

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Государственное правовое регулирование бюджетной политики представляет собой комплекс мер и механизмов, направленных на управление финансами государства и обеспечение эффективного распределения бюджетных ресурсов. В данной работе рассматриваются основные аспекты бюджетной политики, включая принципы формирования и исполнения бюджета, роль государственных органов в этом процессе, а также влияние законодательных актов на финансовую стабильность и социально-экономическое развитие страны.

The state legal regulation of budgetary policy is a set of measures and mechanisms aimed at managing the finances of the state and ensuring the effective allocation of budgetary resources. This paper examines the main aspects of budget policy, including the principles of budget formation and execution, the role of government agencies in this process, as well as the impact of legislative acts on financial stability and socio-economic development of the country. Special attention is paid to the analysis of the regulatory framework governing budgetary relations, including federal laws, government resolutions and local acts. The mechanisms of control over the execution of the budget, as well as the principles of transparency and accountability in the expenditure of budgetary funds, are being investigated.

Ключевые слова: бюджетная политика; государственное регулирование; финансовые ресурсы; исполнение бюджета; нормативная правовая база; контроль за бюджетом; прозрачность; подотчетность; экономический рост; социальная справедливость; финансовая устойчивость.

Key words: budget policy; government regulation; financial resources; budget execution; regulatory framework; budget control; transparency; accountability; economic growth; social justice; financial stability.

Особое внимание уделяется анализу нормативной правовой базы, регулирующей бюджетные отношения, включая федеральные законы, постановления правительства и местные акты. Исследуются механизмы контроля за исполнением бюджета, а также принципы прозрачности и подотчетности в расходовании бюджетных средств [1–3].

Бюджетное право Республики Беларусь – основная подотрасль финансового права, представляющая собой совокупность финансово-правовых норм, регулирующих особую группу финансовых отношений по поводу образования, распределения и использования республиканского и местных бюджетов, а также регламентирующих бюджетный процесс.

К правовым источникам бюджетной системы относятся:

- Конституция Республики Беларусь;
- Программный закон (Закон Республики Беларусь «О бюджете на 2024 год» от 27 декабря 2023 г. № 328-3);
- Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 2008 г. № 412-3;
- законы (Закон Республики Беларусь «О бюджетной классификации»);
- декреты и указы Президента Республики Беларусь;
- постановления Совета Министров Республики Беларусь;
- постановления Министерства финансов Республики Беларусь;
- совместные постановления Министерства финансов Республики Беларусь с другими республиканскими органами государственного управления;
- акты судов и др.

Государственный долг регламентируется следующими нормативными актами:

- постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 26 сентября 2022 г. № 643/20 «О проведении отдельных операций с государственными ценными бумагами»;
- постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 6 апреля 2022 г. № 212/10 «О временных мерах по исполнению внешних государственных долговых обязательств»;
- постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 сентября 2017 г. № 722 «О некоторых вопросах эмиссии, обращения и погашения государственных облигаций Республики Беларусь, размещаемых на внутреннем финансовом рынке»;

– постановлением Министерства финансов Республики Беларусь от 11 июля 2018 г. №51 «Об утверждении Инструкции о порядке эмиссии, обращения и погашения государственных облигаций Республики Беларусь»;

– Бюджетным кодексом Республики Беларусь;

– Указом Президента Республики Беларусь от 18 апреля 2006 г. № 252 «Об утверждении Положения о внешних государственных займах и внешних займах, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь» ;

– постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 июля 2006 г. № 893 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 18 апреля 2006 г. № 252 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь»;

– постановлением Министерства финансов Республики Беларусь от 21 ноября 2006 г. № 142 «Об утверждении Инструкции о порядке регистрации внешних государственных займов и внешних займов, привлеченных под гарантии Правительства Республики Беларусь, и учета внешнего государственного долга и внешнего долга, гарантированного Республикой Беларусь».

Исполнение бюджета регулируется:

– декретами, указами Президента Республики Беларусь;

– законами Республики Беларусь;

– постановлениями Совета Министров Республики Беларусь;

– нормативными правовыми актами Министерства финансов Республики Беларусь;

– ведомственными отчетностями (ТНПА).

Расходы государственного бюджета – это экономические отношения, которые возникают в связи с распределением фонда денежных средств государства и его использованием по целевому, отраслевому и территориальному признакам.

Расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства.

Консолидированный бюджет в 2023 г. исполнен с профицитом 1,1% валового внутреннего продукта (ВВП) (рисунок 1). Доходы увеличились на 4,6 процентного пункта ВВП вследствие высокого роста внутреннего спроса и объемов внешней торговли, а также увеличения трансфертов из России. Расходы приросли на 1,9 процентного пункта во многом за счет увеличения трат на оплату труда и обслуживание долга. Расходы увеличивались быстрее трендовых темпов, и бюджетная политика оказывала поддержку экономической активности. В 2024 г. бюджетная политика останется стимулирующей, а консолидированный бюджет сложится вблизи баланса или небольшого профицита. Госдолг сократился на 1,1 процентного пункта за 2023 г. – до 32,2% ВВП на начало 2024 г. Размер госдолга и объем платежей по нему (менее 5% ВВП в год) не являются большими, однако даже такой объем платежей требует рефинансирования их большей доли для избегания сильных бюджетных корректировок. Поддержание госдолга на уровне 30% ВВП в среднесрочном периоде потребует первичного сальдо бюджета около 0,3% ВВП в год, а при ухудшении экономических условий – более 2% ВВП. Пространство для бюджетного стимулирования ограничено, а фискальная устойчивость зависит от поддержки России.



Рисунок 1 – Состояние консолидированного бюджета Республики Беларусь

Примечания:

1. Источник: расчеты BEROС на основе данных Минфина Беларуси, Белстата, ЕЭК, ЕФСР, МВФ.

2. Консолидированный бюджет Республики Беларусь включает в себя республиканский бюджет и местные бюджеты. Сальдо бюджета представляет собой разницу между доходами и расходами бюджета. Первичное сальдо представляет собой сальдо бюджета с исключением расходов на обслуживание госдолга.

Консолидированный бюджет в 2023 г. исполнен с профицитом в размере 1,1% ВВП. Профицит консолидированного бюджета зафиксирован впервые с 2019 г. (рисунок 2в). Это стало возможным благодаря существенному наращиванию доходов, объем которых относительно ВВП вырос на 4,6 процентного пункта в 2023 г. – до 30,1%. Расходы консолидированного бюджета относительно ВВП увеличились на 1,9 процентного пункта в 2023 г. – до 28,9% (рисунок 2а). Бюджет Фонда социальной защиты населения (ФСЗН) в 2023 г. также исполнен с профицитом в размере 0,6% ВВП (рисунок 2б). Таким образом, превышение доходов консолидированного бюджета Беларуси в расширенном определении (с учетом ФСЗН) над расходами, вероятно, было больше 1,5% ВВП.

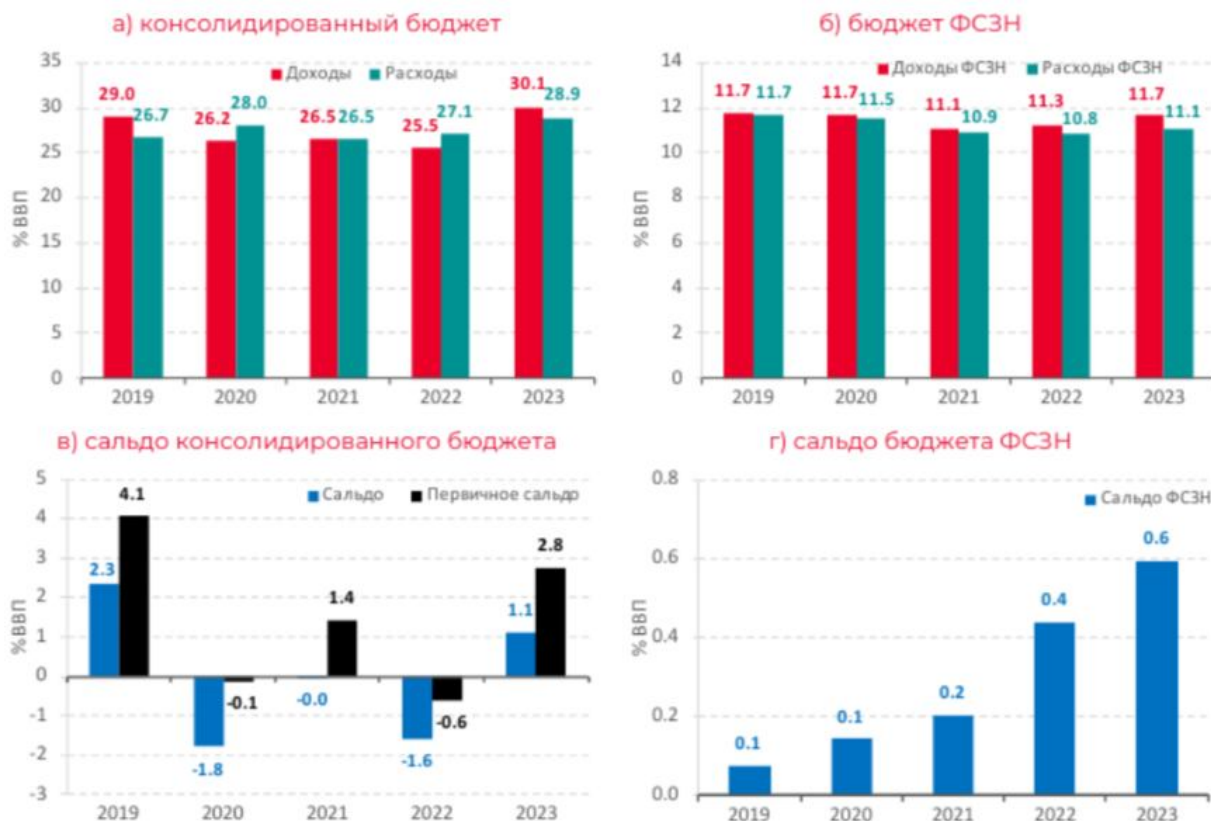


Рисунок 2 – Показатели консолидированного бюджета Республики Беларусь и бюджета ФСЗН

Примечания:

1. Источник: расчеты BEROС на основе данных Нацбанка и Минфина Беларуси, Белстата, ЕЭК, ЕФСР, МВФ.
2. Сальдо бюджета представляет собой разницу между доходами и расходами бюджета. Первичное сальдо представляет собой сальдо бюджета с исключением расходов на обслуживание госдолга.

Увеличение доходов бюджета на 4,6 процентного пункта ВВП во многом носило циклический характер и было связано с усилением внутреннего спроса и объемов внешней торговли. Налоговые доходы бюджета выросли на 2,6 процентного пункта в 2023 г. – до 24,8% ВВП (рисунок 3а). Увеличение налогов относительно ВВП может объясняться существенным опережающим ростом внутреннего спроса и объемов внешней торговли над ростом ВВП. На последний негативное воздействие в 2023 г. оказало ухудшение чистого экспорта в результате более значительной прибавки импорта в сравнении с экспортом.

Однако, так как сам внешнеторговый оборот сильно вырос, то налоговая база по косвенным налогам (НДС, акцизы) и пошлинам могла повыситься в более значительной степени в сравнении с ВВП. Кроме того, в среде дефицита работников и стремительного роста зарплат доля оплаты труда в ВВП выросла на 1,1 процентного пункта – до 48,8% ВВП в 2023 г. Это могло обеспечить существенное увеличение налоговой базы по подоходному налогу. Также на рост налоговых доходов относительно ВВП оказало воздействие поднятие ставки по налогу на прибыль на 2 процентных пункта. Неналоговые доходы выросли на 2 процентных пункта в 2023 г. – до максимального за последние десять лет значения в 5,3% ВВП (рисунок 3а). Веро-

ятно, такой рост связан с поступлениями из российского бюджета в рамках компенсаций по обратному акцизу для белорусских НПЗ. Так, приток текущих трансфертов сектора госуправления за 2023 г. увеличился на 1,2 процентного пункта ВВП, или на 0,8 млрд долл. США, и достиг 2,7% ВВП, или 1,96 млрд долл. США (рисунок 3в). В долларовой выражении это рекордное значение в XXI в., а относительно ВВП близко к уровням 2017–2019 гг., когда функционировала схема «перетаможки» 6 млн т российской нефти.

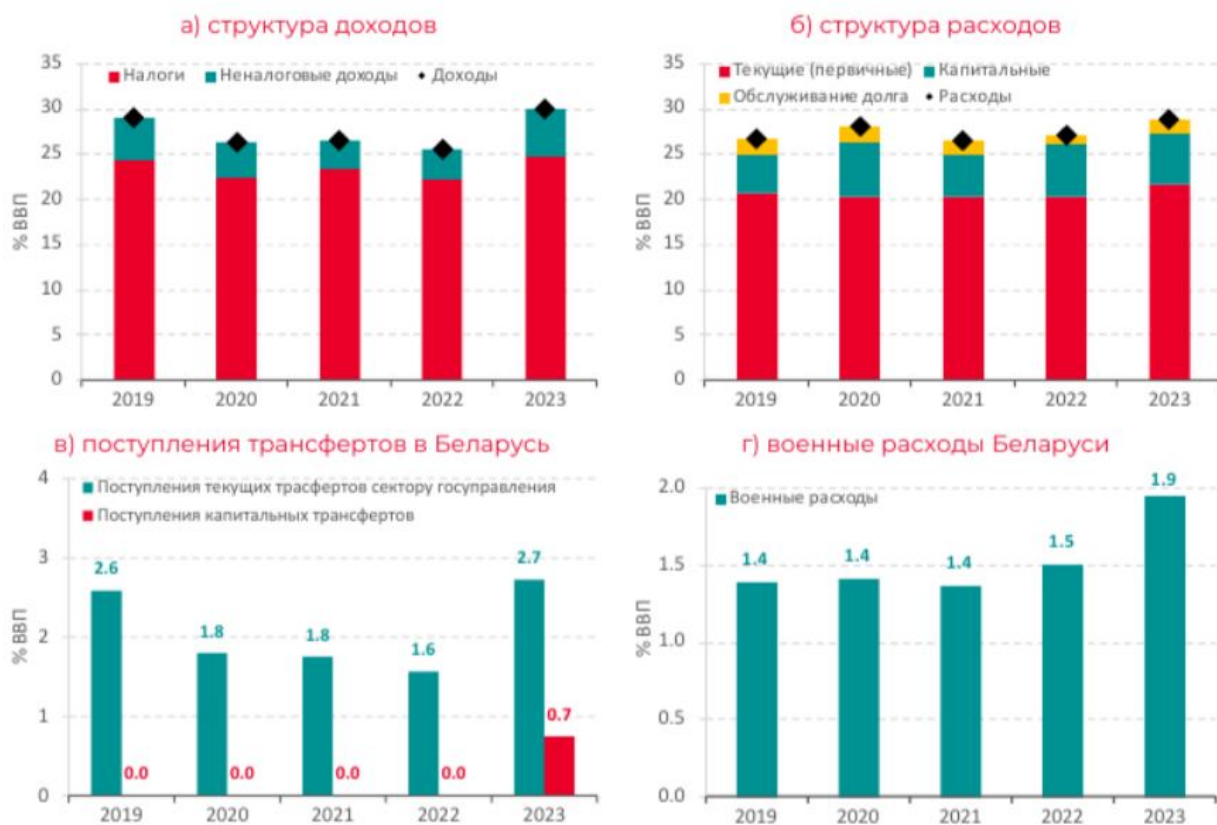


Рисунок 3 – Доходы и расходы консолидированного бюджета Республики Беларусь

Примечания:

1. Источник: расчеты BEROC на основе данных SIPRI Military Expenditure Database 2024 (<https://www.sipri.org/databases/milex>), Нацбанка и Минфина Беларуси, Белстата, ЕЭК, ЕФСР, МВФ.
2. Первичные текущие расходы – текущие расходы за вычетом расходов на обслуживание госдолга.

Повышение расходов бюджета на 1,9 процентного пункта ВВП связано с наращиванием текущих трат. Текущие расходы консолидированного бюджета выросли на 2 процентных пункта в 2023 г. – до 23,4% ВВП. В их составе активно увеличивались как непроцентные траты – на 1,4 процентного пункта до 21,7% ВВП, так и расходы на обслуживание госдолга – на 0,6 процентного пункта ВВП до 1,6% ВВП (рисунок 3б).

Наращивание текущих непроцентных расходов в значительной степени связано с ростом на 0,5 процентного пункта ВВП расходов на оплату труда бюджетным работникам. Скорее всего значительное увеличение трат на заработные платы стало следствием дефицита работников и возросшей в таких условиях конкуренцией бюджетного сектора с частным и небюджетным государственным. Также нельзя исключать стимулирования роста зарплат бюджетников административными методами в предвыборные годы. Капитальные расходы консолидированного бюджета сократились в 2023 г., вероятно, вследствие уменьшения вложений в уставные фонды госбанков. При этом военные расходы (на основе данных SIPRI) увеличились на 0,4 процентного пункта – до 1,9% ВВП в 2023 г. (рисунок 3г). Наращивание военных расходов началось в 2022 г. – в 2019–2021 гг. они составляли около 1,4% ВВП в год.

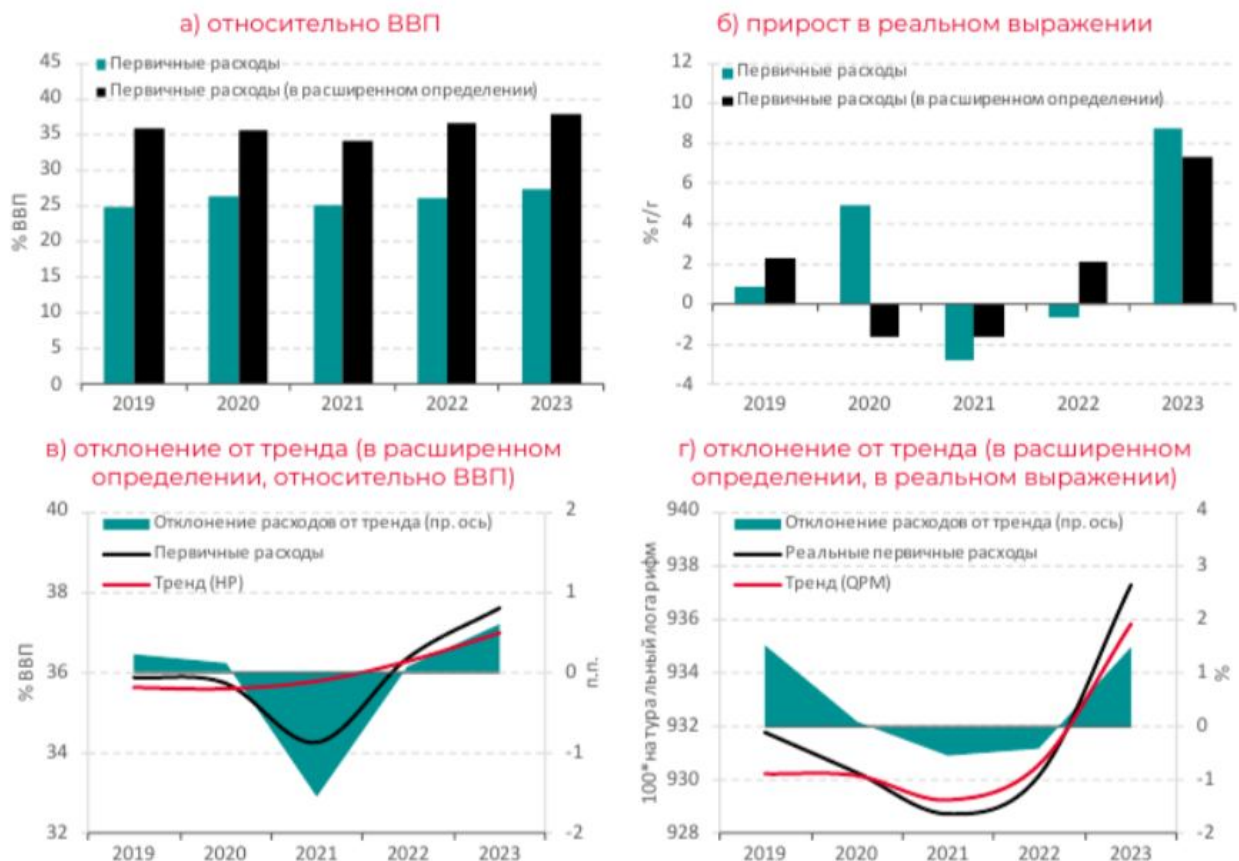


Рисунок 4 – Динамика первичных расходов консолидированного бюджета

Примечания:

1. Источник: расчеты BEROC на основе данных Нацбанка и Минфина Беларуси, Белстата, ЕЭК, ЕФСР, МВФ, а также на базе применения квартальной модели прогнозирования для Беларуси (QPM BEROC).

2. Первичные расходы – расходы за вычетом расходов на обслуживание госдолга. Первичные расходы в расширенном определении включают в себя первичные расходы консолидированного бюджета и расходы ФСЗН. Реальные расходы рассчитаны путем корректировки номинальных расходов на дефлятор ВВП. Тренд реальных расходов в расширенном определении оценен в рамках квартальной модели прогнозирования (QPM BEROC). Тренд первичных расходов в расширенном определении относительно ВВП рассчитан на базе применения одномерного фильтра Ходрика-Прескотта. % г/г – темп прироста период к соответствующему периоду предыдущего года.

Первичные расходы бюджета в 2023 г. росли высокими темпами – бюджетная политика носила стимулирующий характер для экономической активности. Первичные (непроцентные) расходы консолидированного бюджета увеличились в 2023 г. на 1,2 процентного пункта – до 27,3% ВВП, а в расширенном определении (с учетом ФСЗН) – до 37,7% ВВП (рисунок 4а). В реальном выражении (скорректированные на дефлятор ВВП) первичные расходы приросли на 8,7% за 2023 г. в составе консолидированного бюджета и на 7,3% с учетом бюджета ФСЗН (рисунок 4б). Объем первичных расходов заметно превосходил трендовый уровень (рисунок 4в и 4г), что сигнализирует о мягкости бюджетной политики и ее стимулирующем характере для экономической активности в 2023 г. При этом сам трендовый уровень бюджетных расходов повысился в 2022–2023 гг. Это связано как со структурными изменениями в экономике вследствие санкционного воздействия, так и с замещением расходов, которые до 2022 г. во многом финансировались с привлечением ресурсов международных банков развития и других финансовых организаций. Бюджетная политика стала одним из факторов восстановления ВВП Беларуси в 2023 г. И способствовала формированию избыточного спроса во второй половине года (рисунок 5а). Вклад бюджетной политики в прирост ВВП Беларуси на 3,9% в 2023 г. оценивается на базе квартальной модели прогнозирования BEROC в размере около 0,7 процентного пункта (рисунок 5б).



Рисунок 5 – Влияние налогово-бюджетной политики на экономическую активность (на базе QPM)

Примечания:

1. Источник: расчеты BEROC на базе квартальной модели прогнозирования для Беларуси (QPM BEROC).
2. Разрыв выпуска – отклонение реального ВВП от своего потенциального (равновесного) объема.

Бюджетная политика в 2024 г. останется стимулирующей при вероятном исполнении консолидированного бюджета, близком к балансу. Расходы бюджета останутся повышенными в 2024 г. как в силу необходимости поддержки структурной трансформации экономики, так и вследствие стимулирующих трат в год, предшествующий президентским выборам. Прирост реальных расходов консолидированного бюджета ожидается около 4–5% за 2024 г. Сохранение сравнительно высоких темпов роста ВВП, заработных плат и объемов внешней торговли формируют условия для поддержания высокого уровня налоговых доходов. Неналоговые доходы, в свою очередь, могут быть поддержаны за счет перечислений трансфертов из России в рамках компенсаций по обратному акцизу на нефтяное сырье. В результате сальдо консолидированного бюджета может сложиться близким к балансу или даже несколько профицитным по итогам 2024 г.

Список использованной литературы

1. **Абрамчик, Л. Я.** Доходы и расходы бюджетов. Собственные и регулирующие доходы республиканского бюджета и местных бюджетов [Электронный ресурс] / Л. Я. Абрамчик // Финансовое право Республики Беларусь / Л. Я. Абрамчик. – Гродно, 2013. – Тема 6. – Режим доступа: <http://elib.grsu.by/doc/9920>. – Дата доступа: 25.09.2024.
2. **С 1 января 2022 г. вырастет заработная плата в бюджетных организациях** [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. – 2024. – Режим доступа: https://www.mintrud.gov.by/ru/news_ru/view/s-1-janvarja-2024-g-vyrastet-zarabotnaja-plata-v-bjudzhetnyxorganizatsijax_4304. – Дата доступа: 25.09.2024.
3. **Мониторинг экономики Беларуси: тенденции, настроения и ожидания. Обзор фискальной среды 2023 год** [Электронный ресурс] // BEROC. – Режим доступа: <http://beroc.org>. – Дата доступа: 25.09.2024.