается от рейтинга по общей сумме всех доходов, за небольшим исключением появления в нем Жлобинского района, который по общей сумме доходов располагался на 11 месте, в то время как Слуцкий район переместился с 10 места по общей сумме доходов на 12 место по собственным доходам. Расположение в топ-10 по общей сумме доходов и собственным

доходам примерно одних и тех же районов свидетельствует о том, что удельный вес безвозмездных поступлений у них будет не очень высоким и, соответственно, уровень их финансовой независимости выше, чем у остальных районов, что позже будет также подтверждено при анализе структуры доходов местных бюджетов. Разрыв между максимальным в Минском районе и минимальным в Краснопольском районе Могилевской области уровнями собственных доходов составляет 63,4 раза, что в 3 раза превышает разрыв по общей сумме доходов и свидетельствует о еще большем уровне региональной дифференциации по обеспеченности местных органов власти собственными финансовыми ресурсами. Удельный вес районов с уровнем собственных доходов местных бюджетов в 10 и более раз ниже максимального составил 64%, в 5 и более раз – 86%. 10% всех районов получают 40% всех налоговых и неналоговых доходов районных бюджетов Республики Беларусь, 20% районов – 54% доходов, что сигнализирует о крайне неравнозначном налоговом и общем экономическом потенциале районов Беларуси.

В топ-10 худших районов по собственным доходам при сравнении с топ-10 по общей сумме доходов имеется больше различий, чем в топ-10 лучших районов, что обусловлено высоким уровнем зависимости многих районов с низким уровнем доходов от межбюджетных трансфертов.

Больше всего лидирующих районов расположены в Минской (4 из топ-10 и 8 из топ-20) и Гомельской (3 из топ-10 и 4 из топ-20) областях, больше всего отстающих районов – в Могилевской (6 из топ-10 и 9 из топ-20).

Разрыв между максимальным уровнем собственных доходов на душу населения в Островецком районе Гродненской области и минимальным в Кормяном районе Гомельской области составил 4,5 раза. При этом лидирующие позиции сохранили Минский и Солигорский районы, в силу чего можно с полной уверенностью говорить о более высоком уровне социально-экономического развития и лучшем финансовом состоянии данных районов по сравнению с остальными районами Республики Беларусь. В топ-20 как по общей сумме собственных доходов, так и по собственным доходам на душу населения

вошли Островецкий, Смолевичский, Дзержинский, Гродненский, Речицкий, Пуховичский и Слуцкий районы. При этом первые четыре из названных районов значительно улучшили свои позиции, переместившись из второй десятки по общей сумме собственных доходов в первую пятерку по собственным доходам на одного жителя, что однозначно указывает на лучшее финансовое состояние предприятий в данных районах и/или более высокий уровень доходов населения.

В топ-10 худших районов сразу по двум показателям (собственные доходы всего и на душу населения) вошли 5 районов из 10, а именно Круглянский, Чериковский, Кормянский, Хотимский и Краснопольский, в топ-20 по этим же показателям – 12 из 20 районов, к уже перечисленным добавились Чаусский, Ветковский, Кличевский, Шарковщинский, Чечерский, Славгородский и Лоевский, что свидетельствует об их низком уровне развития хозяйственной деятельности, выражающемся либо в недостаточном уровне деловой активности, либо в плохих финансовых результатах функционирующих в районах предприятий, а также о более низких по сравнению с остальными районами республики доходах граждан.

Больше всего лидирующих районов по собственным доходам на душу населения в Минской области (5 из топ-10 и 11 из топ-20), отстающих – в Могилевской (5 из топ-10 и 9 из топ-20). Таким образом, как показал проведенный анализ, в Могилевской области больше всего отстающих районов практически по всем рассмотренным показателям, что в целом коррелирует с результатами анализа на областном уровне и в очередной раз доказывает отставание Могилевской области от остальных регионов по уровню социально-экономического развития.

Значительный уровень дифференциации районов Республики Беларусь по уровню доходов местных бюджетов, включая собственные доходы, в том числе на душу населения, обусловлен, прежде всего, неоптимальной структурой многих районных бюджетов и большим уровнем их зависимости от безвозмездных поступлений, перечисляемых из областных бюджетов (рис. 11, табл. 4).

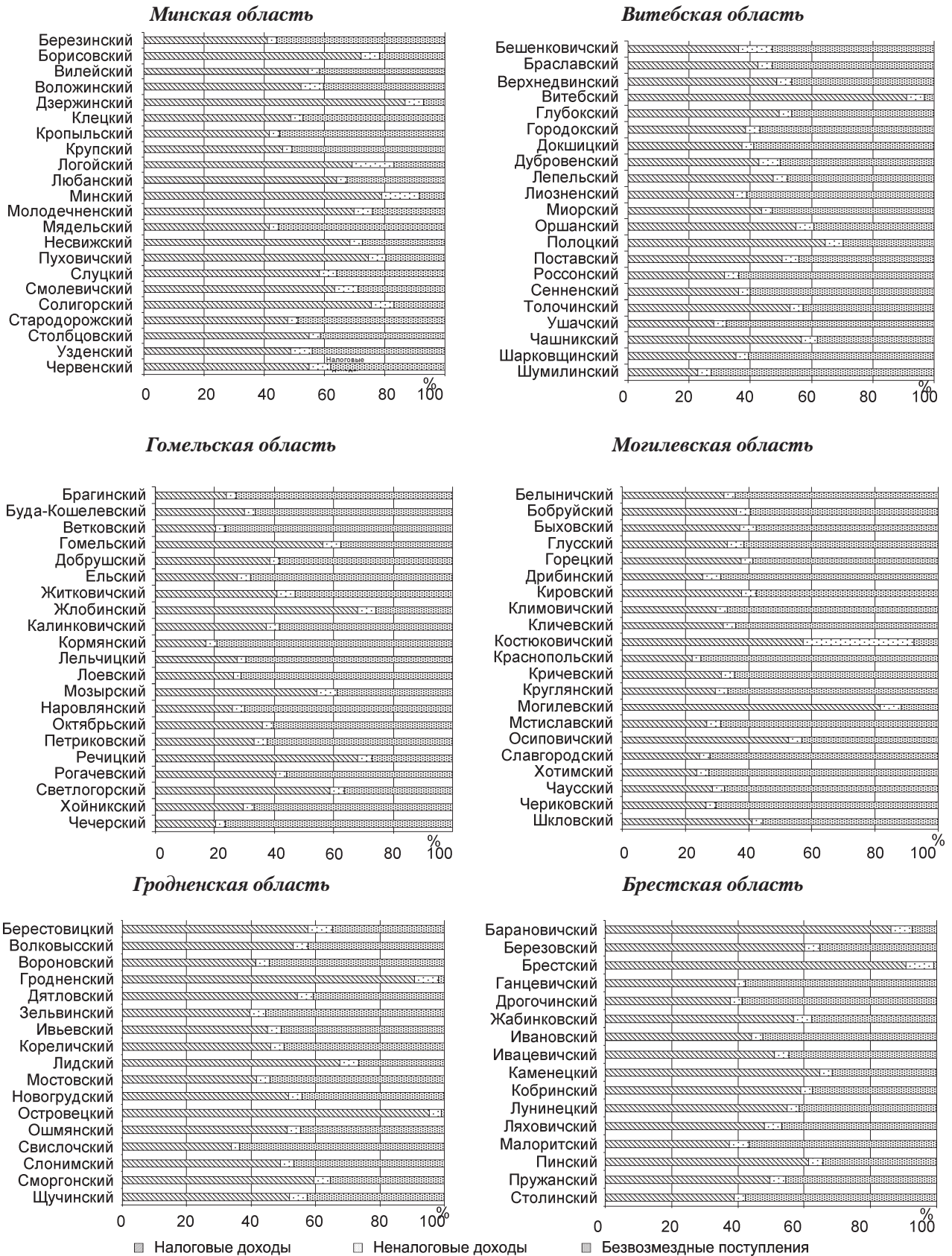


Рис. 11. Структура доходов местных бюджетов районов в Республике Беларусь, 2021 г.

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalnyy-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

Уровень бюджетной самостоятельности и зависимости районов Республики Беларусь

Область	Районы с уровнем собственных доходов							
	< 30%		< 50%		≥ 50%		> 70%	
	высокий уровень бюджетной зависимости (дотационности)		средний уровень бюджетной зависимости (дотационности)		нормальный уровень бюджетной самостоятельности		высокий уровень бюджетной самостоятельности	
	кол-во, ед.	уд. вес, %	кол-во, ед.	уд. вес, %	кол-во, ед.	уд. вес, %	кол-во, ед.	уд. вес, %
Минская	0	0	4	18	18	82	9	41
Гомельская	6	29	16	76	5	24	2	10
Витебская	1	5	12	57	9	43	2	10
Могилевская	5	24	18	86	3	14	1	5
Гродненская	0	0	5	29	12	71	3	18
Брестская	1	6	4	25	12	75	3	19
В целом по стране	13	11	59	50	59	50	20	17

Источник. URL: https://pravo.by/natsionalnyy-reestr/poisk-v-reestre/?p0=&r_sect=&r_num=&num_pr=&date_pr=&date_pr_start=&date_pr_end=&r_date=&r_date_start=&r_date_end=&p_date=&p_date_start=&p_date_end=&organ_mode=0&organ_list=&akt_list=

Как видно из представленных данных, только половина районов Республики Беларусь имеют бюджетную обеспеченность собственными доходами более, чем на 50%; бюджеты оставшейся половины являются финансово зависимыми от перечислений из вышестоящих бюджетов. Только 17% районов страны имеют высокий уровень финансовой (бюджетной) самостоятельности с уровнем собственных поступлений в структуре доходов более 70%. В их числе такие районы, как Островецкий (99% в структуре доходов бюджета составляют собственные доходы), Брестский (99%), Гродненский (98%), Витебский (96%), Дзержинский (93%), Барановичский (93%), Минский (92%), Малоритский (90%), Могилевский (88%), Логойский (83%), Солигорский (80%), Пуховичский (80%), Борисовский (78%), Молодечненский (76%), Жлобинский (74%), Речицкий (73%), Лидский (73%), Несвижский (72%), Смолевичский (71%), Полоцкий (70%). Как видно, высокий уровень финансовой самостоятельности преимущественно в районах, где расположены крупные промышленные предприятия.

Высокий уровень бюджетной зависимости от перечислений из вышестоящих бюджетов имеют 11% районов (13 из 118) Республики Беларусь. Хуже всего обстоят дела в Столинском (доходы бюджета только на 19% формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений), Кормянском (21%), Чечерском (24%),

Ветковском (24%) и Краснопольском (25%) районах.

При этом больше всего районов с нормальным уровнем бюджетной самостоятельности сосредоточены в Минской области (18 из 22 районов, или 82%). Минимальный уровень собственных доходов в структуре доходов местного бюджета в Минской области характерен для Березинского района, который составил 44%, что свидетельствует о том, что все районы Минской области близки к нормальному уровню бюджетной самостоятельности, при этом 41% районов имеют высокий уровень самостоятельности. Относительно неплохо обеспечены собственными доходами районные бюджеты Брестской и Гродненской областей (75 и 71% соответственно). При этом в Брестской области только один район имеет низкий уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами на уровне 19% (Столинский), у остальных районов уровень обеспеченности не ниже 41,5%, то есть, как и в случае с Минской областью, они близки к нормальному уровню бюджетной самостоятельности, 19% районов имеют высокий уровень самостоятельности. В Гродненской области минимальный уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами составил 36% в Свислочском районе, у остальных районов он не ниже 44%, на высоком уровне собственными доходами обеспечены 18% районов.

Больше всего районных бюджетов с уровнем бюджетной зависимости выше 50%

в Могилевской области (18 из 21, или 86%), в которой только 3 района (Могилевский, Осиповичский и Костюковичский) имеют уровень собственных доходов более 50%, из них 1 район (Могилевский) – более 70%. При этом примерно у четвертой части районов области (24%, или 5 из 21) высокий уровень бюджетной зависимости с уровнем собственных доходов менее 30%. Обеспечены собственными доходами менее чем наполовину 76% районов Гомельской области (16 из 21), 57% – Витебской (12 из 21). В Гомельской области больше всего районов с низким уровнем обеспеченности местных бюджетов собственными доходами (29%, или 6 из 21). Названные области в первую очередь нуждаются в разработке комплекса мер по активизации экономической деятельности с целью улучшения финансового состояния предприятий и увеличения уровня доходов граждан, а также по повышению роли неналоговых поступлений в структуре бюджетных доходов для укрепления собственной доходной базы местных бюджетов.

Таким образом, полученные в ходе анализа результаты демонстрируют наличие значительной региональной дифференциации по степени финансовой самостоятельности и бюджетной обеспеченности органов местного управления и самоуправления в стране, обусловленной различиями в уровне социально-экономического развития районов. Отсюда следует необходимость совершенствования региональной политики либо посредством изменения административно-территориального деления путем укрупнения районов, либо через принятие комплекса мер по активизации деловой активности в отстающих районах.

Направления совершенствования структуры доходов местных бюджетов

Проведенный анализ структуры доходов местных бюджетов на областном и базовом уровнях показал, что проблема региональной дифференциации по уровню собственных доходов и зависимости многих бюджетов от безвозмездных поступлений в Республике Беларусь сохраняет свою актуальность. В первую очередь данная проблема обусловлена недостаточным уровнем

доходов граждан, низкой рентабельностью предприятий и организаций, наличием убыточных предприятий. Различный уровень социально-экономического развития районов и городов областного подчинения порождает значительную дифференциацию доходов местных бюджетов базового уровня, особенно по величине собственных доходов. Данная проблема не может оставаться без внимания со стороны органов власти. Целесообразно либо пересматривать подходы к административно-территориальному делению посредством укрупнения районов и присоединения наименее развитых районов к более развитым, либо разрабатывать и реализовывать действенные мероприятия по повышению уровня социально-экономического развития отстающих районов с целью выравнивания возможностей органов местной власти по обеспечению нормального уровня и качества жизни граждан в каждой административно-территориальной единице.

Одна из главных проблем, которая требует первоочередного внимания, – недостаточный уровень налоговых и неналоговых доходов, поступающих в местные бюджеты, не позволяющий покрывать все расходы административно-территориальных единиц. Как показал проведенный анализ, налоговые доходы формируются в первую очередь за счет налогов на доходы и прибыль. Следовательно, чем ниже заработные платы и в целом доходы населения, чем больше убыточных предприятий и ниже уровень рентабельности предприятий и организаций, тем меньшие суммы налогов перечисляются в бюджеты. На втором месте по налоговым поступлениям в местные бюджеты занимают налоги на товары и услуги, сумма которых определяется уровнем их потребления как со стороны местного населения, так и со стороны предприятий и организаций, а значит, тоже зависит от всех перечисленных выше факторов. Недостаточный уровень налоговых поступлений в местные бюджеты наряду с неэффективным использованием государственного имущества и низким уровнем осуществления приносящей доходы деятельности органами местной власти, как основного источника неналоговых поступлений, приводит

к росту потребности в безвозмездных поступлениях, которые представлены преимущественно межбюджетными трансфертами (дотациями и субвенциями). Все это делает нижестоящие уровни более зависимыми от вышестоящих, тем самым они теряют свою самостоятельность.

Таким образом, без разработки и реализации комплекса действенных и эффективных мер по совершенствованию структуры местных бюджетов посредством ук-

репления собственной доходной базы и уменьшения зависимости от безвозмездных поступлений (рис. 12) невозможно обеспечить нормальный, комплексный, сбалансированный и равномерный уровень жизнедеятельности всех граждан, устранить региональные диспропорции по уровню социально-экономического развития различных административно-территориальных единиц и, как следствие, уровню и качеству жизни граждан в них, что в конечном

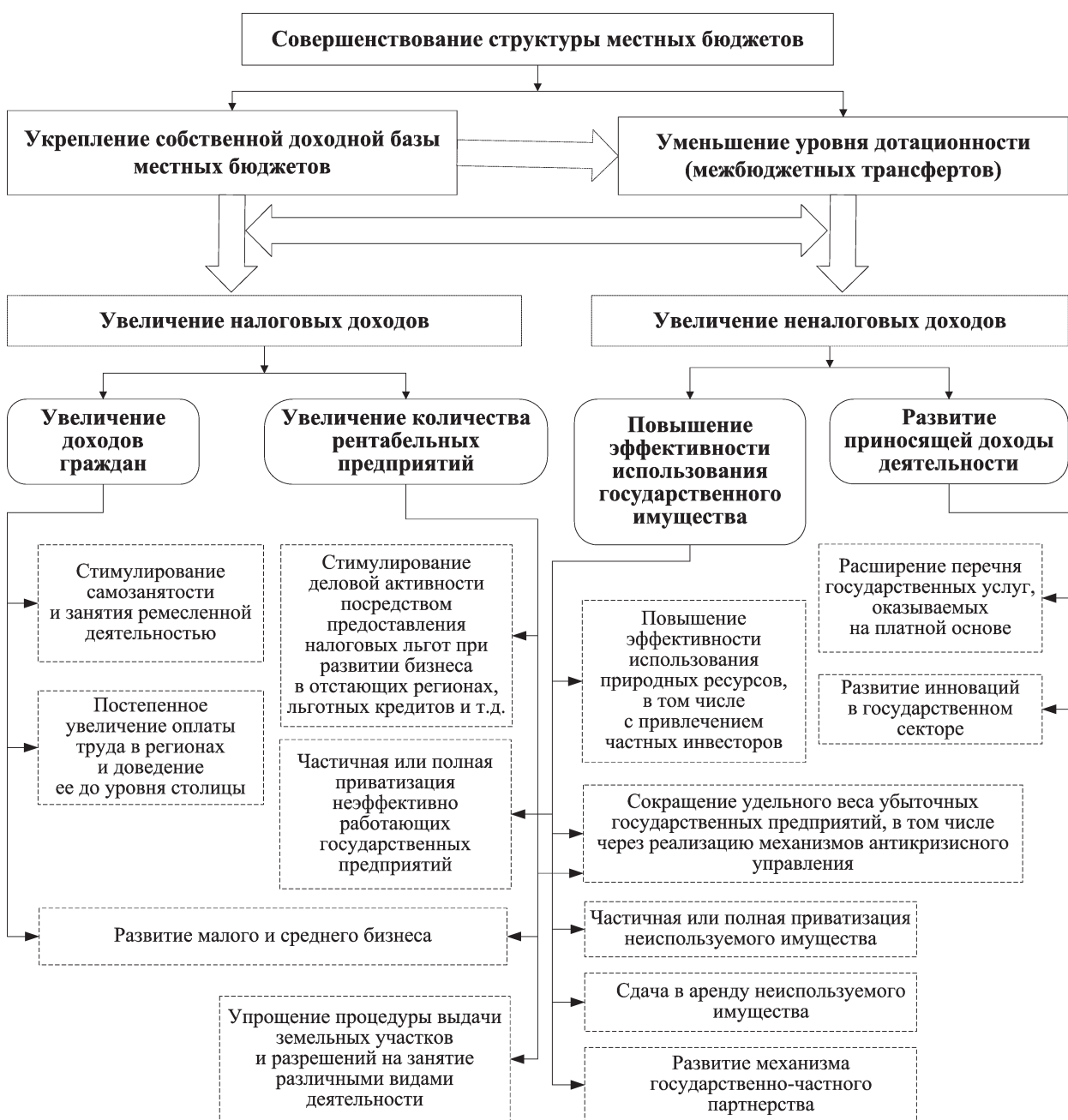


Рис. 12. Направления совершенствования структуры доходов местных бюджетов

Источник. Авторская разработка.

итоге сказывается на общем уровне социально-экономического развития Республики Беларусь.

В качестве основных направлений укрепления собственной доходной базы местных бюджетов и, как следствие, уменьшения их зависимости от вышестоящих уровней следует рассматривать повышение собираемости налоговых и неналоговых доходов.

Для повышения налоговых поступлений в местные бюджеты прежде всего целесообразно предпринять комплекс мер, способствующих росту доходов местного населения и увеличению количества рентабельных предприятий и организаций в регионах, в числе которых могут быть:

- развитие самозанятости и стимулирование граждан к занятию ремесленной деятельностью, открытию собственного бизнеса и т. д. Местным органам власти необходимо расширять деятельность по оказанию информационных и консультативных услуг гражданам по вопросам открытия бизнеса;

- постепенное увеличение уровня оплаты труда в регионах и доведение ее до уровня г. Минска;

- стимулирование деловой активности в регионах с целью привлечения инвестиций и развития малого и среднего бизнеса, в том числе при активной финансовой поддержке государства, предоставлении налоговых льгот, льготных кредитов и пр. на эти цели в районах с низким уровнем социально-экономического развития;

- проведение инвентаризации объектов земельной и имущественной собственности для сокращения числа выпадающих из налогообложения объектов недвижимого имущества;

- упрощение процедуры выдачи земельных участков и разрешений на осуществление различных видов деятельности.

Налоговые доходы, зачисляемые в местные бюджеты, хоть и играют весомую роль в пополнении их доходной базы, но не покрывают совокупный объем расходных обязательств местного уровня власти. В некоторых странах одним из существенных источников пополнения местных бюджетов служат также неналоговые доходы. Основное преимущество данной статьи до-

ходов местных бюджетов заключается в возможности местных органов власти получать дополнительные доходы, что позволяет им либо уменьшать налоговую нагрузку на местное население и предприятия, либо более активно финансировать социальную сферу и реализацию различных проектов, имеющих общественное значение. В Республике Беларусь данный источник пополнения доходов, как показал проведенный анализ, используется в очень незначительной мере, составляя не более 5–11% в структуре доходов местных бюджетов. Для сравнения: в структуре доходов местных бюджетов в Нидерландах неналоговые доходы составляют 67%, налоговые доходы – 13, трансферты – 20%, то есть при абсолютной самостоятельности местных органов власти налоговая нагрузка на жителей и предприятия административно-территориальных единиц минимальная. В Италии неналоговые доходы составляют 49% в структуре местных бюджетов, налоговые – 38, трансферты – 12, прочие доходы – 1%, в Дании – 38, 53, 7 и 2% соответственно, в Норвегии – 38, 44 и 18% соответственно, Франции – 33, 45, 18 и 4% соответственно. От 20 до 26% составляют неналоговые доходы в структуре доходов местных бюджетов в Швеции, Швейцарии и Германии при уровне налоговых доходов от 48% в Швейцарии до 74% в Швеции, уровень трансфертов в названных странах не превышает 15%, то есть местные органы власти обладают абсолютной финансовой автономией (Заярная, Кольцюк, 2020. С. 238).

Для более активного использования местными органами власти данного источника пополнения местных бюджетов целесообразно работать по двум основным направлениям: повышать эффективность распоряжения государственным имуществом на местах и развивать деятельность, приносящую доходы. Конкретные меры могут предусматривать:

- инвентаризацию неиспользуемых или неэффективно используемых земельных участков с целью определения возможности их передачи населению или субъектам малого и среднего бизнеса для ведения личного подсобного или фермерского хозяйства;

- проведение оценки имеющихся в распоряжении местных органов власти природных ресурсов (водных, лесных) и определение возможности передачи их части на условиях концессии, государственно-частного партнерства или долгосрочной аренды частным инвесторам для осуществления деятельности по оказанию различного рода услуг населению, включая рекреационные, туристические и др., с соблюдением условий природоохранного законодательства и принципов устойчивого развития, что будет способствовать не только созданию высокооплачиваемых рабочих мест для местного населения, но и значительному росту налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты;

- усиление контроля за правильностью и своевременностью перечислений в местные бюджеты арендной платы за земельные участки, доходов от сдачи в аренду нежилых помещений;

- организацию работы по преодолению и сокращению уровня убыточности хозяйствующих субъектов, находящихся в государственной собственности, проведение частичной или полной приватизации неиспользуемого имущества и нерентабельных предприятий;

- сдачу в аренду неиспользуемого имущества;

- реализацию механизма государственно-частного партнерства для повышения эффективности функционирования тех объектов, которые не могут быть переданы в частную собственность, а также для реализации общественно значимых проектов по развитию социальной и производственной инфраструктуры;

- расширение перечня государственных услуг, оказываемых на платной основе, в числе которых могут быть как административные, так и услуги в области здравоохранения, образования, бытового обслуживания населения и т. д.;

- развитие инноваций в государственном секторе.

Необходимо постепенно переходить к тому, чтобы определенная часть расходов в непромышленной сфере покрывалась за счет внебюджетных источников, прежде всего доходов от оказания платных услуг

населению. Однако реализация данной меры должна осуществляться в тесной взаимосвязи с постепенным ростом доходов населения. Обязательным условием на начальных этапах реализации является установление тарифов (цен) за оказываемые услуги с учетом платежеспособности населения, а не на условиях рынка.

Отдельное внимание стоит уделить развитию инноваций в государственном (публичном) секторе. Важность инноваций для активизации экономического развития, обеспечения экономического роста и преодоления кризисных явлений в экономике, повышения благосостояния граждан подчеркивается в трудах многих всемирно известных экономистов (Шумпетер, 2007; Widrum, 2008; North, 1999).

Российский исследователь К.А. Белокрылов (2012. С. 133) отмечает значимость разработки инноваций в области здравоохранения и медицины, образования, а также в сфере социальных и государственных услуг. Это могут быть новые идеи, продукция и услуги, а также методы и технологии их оказания. Однако в силу статичности, жесткой иерархии и бюрократизации государственного аппарата инновации в государственном секторе развиваются значительно медленнее, чем в частном (Белокрылов, 2012; Веблен, 1984; Rubalcaba 2007). В то же время К.А. Белокрылов (2012. С. 135) указывает на важность инновационной модернизации всей системы государственных и муниципальных закупок в силу увеличения государственных расходов, в том числе на развитие инфраструктуры, учитывая низкую эффективность их планирования, размещения и использования. По его мнению, необходимость технологической модернизации экономики на основе реиндустриализации основных отраслей повышает актуальность внедрения инновационных методов и механизмов организации и управления государственными заказами.

Интересно в данном отношении утверждение профессора Н.И. Богдан (2015. С. 7–8), которая в своем исследовании говорит о том, что «если бизнес может позволить себе быть или не быть инновационным, то государственный сектор обязан повышать эффективность работы своих учреждений

и улучшать качество услуг»; «с целью повышения его эффективности, сокращения расходов и увеличения благосостояния населения необходимо стимулировать инновации в государственном секторе экономики».

Несмотря на относительную новизну исследований в области инноваций в государственном секторе, в современной научной литературе присутствуют некоторые примеры таких инноваций. Например, К.А. Белокрылов предлагает централизацию механизма государственных закупок (2012), Н.И. Богдан (2015. С. 8) указывает на совместное оказание услуг государственными и частными учреждениями, развитие электронного правительства и др. В целом инновации в государственном секторе представляют собой достаточно широкое понятие и могут охватывать как новые способы принятия управленческих решений, так и инновационные механизмы их реализации, а также новые методы и технологии предоставления государственных услуг, способствующие увеличению уровня подотчетности и прозрачности, результативности услуг, вовлеченности пользователя и повышению степени его удовлетворенности (Там же).

Между тем развитию инноваций в публичном секторе в настоящее время уделяется недостаточно внимания в системе государственного управления Республики Беларусь как на национальном уровне, так и на уровне органов местного управления и самоуправления. Направляя основные усилия на решение текущих вопросов и проблем территориального развития, органы местной власти в меньшей степени сосредоточены на стратегических задачах, в числе которых инновационное развитие и внедрение инноваций в свою деятельность и работу государственных учреждений.

Таким образом, комплекс мер по совершенствованию структуры местных бюджетов посредством укрепления собственной доходной базы и уменьшения уровня бюджетной зависимости от вышестоящих уровней власти должен носить не только количественный, но и качественный характер и учитывать возможности и проблемы каждой конкретной административно-территориальной единицы. Необходимо укреп-

лять доходную базу местных бюджетов посредством стимулирования деловой активности на местах, развития малого и среднего бизнеса, стимулирования самозанятости населения, повышения эффективности использования государственного имущества и активизации местными органами власти деятельности, приносящей доходы, развития инноваций в государственном секторе. Помимо этого, важно следить за рациональностью и эффективностью использования местными органами власти предоставляемых им бюджетных ресурсов, поощрять их стремление уменьшать уровень зависимости от вышестоящих бюджетов и изыскивать возможности для повышения уровня собственных доходов и более эффективного их расходования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

- Астрейко Т.А.** 2014. Местные бюджеты и межбюджетные отношения. *Финансы, учет, аудит*. № 7. С. 12–14. [Astreyko T.A. 2014. Local budgets and interbudgetary relations. *Finansy, uchet, audit*. No 7. PP. 12–14. (In Russ.)]
- Белокрылов К.А.** 2012. Инновации в государственном секторе. *Journal of economic regulation*. Т. 3. № 4. С. 132–141. [Belokrylov K.A. 2012. Innovations in the public sector. *Journal of economic regulation*. Vol. 3. No 4. PP. 132–141. (In Russ.)]
- Богдан Н.И.** 2015. Инновации в государственном секторе: мировая практика и задачи Беларуси. *Экономический вестник университета*. № 25/1. С. 7–14. [Bohdan N.I. 2015. Innovation in the public sector: International practice and challenges for Belarus. *Ekonomicheskiiy vestnik universiteta*. No 25/1. PP. 7–14. (In Russ.)]
- Веблен Т.** 1984. *Теория праздного класса*. Москва: Прогресс. [Veblen T. 1984. *Theory of the leisure class*. Moscow: Progress. (In Russ.)]
- Гладковская Е.Н., Цало И.М., Тетеркина Л.Б.** 2017. Оценка финансовой устойчивости региональных бюджетов в России: методика и алгоритм ее применения. *Вопросы управления*. № 6. С. 119–131. [Gladkovskaya E.N., Tsalo I.M., Teterkina L.B. 2017. Evaluation of financial sustainability of regional budgets in Russia: Methodology and algorithm of its applications. *Voprosy upravleniya*. No 6. PP. 119–131. (In Russ.)]
- Гришин В.А.** 2001. Критерии оценки устойчивости областного бюджета. *Вестник МГТУ. Труды Мурманского государственного технического университета*. Т. 4. № 2. С. 309–318. [Grishin V.A. 2001. Criteria for assessing the sustainability

of the regional budget. *Vestnik MGTU. Trudy Murmanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*. Vol. 4. No 2. PP. 309–318. (In Russ.)]

Заярная И.А., Кольцук Н.В. 2020. Роль местных бюджетов в обеспечении эффективности управления муниципальными финансами в России и в зарубежных странах. *Вестник Алтайской академии экономики и права*. № 6-2. С. 236–240. [Zayarnaya I.A., Koltsyuk N.V. 2020. Role of local budgets in ensuring efficiency of management of municipal finance in Russia and in foreign countries. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*. No 6-2. PP. 236–240. (In Russ.)]

Ибрагимов Р.Н. 2019. Оценка влияния бюджета на финансовую устойчивость экономики Алтайского края. *Финансы: теория и практика*. Т. 23. № 5. С. 75–86. [Ibragimov R.N. 2019. Assessment of budget impact on the financial sustainability of the Altai territory economy. Assessment of the impact of the budget on the financial stability of the economy of the Altai Territory. *Finansy: teoriya i praktika*. Vol. 23. No 5. PP. 75–86. (In Russ.)]

Иванова Е.В. 2013. Методы оценки финансового состояния бюджета муниципального образования. *Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий*. № 2. С. 13–16. [Ivanova E.V. 2013. Methods of assessing the financial condition of the budget of the municipality. *Vestnik Sibirskogo instituta biznesa i informatsionnykh tekhnologii*. No 2. PP. 13–16. (In Russ.)]

Каратаев С.М. 2003. К вопросу о понятии устойчивости бюджета. *Дайджест-Финансы*. № 5. С. 39–46. [Karataev S.M. 2003. On the question of the concept of budget sustainability. *Daydzhest-Finansy*. No 5. PP. 39–46. (In Russ.)]

Ливенский В.М., Лисовский М.И. 2020. Анализ состава и структуры доходов и расходов бюджета Республики Беларусь. *Современные аспекты экономики*. № 4. С. 190–195. [Livenskiy V.M., Lisovskiy M.I. 2020. Analysis of the composition and structure of revenues and expenditures of the budget of the Republic of Belarus. *Sovremennye aspekty ekonomiki*. No 4. PP. 190–195. (In Russ.)]

Паздникова Н.П. 2016. Коэффициентный анализ устойчивости местных бюджетов. *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки*. № 4. С. 181–193. [Pazdnikova N.P. 2016. Coefficient stability analysis of local budgets. *Vestnik Permskogo natsional'nogo issledovatel'skogo politekhnicheskogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie nauki*. No 4. PP. 181–193. (In Russ.)]

Паникин В.Е. 2009. Финансовая устойчивость и безопасность местных бюджетов. *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология*. № 1. С. 133–137. [Panikin V.E. 2009. Financial stability and

local budgets safety. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3: Ekonomika. Ekologiya*. No 1. PP. 133–137. (In Russ.)]

Сорокина Т.В. 2010. Оценка финансово-бюджетной устойчивости муниципальных образований. *Известия Иркутской государственной экономической академии*. № 5. С. 83–87. [Sorokina T.V. 2010. Stimation of financially-budgetary stability of municipal units. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii*. No 5. PP. 83–87. (In Russ.)]

Сорокина Т.В. 2014. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование в Республике Беларусь: современные проблемы и пути решения. *Академический вестник*. № 1. С. 341–349. [Sorokina T.V. 2014. Intergovernmental fiscal relations and fiscal adjustment in the Republic of Belarus: Current problems and solutions. *Akademicheskii vestnik*. No 1. PP. 341–349. (In Russ.)]

Сорокина Т.В. 2015а. Особенности местных бюджетов и межбюджетных отношений. *Финансы, учет, аудит*. № 8. С. 8–11. [Sorokina T.V. 2015. Features of local budgets and interbudgetary relations. *Finansy, uchet, audit*. No 8. PP. 8–11. (In Russ.)]

Сорокина Т.В. 2015б. Бюджетная обеспеченность в социальной сфере: оценка региональной дифференциации и подходы к выравниванию. *Научные труды Белорусского государственного экономического университета*. С. 351–360. [Sorokina T.V. 2015. Budget security in the social sphere: assessment of regional differentiation and approaches to equalization. *Nauchnye trudy Belorusskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. PP. 351–360. (In Russ.)]

Тухбатуллин Р.М. 2016. Комплексная оценка финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований с применением корреляционного анализа. *Вестник экономики, права и социологии*. № 2. С. 121–125. [Tukhbatullin R.M. 2016. Integrated assessment of financial stability of municipal budgets with application of correlation analysis. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii*. No 2. PP. 121–125. (In Russ.)]

Шумпетер Й.А. 2007. *Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия*. Москва: Эксмо. [Shchumpeter Y.A. 2007. *Theory of economic development. Capitalism, socialism and democracy*. Moscow: Eksmo. (In Russ.)]

Яшина Н.И., Богомолов С.В., Ширяева Ю.С. 2015. Методика оценки бюджетной устойчивости территории. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки*. № 3. С. 29–34. [Yashina N.I., Bogomolov S.V., Shiriaeva Yu.S. 2015. Methods for assessing the fiscal sustainability of a territory. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Seriya: Sotsial'nye nauki*. No 3. PP. 29–34. (In Russ.)]

Honadle B.W., Costa J.M., Cigler B.A. 2003. *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis and Strategies*. San Diego, CA: Academic Press.

Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F. 2017. Fiscal federalism and regional performance. *IMF Working Paper 17/265*. PP. 1–22.

North D.C. 1999. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge:

Cambridge University Press. URL: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

Rubalcaba L. 2007. *The New Services Economy: Challenges and Policy Implications for Europe*. Edward Elgar Publishing.

Widrum P. 2008. Innovation and Entrepreneurship in Public Services. *Innovation in Public Sector Services*. Chapt. 1. Edward Elgar Publishing.

THE PROBLEM OF REGIONAL DIFFERENTIATION IN THE PROVISION OF LOCAL BUDGETS WITH THEIR OWN REVENUES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Tatiana Bukhovets¹ (<https://orcid.org/000-0001-6200-9439>)

Daria Lopatina¹ (<https://orcid.org/0000-0003-2643-6657>)

¹ Belarusian State Economic University (Minsk, Belarus).

Corresponding author: Tatiana Bukhovets (tvbuhovets@mail.ru).

ABSTRACT. The article analyzes the structure of local budget revenues in the Republic of Belarus at the regional and basic levels. It reveals the problem of the excess of gratuitous receipts over their own incomes in many administrative-territorial units. This indicates a high level of their dependence on transfers from higher budgets. The problem is aggravated by a significant level of regional differentiation of local budget revenues, especially own revenues, including per capita. Recommendations are proposed to improve the structure of local budgets by strengthening their own revenues and reducing the level of budget dependence on higher levels.

KEYWORDS: local budgets, own revenues, tax revenues, gratuitous receipts, budget independence.

JEL-code: H71, O18, P25, P41, P43, R51.

DOI: 10.46782/1818-4510-2022-3-132-153

Received 8.08.2022

In citation: Bukhovets T., Lopatina D. 2022. The problem of regional differentiation in the provision of local budgets with their own revenues in the Republic of Belarus. *Belorusskiy ekonomicheskiy zhurnal*. No 3. PP. 132–153. DOI: 10.46782/1818-4510-2022-3-132-153 (In Russ.)

