

БЮДЖЕТ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ

Т.В. Сорокина,

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

В декабре 1999 г. Республика Беларусь и Российская Федерация подписали Договор о создании Союзного государства. Это явилось логическим завершением интеграционных процессов, получивших развитие в середине 90-х годов.

Создание Союзного государства ознаменовало выход Беларуси и России на новый уровень союзных отношений. Ставилась задача создания единого экономического пространства, обеспечивающего свободное перемещение товаров, услуг, капиталов, рабочей силы, равных условий и гарантий для деятельности хозяйствующих субъектов, обеспечения равных прав граждан на основе объединения материального и интеллектуально-го потенциалов государств-участников.

Союзное государство представляет собой такую форму интеграции, в которой каждая из стран-участников сохраняет свою самостоятельность. В то же время для обеспечения совместной деятельности в рамках Союзного государства сформированы и действуют Высший Государственный Совет, Парламентское Собрание, Совет Министров и Постоянный Комитет Союзного государства. Образованы совместные коллегии министерств и других органов государственного управления Беларуси и России. Важнейшим условием реального сотрудничества двух стран является создание *единого бюджета Беларуси и России* ~ финансовой базы для обеспечения выполнения функций и задач Союзного государства.

Правовая основа функционирования бюджета Союзного государства

К моменту создания Союзного государства правовая основа функционирования единого бюджета была в значительной мере

сформирована. Ее становление и развитие осуществлялось в рамках Сообщества Беларуси и России и Союза Беларуси и России в 1996-1999 гг.

В 1996-1997 гг. совместные программы в рамках Сообщества Беларуси и России финансировались исключительно из национальных бюджетов. Однако взаимные интересы стран-участников Сообщества, развитие интеграционных процессов требовали создания единого бюджета в рамках интеграционного формирования. Эта идея получила нормативное оформление в декабре 1997 г. Решением Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России был утвержден особый документ «Основные принципы формирования бюджета Союза Беларуси и России», который определял основы бюджетного устройства, источники доходов и направления расходов бюджета Союза.

В соответствии с данным документом, бюджет Союза Беларуси и России должен был формироваться за счет отчисления средств из государственных бюджетов государств-участников. На этой основе впервые был сформирован бюджет на 1998 г.

В последующие годы отработывался механизм формирования и исполнения бюджета Союза, велся поиск путей дальнейшего его развития. В частности, большое значение имел утвержденный в апреле 1998 г. Порядок исполнения бюджета Союза Беларуси и России на 1998 г., который регламентировал процедуры открытия и ведения счетов по учету средств бюджета Союза, порядок зачисления средств на счета по учету средств бюджета Союза и финансирования расходов, ведения учета по исполнению бюджета Союза и контроля над его исполнением. В 1998-1999 гг. разрабатывалась концеп-

ция построения бюджета с независимыми источниками. Начиная с 2000 г. доходная часть бюджета Союзного государства формируется не только за счет фиксированных долей отчислений государств-участников из национальных бюджетов, но и неналоговых доходов.

Дальнейшее развитие получила и правовая база функционирования единого бюджета. Так, в 2000 г. приняты два важных документа - Порядок разработки и реализации программ Союзного государства и Порядок исполнения бюджета Союзного государства через органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и органы государственного казначейства Министерства финансов Республики Беларусь. Уже с 2001 г. применяется казначейская система исполнения бюджета Союзного государства.

В январе 2002 г. Советом Министров Союзного государства было одобрено Положение о бюджетной классификации Союзного государства, которая направлена на группировку доходов и расходов бюджета Союзного государства и обеспечивает сопоставимость показателей национальных бюджетов.

Среди наиболее важных документов, принятых в это время, следует назвать Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства «О порядке формирования и исполнения бюджета Союзного государства» (апрель 2002 г.). Этот документ, положивший начало созданию современной нормативной базы в области бюджетных отношений в Союзном государстве, стал, по сути, своеобразным Бюджетным кодексом Союзного государства. Он устанавливает принципы построения бюджета Союзного государства, порядок осуществления бюджетных процедур и организации бюджетного процесса Союзного государства. Это позволило существенно повысить уровень организации разработки и принятия бюджета, а также добиться четкости его исполнения.

Созданная правовая база позволяет бюджету Союзного государства выступать в качестве важнейшего механизма в обеспечении выполнения функций Союзного государства и решать общие комплексные задачи вне рамок национальных бюджетов.

Формирование доходов бюджета Союзного государства

В настоящее время доходы бюджета Союзного государства формируются из следующих источников: неналоговые доходы; безвозмездные перечисления.

Неналоговые доходы включают:

- доходы от использования имущества и денежных средств, находящихся в собственности Союзного государства, в том числе: доходы от продажи имущества, от сдачи его в аренду или временное пользование, от передачи под залог; плата за пользование бюджетными средствами на возвратной и возмездной основе (проценты, полученные от размещения в банках и кредитных организациях средств бюджета Союзного государства, и плата за пользование банками средствами бюджета Союзного государства; проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов Союзным государством);

- доходы от деятельности бюджетных учреждений Союзного государства (от предпринимательской или иной деятельности, приносящей доход, в том числе от оказания платных услуг);

- возвращенные средства, полученные и не использованные в предыдущем году;

- штрафы, компенсации, конфискации, а также средства, полученные в возмещение вреда Союзному государству;

- прочие неналоговые доходы.

Безвозмездные перечисления состоят из:

- отчислений из национальных бюджетов долевых взносов государств-участников Союзного государства;

- погашения задолженности государств-участников по уплате долевого взноса в бюджет Союзного государства;

- прочих безвозмездных перечислений (от негосударственных организаций, физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств).

В общем объеме доходов бюджета Союзного государства основную долю составляют безвозмездные перечисления, представленные отчислениями из национальных бюджетов Беларуси и России (35 и 65% соответственно) и суммами по погашению задолженности государств-участников по уплате долевого взноса (табл. 1).

Объем и структура доходов бюджета Союзного государства
с учетом погашения задолженности стран-участников по уплате долевого взноса

| Показатель | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Объем доходов бюджета, % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| млн рос. руб. | 277,0 | 800,0 | 1707,9 | 1965,7 | 2364,8 | 2210,4 | 2740,0 | 3200,9 | 3100,2 |
| Неналоговые доходы, % | - | - | 1,0 | 1,1 | 7,9 | 1,1 | 9,8 | 15,0 | 4,3 |
| Безвозмездные поступления, % | 100 | 100 | 99,0 | 98,9 | 92,1 | 98,9 | 90,2 | 85,0 | 95,7 |

Показатели бюджета Союзного государства утверждаются в российских рублях.

Источник. Рассчитано по данным [1; 2].

Размеры бюджета Союзного государства и возникающей в процессе выполнения союзных программ союзной собственности сегодня являются основными показателями уровня интеграции. Из табл. 1. видно, что объем доходов бюджета Союзного государства в абсолютном объеме увеличился с 277,0 млн руб. в 1998 г. до 3100,2 млн руб. в 2006 г., т. е. более чем в 11 раз. Однако в сопоставимых ценах рост объема бюджета не столь очевиден.

За период с 1998 по 2006 г. в структуре доходов бюджета произошли существенные изменения. В 1998-1999 гг. неналоговые доходы в бюджете Союзного государства отсутствовали. В последующие годы произошел их активный рост. Так, доля неналоговых доходов варьировала от 1% в 2000 г. до 15,0% в 2005 г. (табл. 2).

Из приведенных в табл. 2 показателей видно, что безвозмездные перечисления составляют в бюджете на 2006 г. 95,7% от общего объема доходов, в том числе отчисления из национальных бюджетов России и Беларуси - 87,4%. В общей сумме безвозмездных поступлений отчисления из национальных бюджетов составляют 91,3%, а погашение задолженности Республики Беларусь - 8,3%.

Неналоговые поступления пока не представляют серьезного источника доходов, тем не менее доля доходов от имущества, находящегося в собственности Союзного государства, или от деятельности государственных организаций возросла в 2006 г. по сравнению с 2001 г. почти в 4 раза и составила 4,3% в общем объеме доходов.

Достаточно внушительные суммы составляют прочие неналоговые доходы, кото-

рые включают в основном *возвращенные средства, полученные и не использованные в предыдущем году*. Причем их доля не только не снижается, но и имеет тенденцию к росту: от 8,5% в 2002 г. до 10,7% в 2005 г. Основной причиной этого является неполное освоение средств бюджета Союзного государства в ходе исполнения бюджета. Остатки средств бюджета предыдущих лет учитываются в составе неналоговых доходов бюджета следующего года.

Надо отметить, что государства-участники Союзного государства не всегда в полном объеме выполняли свои обязательства по безвозмездным перечислениям в бюджет Союзного государства из национальных бюджетов, особенно это касалось Республики Беларусь. Поэтому существенной составляющей доходов бюджета в отдельные годы являлись поступления в погашение задолженности государств-участников по уплате долевого взноса в бюджет Союзного государства. Из приведенных в табл. 3 данных видно, что в 2005-2006 гг. около 8% доходов бюджета Союзного государства составляли суммы, поступившие в погашение задолженности от Республики Беларусь.

Образование задолженности Республики Беларусь по платежам в бюджет Союзного государства в определенной степени было связано со сложностями в исполнении собственного бюджета. Накопленная задолженность Беларуси перед бюджетом Союзного государства за период с 1998 по 2003 г. начала погашаться в 2004 г. Республика в 2004 г. выполнила свои обязательства по уплате взносов в союзный бюджет на 101,1% (1,1% - в счет погашения задолженности).

Доходы бюджета Союзного государства с учетом погашения задолженности стран-участников по уплате долевого взноса

| Показатель | 2001 г. | | 2005 г. | | 2006 г. (план) | |
|--|---------------|-----------------|---------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | млн рос. руб. | удельный вес, % | млн рос. руб. | удельный вес, % | млн рос. руб. | удельный вес, % |
| Неналоговые доходы, всего: | 188,7 | 9,6 | 479,9 | 15,0 | 133,2 | 4,3 |
| В том числе: | | | | | | |
| от имущества, находящегося в собственности Союзного государства, или от деятельности государственных организаций | 21,6 | 1,1 | 136,8 | 4,3 | 133,2 | 4,3 |
| прочие* | 167,1 | 8,5 | 343,1 | 10,7 | - | - |
| Безвозмездные перечисления, всего | 1777,0 | 90,4 | 2721,0 | 85,0 | 2967,0 | 95,7 |
| В том числе: | | | | | | |
| отчисления из национальных бюджетов государств-участников Союзного государства | 1770,0 | 90,4 | 2462,0 | 76,9 | 2708,0 | 87,4 |
| Из них: | | | | | | |
| отчисления Российской Федерации | 1526,4 | 77,7 | 1600,0 | 50,0 | 1760,0 | 56,8 |
| отчисления Республики Беларусь | 250,6 | 12,7 | 862,0 | 26,9 | 948,0 | 30,6 |
| погашение задолженности государств-участников по уплате долевого взноса в бюджет Союзного государства | - | - | 259,0 | 8,1 | 259,0 | 8,3 |
| Погашение задолженности Республики Беларусь по уплате долевого взноса в бюджет Союзного государства | - | - | 259,0 | 8,1 | 259,0 | 8,3 |
| ВСЕГО | 1965,7 | 100 | 3200,9 | 100 | 3100,2 | 100 |

* Прочие неналоговые доходы включают возврат средств, полученных и неиспользованных в прошлом году, штрафные санкции и возмещение ущерба, прочие неналоговые доходы.

Источник. Рассчитано по данным [1; 2].

В бюджете на 2006 г. в составе доходов от безвозмездных перечислений предусмотрены поступления в погашение задолженности Республики Беларусь по уплате долевого взноса в бюджет Союзного государства в размере 259 млн рос. руб.

Безусловно, дальнейшее развитие Союзного государства предполагает укрепление его финансовой основы. Это требует реше-

ния ряда вопросов в области формирования и исполнения его бюджета, которые сегодня окончательно не отрегулированы действующими нормативно-правовыми актами.

До настоящего времени не прекращаются дискуссии о справедливости соотношения вкладов государств-участников в бюджет Союзного государства. Пока остается в силе соотношение долей России и Беларуси 65 и

Таблица 3

Выполнение обязательств по формированию доходов бюджета Союзного государства странами-участниками, %

| Отчисления из национальных бюджетов | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Российской Федерации | 27,3 | 100 | 101,1 | 100 | 99,4 | 100 | 100 | 100 |
| Республики Беларусь* | 89,7 | 100 | 31,1 | 30,6 | 57,1 | 79,6 | 101,1 | 130 |

* С учетом погашения задолженности по уплате долевого взноса в бюджет Союзного государства.

Источник. Рассчитано по данным [1].

35% соответственно. В бюджете 2006 г. суммы перечислений из национальных бюджетов России и Беларуси соотносятся как 1,86:1. Существует мнение, что для Беларуси, как страны, экономические параметры которой во много раз меньше, чем России, доля отчислений могла быть ниже.

Вместе с тем анализ бюджетных средств, распределяемых на территории Беларуси и России в процессе финансирования совместных программ и мероприятий, показывает, что объем полученных Республикой Беларусь бюджетных ресурсов в 2001 г., а также в 2003-2005 гг. превышает объем средств, перечисленных в бюджет Союзного государства (табл. 4).

Из приведенных в табл. 4 данных можно сделать вывод, что, несмотря на неполное выполнение Беларусью обязательств по платежам в бюджет Союзного государства в 2001 и 2003 гг., доля средств, распределяемых на территории республики, в эти годы была выше 35%, а именно 36,7 и 38,0% соответственно в 2001 и 2003 гг. В 2004 г. этот показатель составил 45,0%, в 2005 г. - 40,0%. Это означает, что в процентном отношении объем получаемых Республикой Беларусь средств превышает объем перечисляемых в бюджет Союзного государства, т. е. перераспределение средств бюджета Союзного государства осуществлялось в пользу Беларуси. Вместе с тем размеры долей стран-участников как макроэкономические показатели Союзного государства должны быть научно обоснованы.

Не менее важной представляется разработка нормативно-правовой базы Союзного государства, регулирующей вопросы собственности Союзного государства и, соответ-

ственно, неналоговых доходов бюджета в части доходов от имущества, находящегося в собственности Союзного государства.

Определенные подвижки в этом вопросе были предприняты странами-участниками в январе 2006 г. - подписано Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о регулировании вопросов собственности Союзного государства. Соглашение будет действовать до принятия соответствующего закона.

Указанное Соглашение определяет формы собственности Союзного государства: средства бюджета Союзного государства; имущество, созданное или приобретенное Союзным государством, в том числе за счет средств бюджета Союзного государства, *включая имущество, созданное в результате реализации совместных программ Сторон*; имущество, переданное Сторонами в собственность Союзного государства, и иное имущество, поступившее в его собственность. В соответствии с Соглашением, средства, получаемые от использования имущества Союзного государства, подлежат зачислению в бюджет Союзного государства.

Однако документ не разъясняет, что считается имуществом Союзного государства (результатом реализации программ могут быть инновационные технологии, научные разработки и т. п.). Соглашение также не регулирует имущественные отношения в случаях, когда при реализации программ предприятия-участники использовали не только средства Союзного бюджета, но и собственные средства, банковские кредиты, а также средства из национальных бюджетов. Оста-

Таблица 4

**Объем средств бюджета Союзного государства,
распределяемый на территории стран-участников, млн рос. руб.**

| Показатель | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Объем средств бюджета Союзного государства, распределяемый на территории стран-членов | 1456,8 | 2246,7 | 2218,8 | 2367,7 | 3013,7 |
| В том числе: | | | | | |
| на территории Беларуси | 534,5 | 706,5 | 842,9 | 1065,4 | 1201,7 |
| на территории России | 922,3 | 1540,2 | 1375,9 | 1302,3 | 1812,0 |
| Доля бюджетных средств, распределяемых на территории Беларуси, % | 36,7 | 31,5 | 38,0 | 45,0 | 40,0 |
| Выполнение обязательств по платежам в бюджет, % | 30,6 | 57,1 | 79,6 | 101,1 | 130,0 |

Источник. Рассчитано по данным [1].

стся неясным, полностью ли переходит в собственность Союзного государства имущество, созданное в рамках программ, но с привлечением дополнительных источников финансирования, и если нет, то как исчислять долю собственности Союзного государства в произведенном продукте и долю предприятий-участников (Сторон). В последнем случае придется отрегулировать также имущественные отношения между предприятиями-участниками программ по отношению к той части созданного в рамках программ имущества, которая приходится на долю предприятий-участников (Сторон).

Как временный документ, Соглашение, безусловно, выполняет определенные функции по регулированию имущественных отношений, но в дальнейшем требуется разработка соответствующего закона Союзного государства. Тем не менее Соглашение имеет особое значение, поскольку позволяет бюджету Союзного государства получать доходы от имущества, созданного в результате реализации совместных программ, и, соответственно, увеличивать объем финансирования совместных программ и мероприятий.

Важной проблемой, которую предстоит решить в ближайшее время, является неурегулированность вопросов полномочий бюджетных учреждений по распоряжению внебюджетными доходами, получаемыми от предоставления платных услуг.

В соответствии с Порядком формирования и исполнения бюджета Союзного государства, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находя-

щимися в ведении исполнительных органов Союзного государства, включаются в состав неналоговых доходов бюджета [3]. Это требование подтверждено Соглашением между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о регулировании вопросов собственности Союзного государства. В соответствии со ст. 4 Соглашения, все средства, получаемые от использования имущества Союзного государства (в том числе и от оказания платных услуг), зачисляются в бюджет Союзного государства [4]. При таком раскладе у бюджетных учреждений отсутствует мотивация развития деятельности, приносящей доход. Между тем нормативно-правовые акты Беларуси и России содержат механизмы стимулирования бюджетных учреждений в зарабатывании денежных средств в виде внебюджетных доходов.

Особенности и проблемы развития расходной части бюджета Союзного государства

Объединение ресурсов государств-участников и их скоординированное использование позволяет осуществлять реализацию совместных программ, стратегических проектов, сроки окупаемости которых достаточно длительные, а также мероприятий в различных сферах деятельности. В этом заключается одно из преимуществ бюджета Союзного государства над национальными бюджетами.

В 2001-2006 гг. из бюджета Союзного государства финансировалась от 36 до 42 программ и мероприятий (табл. 5).

Таблица 5

Программы и мероприятия, принятые к финансированию из бюджета Союзного государства

| Программы и мероприятия | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Программы, всего | 20 | 20 | 19 | 17 | 20 | 13 |
| В том числе: | | | | | | |
| производственного назначения (промышленность, энергетика и строительство, сельское хозяйство, транспорт) | 8 | 7 | 8 | 5 | 5 | 8 |
| военно-технического сотрудничества | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| по правоохранительной деятельности и обеспечению безопасности Союзного государства (таможня и граница), социальной политике, здравоохранению, физической культуре, МЧС, образованию, культуре, СМИ и др. | 9 | 10 | 9 | 10 | 13 | 3 |
| Мероприятия, всего | 19 | 16 | 23 | 25 | 20 | 27 |
| ИТОГО | 39 | 36 | 42 | 42 | 40 | 40 |

Источник. Рассчитано по данным [2].

Из табл. 6 видно, что, несмотря на значительное количество финансируемых мероприятий (от 16 до 27 в 2001-2006 гг.), основная доля бюджетных средств направляется на финансирование программ. Так, в бюджете на 2006 г. удельный вес расходов на выполнение программ составляет 68% от общего объема расходов, предусмотренных на программы и мероприятия.

Таким образом, средства бюджета распределяются по сферам деятельности в соответствии с утвержденным перечнем программ и мероприятий, принятых к финансированию (табл. 6). Как видим, за период 1998-2006 гг. в структуре расходов бюджета Союзного государства произошли важные изменения. В 1998 г. 17,1% расходов направлялось на военно-техническое сотрудничество и 42,1% - на правоохранительную деятельность, т. е. почти 60% - на обеспечение безопасности Союзного государства.

Некоторое снижение указанных расходов в 1999-2002 гг. в определенной степени было связано с завершением строительства ряда дорогостоящих объектов таможенной инфраструктуры. Однако общая доля расходов на программы в области правоохранительной деятельности и военно-технического сотрудничества оставалась достаточно высокой - 48,4% в 2005 г. и около 22% в 2006 г. (рис. 1).

Что касается отраслей реального сектора экономики, то их доля в расходах бюджета снизилась с 45,7% в 2000 г. до 15,9% в 2002 г. (см. табл. 6). Однако в 2003-2006 гг. наблюдалась положительная динамика этого показателя.

Так, в структуре расходов бюджета отмечалось значительное увеличение доли средств, направляемых на финансирование программ в сфере промышленности, энергетики, строительства (с 13% в 2002 г. до 24,4% в 2006 г.), сельского хозяйства (с 0,9 до 4,9%),

Таблица 6

Структура расходов бюджета Союзного государства, %

| Направления расходов | 1998 г. | 2000 г. | 2002 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Органы Союзного государства | 6,2 | 3,4 | 6,0 | 6,7 | 8,0 | 7,9 |
| Международная деятельность | - | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Военно-техническое сотрудничество | 17,1 | 3,8 | 7,9 | 12,7 | 13,3 | 13,4 |
| Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности Союзного государства | 42,1 | 17,9 | 25,1 | 42,1 | 35,1 | 8,4 |
| Фундаментальные исследования и содействие НТП | 2,5 | 0,8 | - | - | - | - |
| Промышленность, энергетика и строительство | 3,5 | 41,5 | 13,0 | 20,4 | 23,9 | 24,4 |
| Сельское хозяйство и рыболовство | 9,2 | 2,3 | 0,9 | 0,1 | 3,7 | 4,9 |
| Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия | 0,8 | 0,4 | - | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика | 0,2 | 1,9 | 2,0 | 5,5 | 4,0 | 5,5 |
| Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий | 5,7 | 9,0 | 8,9 | 11,1 | 8,5 | 0,1 |
| Образование | - | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Культура, искусство и кинематография | 2,5 | 3,9 | 2,1 | 1,5 | 1,4 | 1,6 |
| Средства массовой информации | 1,6 | 4,9 | 8,4 | 10,2 | 8,7 | 11,3 |
| Здравоохранение и физическая культура | - | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |
| Социальная политика | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,4 | 0,7 |
| Мобилизационная подготовка экономик | - | - | 0,2 | 0,1 | 0,1 | - |
| Прочие расходы* | 8,4 | 9,2 | 25,0 | -11,7 | -8,0 | 20,8 |
| ВСЕГО | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

* Включая возврат ранее предоставленных кредитов.

Источник. Рассчитано по данным [1; 2].

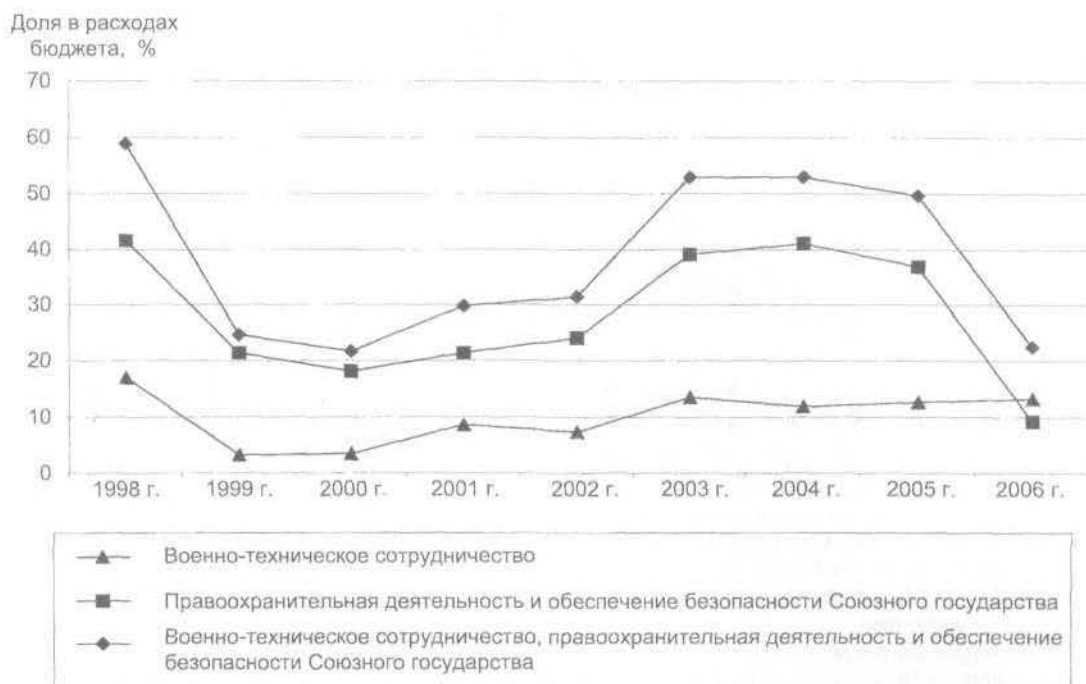


Рис. 1. Динамика расходов бюджета Союзного государства в 1998 – 2006 гг.
 Источник. Построено по данным [1; 2].

транспорта, дорожного хозяйства, связи (с 2 до 5,5%). В целом на финансирование реального сектора экономики в 2006 г. предусматривалось направить из бюджета Союзного государства 34,8%. Такое изменение обусловлено необходимостью подъема промышленного потенциала Союзного государства, развития других отраслей реального сектора экономики. Реализация совместных программ в данной области позволяет проводить модернизацию и развитие производств, имеющих общесоюзное значение, и в первую очередь в основообразующих отраслях топливно-энергетического, машиностроительного, нефтехимического, агропромышленного и транспортного комплексов.

В структуре расходной части бюджета увеличился удельный вес расходов на некоторые отрасли социальной сферы – здравоохранение, социальную политику. Существенно возросла доля расходов на информационную и издательскую деятельность Союзного государства.

Одновременно уменьшился удельный вес расходов на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий с 9,0% в 2000 г. до 0,1% в 2006 г.

В составе прочих расходов предусматриваются средства на образование резервного фонда. Размер фонда не может превышать 1% от утвержденных расходов бюджета Союзного государства на очередной финансовый год.

Динамика расходов бюджета Союзного государства показана на рис. 2–3.

В 2006 г. приняты к финансированию 13 программ и 27 мероприятий Союзного государства. Из 3100,2 млн руб., предусмотренных в расходной части бюджета, 1418,0 млн руб., или 45,7%, направлены на финансирование программ, подпрограмм и проектов Союзного государства и 669,2 млн руб., или 21,6% – на финансирование совместных мероприятий. Общий объем финансирования программ и мероприятий составляет 2087,2 млн руб., или 67,3% от объема расходов бюджета Союзного государства.

В настоящее время большинство программ реализуется в стратегически важных отраслях и производствах (научно-технических, высокотехнологических, экспортоориентированных и импортозамещающих, социально значимых), а также при создании крупных объектов инфраструктуры (транспортной, информационно-коммуникационной, природоохранной).

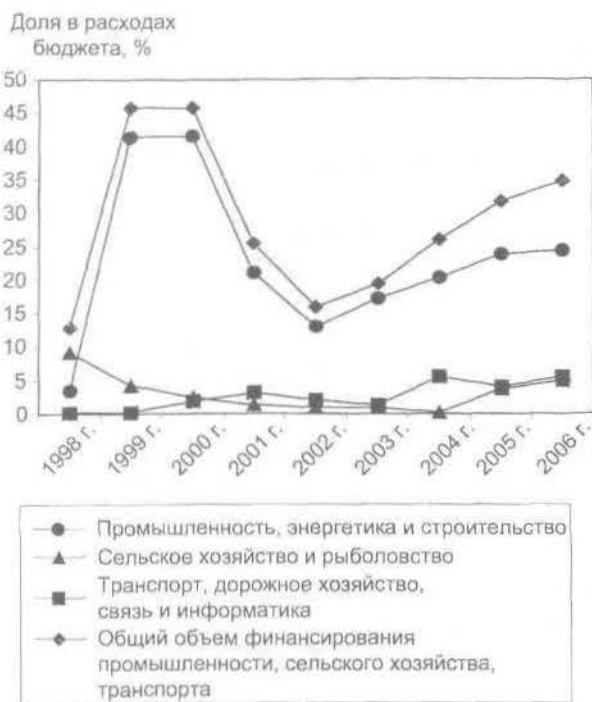


Рис. 2. Динамика расходов бюджета Союзного государства в 1998–2006 гг.

Источник. Построено по данным [1; 2].

Таким образом, к 2007 г. в Союзном государстве сложилась собственная система приоритетов в расходовании средств бюджета, отработаны формы финансирования расходов, система взаимоотношений с получателями бюджетных средств.

Особой формой предоставления средств из бюджета Союзного государства в течение некоторого времени были бюджетные кредиты юридическим лицам – резидентам Республики Беларусь и Российской Федерации. Всего в 1998–2002 гг. из средств союзного бюджета было предоставлено бюджетных кредитов на общую сумму 1706,7 млн руб. по следующим программам: «Развитие производства технических средств информационно-телекоммуникационных систем и систем безличного расчета на предприятиях Союза Беларуси и России», «Развитие дизельного автомобилестроения», «Развитие производства телеаппаратуры на предприятиях Республики Беларусь и Российской Федерации», «Развитие швейного машиностроения».

Однако с 2003 г. предоставление кредитов из средств Союзного бюджета было прекращено по той причине, что применяемая форма расходов в условиях рыночной эко-

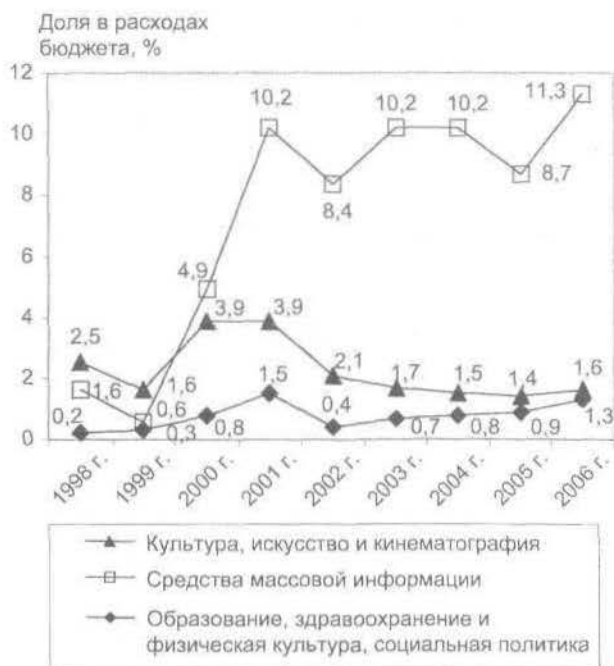


Рис. 3. Динамика расходов бюджета Союзного государства в 1998–2006 гг.

Источник. Построено по данным [1; 2].

номики вела к нарушению конкурентной среды и созданию преимуществ для отдельных предприятий. Другой причиной отказа от бюджетного кредитования явилось невыполнение предприятиями-заемщиками своих обязательств по возврату кредитов, выданных из средств бюджета Союзного государства, что привело к росту задолженности перед бюджетом. Общая сумма просроченной задолженности по бюджетным кредитам на 1 января 2005 г. составила 506,5 млн руб. [1] (табл. 7).

На основании принятого 29 октября 2003 г. Постановления Совета Министров Союзного государства № 16 [5] государственная поддержка за счет средств Союзного бюджета стала осуществляться только в виде субсидий на возмещение части процентов по кредитам, получаемым в российских и белорусских кредитных организациях юридическими лицами, участвующими в реализации союзных программ, подпрограмм, паспортом которых предусмотрено привлечение кредитов.

Функции кредитора перешли от бюджета Союзного государства к специализированным кредитным организациям. Новая форма поддержки из бюджета Союзного го-

Задолженность по бюджетным кредитам, предоставленным из средств бюджета Союзного государства

| Показатель | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006 г. (план) |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|
| Предоставлено бюджетных кредитов, млн рос. руб. | 278,3 | 759,2 | - | - | - | - |
| Возврат кредитов в бюджет, млн рос. руб. | - | 250,7 | 108,4 | 274,6 | 243,5 | 230,0 |
| Задолженность на конец года, млн рос. руб. | - | 382,3 | 554,1 | 506,5 | - | - |

Источник. Составлено по данным [1; 2].

сударства распространяется только на тех получателей бюджетных средств, которые не имеют просроченной задолженности по ранее предоставленным средствам бюджета на возвратной и возмездной основах, и только при условии своевременной уплаты начисленных банком процентов за пользование кредитом и погашения кредита, а также отсутствия просроченной задолженности по налоговым или иным обязательным платежам в национальные бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды.

В течение 2003-2004 гг. были приняты необходимые меры по погашению задолженности по бюджетным кредитам, предоставленным заемщикам за счет средств Союзного бюджета. В настоящее время работа по погашению задолженности продолжается.

Основными получателями средств бюджета Союзного государства на территории Российской Федерации в 2006 г. стали Министерство обороны (319,6 млн руб.), Федеральное агентство по промышленности (304,5 млн руб.), Министерство промышленности и энергетики (118,6 млн руб.), Министерство сельского хозяйства (93,8 млн руб.), Федеральное агентство по науке и инновациям (69,7 млн руб.). Значительный объем ресурсов (121 млн руб.) предусмотрен Федеральному космическому агентству в рамках разработки и использования перспективных космических средств и технологий в интересах экономического и научно-технического развития Союзного государства [2]. Лидером по объему получаемых бюджетных ресурсов все еще остается силовая структура - Министерство обороны Российской Федерации.

В Республике Беларусь основными получателями средств из бюджета Союзного го-

сударства в 2006 г. стали Государственный комитет пограничных войск (222,9 млн рос. руб.), Министерство промышленности (116,2 млн), Министерство обороны (95,0 млн), НАН Беларуси (92,4 млн), Министерство сельского хозяйства и продовольствия (58,1 млн), а также Концерн «Белнефтехим» (53,5 млн руб.).

Государственному комитету пограничных войск, выделены средства на строительство пограничных переходов и другие мероприятия в рамках программы обустройства внешней границы Союзного государства. Для концерна «Белнефтехим» предусмотрено финансирование в рамках реализации программы по производству химических волокон.

Особенностью бюджета Союзного государства на 2006 г. является усиленное финансирование программ в области промышленности. В целом, для Федерального агентства промышленности РФ и Министерства промышленности РБ в 2006 г. предусмотрено финансирование на общую сумму 420,7 млн рос. руб. [2].

Важнейшей задачей России и Беларуси на перспективу является усиление научно-технических потенциалов на приоритетных направлениях развития науки и техники. В связи с этим достойное место среди бенефициаров бюджетных ресурсов заняли Федеральное агентство по науке и инновациям Российской Федерации и Национальная академия наук Беларуси.

Эффективность программного финансирования очевидна. Значительные успехи были достигнуты при реализации союзной программы по созданию компьютера нового поколения СКИФ, вошедшего в число 100 наиболее мощных компьютеров в мире. Большие перс-

пективы имеет реализация программы по производству химических волокон. Реализуются важнейшие программы по созданию компьютерных технологий, разработке и использованию космических технологий, разработке и созданию нового поколения изделий СВЧ-электроники, оптоэлектроники и микросенсорники, по развитию дизельного автомобилестроения, а в области сельского хозяйства - программа по повышению эффективности производства и переработки плодоовощной продукции на основе прогрессивных технологий и техники. Кроме того, в агропромышленном комплексе решаются задачи создания машин для возделывания и переработки льна, картофеля, выпуска качественных молочных продуктов.

Финансируется также перспективная программа по созданию высокоэффективных лекарственных препаратов нового поколения. Часть расходов направляется на финансирование мероприятий в области образования, науки и культуры.

В дальнейшем произойдет усиление социальной составляющей расходов бюджета, будет продолжено финансирование совместных экономических программ по совершенствованию структуры промышленности, развитию транспорта и связи, энергетики. Значительный рост расходов бюджета произойдет в направлениях дальнейшей информатизации производства, образования [6].

Поскольку основные подходы к формированию бюджета Союзного государства можно считать устоявшимися, основное внимание следует уделить качеству составления и исполнения бюджета, контролю над целевым и эффективным использованием бюджетных средств.

Организация бюджетного процесса в Союзном государстве

Действующий в настоящее время порядок разработки программ и проектов и включение их в перечень принимаемых к финансированию из бюджета Союзного государства - процесс достаточно сложный и длительный.

Заказчики, инициирующие осуществление программ, проектов, мероприятий Союзного государства, ежегодно в сроки, установленные для разработки проекта бюджета, направляют в Постоянный Комитет Со-

юзного государства и одновременно в экономические и финансовые органы государств-участников бюджетные заявки с обоснованиями необходимости программ, целей и задач мероприятий, ожидаемыми результатами и объемами финансирования.

Исходя из заявок по финансированию программ, проектов и мероприятий, Постоянный Комитет Союзного государства, по согласованию с финансовыми органами государств-участников, вносит предложения в Совет Министров Союзного государства об объемах их финансирования из союзного бюджета в составе проекта бюджета на соответствующий год. Постоянный Комитет Союзного государства формирует проект бюджета и направляет его в Совет Министров Союзного государства для одобрения и внесения в Парламентское Собрание Союза Беларуси и России.

Парламентское Собрание Союза рассматривает проект бюджета на очередной финансовый год в двух чтениях. Принятый бюджет в течение семи дней со дня принятия передается на утверждение Высшего Государственного Совета Союзного государства.

Таким образом, современная процедура разработки и принятия союзных программ слишком сложна и громоздка, требует множества ведомственных согласований и доработки. Поэтому программы не всегда своевременно принимаются к финансированию.

В реальности временной лаг от процедуры инициирования программы до ее финансирования может длиться более года. Это в значительной степени объясняется тем, что нормативно-правовыми актами не регламентируется длительность прохождения каждого из этапов (согласование, рассмотрение, принятие и др.). Безусловно, необходимо упрощение порядка принятия программ, финансируемых из бюджета Союзного государства, и обеспечение более оперативного их рассмотрения.

Совершенствование механизма отбора программ, принимаемых к финансированию из бюджета Союзного государства, должно включать не только упрощение процедур отбора программ, но одновременно и повышение требований к их прибыльности и бюджетной эффективности. Целесообразно периодически проводить инвентаризацию

государственных программ, анализ их эффективности и оценку степени достижения конкретных результатов.

Как уже отмечалось, с 2001 г. в Союзном государстве принята казначейская система исполнения союзного бюджета. В соответствии с утвержденным порядком, исполнение бюджета осуществляется через национальные казначейства государств - участников Союзного государства. На территории Республики Беларусь бюджет исполняется через органы государственного казначейства Министерства финансов Республики Беларусь, а в России - через органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

Организация исполнения бюджета является важной составляющей бюджетного процесса Союзного государства. Следует отметить, что наряду с ростом объема доходов бюджета и расширением направлений расходов происходит улучшение качества его исполнения. Если в 1998 г. бюджет Союзного государства был исполнен по расходам на 54,3%*, то в 2005 г. - на 92,4% (табл. 8).

Основные причины невыполнения бюджета Союзного государства: несвоевременное перечисление средств из национальных бюджетов государств-участников, а также несвоевременное утверждение бюджета. Например, в 2004 г. бюджет был утвержден лишь в августе месяце. Бюджетная роспись составлена в сентябре. Опоздание с утверждением бюджета связано с реорганизацией правительственных структур в Российской Федерации. Постоянный комитет Союзного государства был неправомерен финансировать новые программы, поэтому они не получали финансирования до утверждения бюджета.

Показатель исполнения бюджета 2005 г. достаточно высокий - 92,4%, что позволило

обеспечить большую часть расходов, принятых к финансированию. В 2005 г. было предусмотрено финансирование 40 программ. Фактические объемы финансирования составили 3013,7 млн рос. руб. при плановом показателе 3260,6 млн рос. руб. При этом около 40% всех произведенных расходов приходились на три программы: обустройство внешней границы, развитие таможенной инфраструктуры, преодоление последствий чернобыльской катастрофы [1].

Проблемы, возникающие при реализации совместных программ и мероприятий, многообразны. Одной из них является недостаточный объем финансирования совместных программ и мероприятий из бюджета Союзного государства (в 2004 г., в частности, он не достигал 1% российско-белорусского внешнеторгового оборота). Другой, не менее важной проблемой, является неритмичность поступления средств из союзного бюджета, в отдельные годы обусловленная поздними сроками его принятия. В таких условиях совместные программы дофинансируются за счет национальных бюджетов России и Беларуси, собственных средств предприятий-участников, банковских кредитов и др.

Поэтому правомерным следует считать вопрос об увеличении объема бюджета союзного государства, тем более что резервы у стран-участников имеются. Так, в 2006 г. отчисления Республики Беларусь в союзный бюджет определены в размере 94 млрд бел. руб., т. е. 0,35% расходной части республиканского бюджета Республики Беларусь [7].

По некоторым оценкам, бюджет Союзного государства имеет в 2-3 раза заниженный объем против фактической потребности принятых к исполнению совместных программ. Поэтому из бюджета осуществляется

Таблица 8

Исполнение бюджета Союзного государства по расходам

| Показатель | 1998 г. | 1999 г. | 2000 г. | 2001 г. | 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Утвержденный объем финансирования, млн рос. руб. | 510,0 | 799,2 | 2035,2 | 2360,5 | 2728,8 | 2567,5 | 2867,3 | 3260,6 |
| Фактический объем финансирования, млн рос. руб. | 277,0 | 789,9 | 1590,6 | 1456,8 | 2246,7 | 2218,8 | 2367,7 | 3013,7 |
| Исполнение финансирования, % | 54,3 | 98,8 | 78,2 | 61,7 | 82,3 | 86,4 | 82,6 | 92,4 |

Источник. Рассчитано по данным [1].

полное финансирование только части программ, в основном - правоохранительной, оборонной и социальной направленности. Управленческие органы Союзного государства вынуждены делить программы на более и менее значимые, что весьма условно и недостаточно объективно. Приоритеты должны устанавливаться на стадии подготовки и рассмотрения отдельных проектов, но не после утверждения - в процессе их финансирования.

Наряду с финансовыми трудностями, успешной реализации ряда совместных программ препятствуют и организационные проблемы. Это касается неполного освоения средств бюджета Союзного государства, предусмотренных для финансирования совместных программ и мероприятий. Создается парадоксальная ситуация: с одной стороны - объема бюджета недостаточно для финансирования совместных программ и мероприятий, с другой - средства бюджета остаются неиспользованными. За 2001-2004 гг. в бюджет только России было возвращено около 450 млн рос. руб. — в основном из-за несвоевременного принятия бюджета Союзного государства [1], в 2005 г. - 6,9 млн рос. руб.

Одним из путей решения этой проблемы является внедрение перспективного бюджетного планирования (по примеру Европейского союза). Составление бюджетов на 5 лет, а затем их ежегодная корректировка позволит значительно упростить процедуру составления и утверждения бюджета на очередной год, будет способствовать своевременному его принятию и, соответственно, качественному исполнению.

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов требуется более тщательный отбор программ и проектов с акцентом на перспективные научно-технические программы и проекты, направленные на модернизацию экономик России и Беларуси. В этой связи представляется необходимой тщательная инвентаризация финансируемых из бюджета совместных программ и мероприятий с проведением их научной экспертизы для объективной оценки целесообразности бюджетного финансирования.

В целом же надо признать, что финансируемые союзным бюджетом программы по обеспечению роста экономического, научно-

технического, военно-оборонительного потенциала способствуют повышению конкурентоспособности белорусской и российской экономик, повышению международного авторитета Союзного государства.

Усилению этого процесса должна способствовать также открытость информации о развитии бюджета Союзного государства. Сегодня сведения о бюджете Союзного государства можно найти в отдельных статьях в виде разрозненных показателей, на основе которых практически невозможно воссоздать ни сам бюджет, ни его исполнение. Эта проблема не новая, ее решение не требует дополнительных нормативно-правовых актов, а лишь исполнения действующих. Имеется в виду необходимость реализации одного из провозглашенных принципов построения бюджета Союзного государства. В частности, в соответствии с принципом гласности, утвержденный бюджет и отчет о его исполнении должны в обязательном порядке публиковаться в открытой печати. Для этого следует добиться не только своевременного утверждения бюджета, но и отчетности о его исполнении.

Дальнейшее совершенствование организации бюджетного процесса в Союзном государстве требует разработки таких важнейших документов, как Налоговый и Бюджетный кодексы Союзного государства, закон о собственности Союзного государства и др. Это предполагает проведение большой работы по гармонизации бюджетно-налогового законодательства Беларуси и России.

Таким образом, расширение сферы использования бюджета Союзного государства является необходимым условием развития экономической интеграции Республики Беларусь и Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постоянный комитет Союзного государства*. Управление казначейства Департамента финансов. Исполнение бюджета Союзного государства в 2001-2005 гг.
2. *Бюджет Союзного государства* на 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 гг. Режим доступа: www.rg.ru; www.pravoby.info
3. *Постановление Высшего Государственного Совета Союзного государства «О порядке формирования и исполнения бюджета Союзного го-*

сударства» от 12 апреля 2002 г. № 3 // Сб. нормативных правовых документов Союзного государства за 2002 г. / Совет Министров Союзного государства. Постоянный Комитет; Под ред. П.П. Бор, Ю.М. Дубинского. М., Мн.: Аэронавигационное консалтинговое агентство, 2003.

4. *Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией* о регулировании вопросов собственности Союзного государства. Подписано 24 января 2006 г. Не ратифицировано. Не опубликовано.

5. *Постановление Совета Министров Союзного государства* «О порядке возмещения за счет средств бюджета Союзного государства части расходов по уплате процентов по кредитам, полученным в российских и белорусских кредитных организациях в рамках финансирования программ, подпрограмм Союзного государства» от 29 октября 2003 г. № 16 // Сб. нормативных правовых документов Союзного государства за 2003 г. / Совет Министров Союзного государства. Постоянный Комитет; Под ред. С.С. Шухно, Ю.М. Дубинского. М., Мн.: Аэронавигационное консалтинговое агентство, 2004.

6. *Постановление Совета Министров Союзного государства* «О прогнозе социально-экономического развития Союзного государства на 2005 год и параметрах прогноза до 2007 года» от 21 апреля 2005 г. № 13 // Сб. документов, принятых и одобренных на заседании Совета Министров Союзного государства 15.03 2005 г. (г. Москва). М., 2005.

7. *Закон Республики Беларусь* «О бюджете Республики Беларусь на 2006 год» от 31 декабря 2005 г. № 81-3 // Народная газета. 2006. № 1.

8. *Основные принципы формирования бюджета Союза Беларуси и России*. Утв. решением Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России от 02.12 1997 г. // Сб. основополагающих документов Союза Беларуси и России. 1996-1998 гг. Сост. Исполкомом Беларуси и России; Под ред. В.А. Покровского и Н.С. Шелега. М., 1998.

9. *Порядок исполнения бюджета Союза Беларуси и России на 1998 г.* Утв. Протоколом Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России от 08.04 1998 г. // Сб. основополагающих документов Союза Беларуси и России 1996-1998 гг. Сост. Исполкомом Беларуси и России; Под ред. В.А. Покровского и Н.С. Шелега. М., 1998.

10. *О бюджетной классификации Союзного государства*. Утв. Постановлением Совета Министров Союзного государства от 21.12 2000 г. № 23 // Сб. нормативных правовых документов Союзного государства за 2001 год / Совет Министров Союзного государства. Постоянный Комитет; Под ред. Н.С. Шелега, А.Н. Холмцевой. М., Мн.: Аэронавигационное консалтинговое агентство, 2001.

11. *Константинов С.* Бюджет Союзного государства: каким он будет // Финансы, учет, аудит. 2001. № 1.

12. *Константинов С.* Совместный бюджет Союза: ключевые аспекты формирования // Финансы, учет, аудит. 2001. № 4.

13. *Механизм межрегионального экономического сотрудничества Беларуси и России* / Т.С. Вертинская, О.С. Бразовская, В.М. Маркусенко и др.; Под ред. П.Г. Никитенко. Мн.: НО ООО «БИП-С», 2003.

14. www.soyuz.by

