

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СОЮЗНОМ ГОСУДАРСТВЕ РОССИИ И БЕЛАРУСИ

**А.Г. Лис,**

*доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник  
Совета по изучению производительных сил Министерства экономического развития  
и торговли Российской Федерации и РАН (г. Москва)*

Формирование Союзного государства России и Беларуси проходит поэтапно, на каждой стадии его становления решаются определенные задачи. В декабре 1999 г. заключен Договор о создании Союзного государства, в котором определены основные направления, приоритеты и пути осуществления комплекса необходимых мероприятий.

В числе решаемых Союзным государством задач экономического развития особую роль играют эффективные структурные преобразования в промышленности, проводимые на основе единой промышленной политики. В рамках этой проблемы конкретными мерами, реальными механизмами и формами взаимодействия может выступать межгосударственная промышленно-финансовая деятельность, реализуемая посредством создания совместных межгосударственных финансово-промышленных корпораций, групп, холдингов и других организационных структур. Одной из эффективных форм их деятельности являются разработка и реализация единых производственно-технологических и научно-технических программ, осуществляемых объединенными усилиями.

В настоящее время программно-целевое экономическое сотрудничество в Союзе России и Беларуси направлено, прежде всего, на эффективное использование имеющихся производственных потенциалов, совершенствование сложившихся экономических связей, специализации и кооперирования предприятий, производящих конкурентоспособную продукцию, а также играющих решающую роль в обороноспособности и экономической безопасности Союзного государства. Это способствует обеспечению внутреннего рынка потребления и дальнейшему развитию экспортного потенциала обеих стран, приоритетному развитию наиболее эффективных отраслей хозяйства.

Программно-целевое сотрудничество является не только приоритетной, но и пока основной и наиболее эффективной формой меж-

государственного сотрудничества, способствующего формированию экономического базиса этого государства, как системы функционирования социально-экономических отношений в сфере народнохозяйственной деятельности на едином российско-белорусском пространстве.

Совместные российско-белорусские программы позволяют рационально решать крупные социально-экономические проблемы как регионального, так и общегосударственного значения в части проведения научно-исследовательских, производственных, технологических, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных, природоохранных и ряда других видов работ и мероприятий.

Программы Союзного государства, как и отдельные региональные программы, являются важнейшим средством развития свободной интеграции национальных экономик, способствуя объединению государств в единый хозяйственно-территориальный комплекс. Уже сегодня в разных отраслях белорусской экономики действуют более 500 предприятий с участием российского капитала, а всего сотрудничают свыше 1,2 тыс. российских предприятий.

Решая посредством реализации совместных программ фундаментальные научно-исследовательские, производственно-технологические, социально-экономические, экологические и другие проблемы, Россия и Беларусь, с активным участием регионов, создают благоприятные предпосылки для формирования общей рыночно-ориентированной производственной, транспортной, экологической и коммерческой инфраструктуры, что является существенным фактором снижения затрат и повышения эффективности социально-экономического развития Союзного государства.

Совместные российско-белорусские программы способствуют решению не только внутренних проблем обоих государств. Наряду, например, с развитием гражданского машиностроения, производства товаров народного по-

требления создаются благоприятные условия для обеспечения оборонной и экономической безопасности, пограничного и таможенного контроля, решения ряда других задач, связанных с формированием единого экономического пространства Союзного государства и повышением уровня жизни населения.

В общесоюзных и региональных программах сотрудничают сотни предприятий и организаций Беларуси и России, что позволяет, например, обеспечивать занятость почти 400 тыс. высококвалифицированных специалистов оборонно-промышленного комплекса. Как правило, это не только программы по развитию высокотехнологичных наукоемких производств, определяющих будущее экономического потенциала Союзного государства, но и программы, направленные на укрепление и расширение торгово-экономического сотрудничества.

Совместные белорусско-российские союзные и региональные программы представляют собой (хотя и в недостаточно завершенной форме) не набор проектов и мероприятий, а взаимосогласованную систему формирования экономической основы Союзного государства, ориентированного в своем развитии на собственные ресурсы и создание общего рынка конкурентоспособной продукции на едином экономическом пространстве. Они включают комплекс мероприятий по решению крупных сопряженных социально-экономических задач России и Беларуси в части проведения научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических, производственных, организационно-хозяйственных и других видов деятельности, взаимоувязанных по ресурсам, срокам реализации, исполнителям. Совместные программы – это один из наиболее действенных в современных экономических условиях методов проведения единой экономической политики, особенно в развитии производственного кооперирования и сохранении эффективной взаимовыгодной специализации предприятий России и Беларуси.

Разработка и реализация белорусско-российских (особенно союзных) программ способствуют повышению эффективности развития экономики Союзного государства.

Во-первых, реализация совместных программ позволяет развивать наиболее рациональные, но утраченные в результате распада СССР, производственно-экономические связи России и Беларуси. Во-вторых, увеличиваются воз-

можности: эффективнее проводить модернизацию и развитие производств, имеющих общесоюзное значение, и в первую очередь в основообразующих отраслях топливно-энергетического, машиностроительного, нефтехимического, агропромышленного, транспортного комплексов; использовать производственные мощности, не допуская нерационального дублирования взаимодополняемых производств; создавать новые производственные мощности, обеспечивающие выпуск конкурентоспособной продукции не только для внутреннего общесоюзного рынка, но и для рынков третьих стран; осуществлять единую научно-техническую политику, направленную на развитие новых высокотехнологичных производств; проводить экологозащитные мероприятия с минимизацией затрат на их осуществление, включая лучшее использование вторичного сырья.

Каждая программа, охватывая весь производственно-технологический цикл и реализацию выпускаемой продукции, позволяет организовать производство на экономически эффективном уровне, т.е. с минимизацией затрат и недопущением непроизводительных издержек, а это значительно повышает ценовую конкурентоспособность продукции.

Следовательно, программный метод сотрудничества способствует ускорению интеграционных процессов в Союзном государстве и может стимулировать формирование общесоюзного экономического потенциала в более эффективной форме его становления, чем просто двустороннее сотрудничество стран.

Совместные российско-белорусские программы являются одним из методов решения общих проблем Союзного государства и приоритетными направлениями реализации конкретных видов сотрудничества наших стран в течение последних лет. В 1998 г. проводилась работа по 19 утвержденным совместным программам и подпрограммам, в 1999 г. только за счет средств союзного бюджета реализовывалось 42, в 2000 г. – 48 программ и подпрограмм. На 2001 г. предусматривалась реализация 50 программ, которые финансировались с участием союзного бюджета.

Следует отметить, что разработка и реализация совместных программ при многообразии научно-технических, производственных и общегосударственных проблем социально-экономического развития России и Беларуси пока

сопряжены с многочисленными трудностями, обусловленными национальными приоритетами и межгосударственными потребностями. Несомненным для обеих стран остается предпочтение, отдаваемое развитию конкурентоспособных производств, способных обеспечить запросы рынка Союзного государства.

Сложной является проблема инвестирования таких программ. Бюджеты России и Беларуси не в состоянии осуществлять их финансирование в полном объеме. Тем более это неосуществимо в полной мере союзному бюджету, так как в него отчисляются средства из национальных бюджетов, и лишь по их согласию. Поэтому хотя союзный бюджет, как одна из существенных предпосылок реализации совместных российско-белорусских программ, выступает в современных условиях самым эффективным источником финансирования, тем не менее ему приходится решать собственные проблемы. Они состоят не только в том, что бюджет полностью зависит от правительственных структур государств-участников Союзного государства (национальных бюджетов обеих стран), но и в том, что каждое государство осуществляет в своей стране собственную социально-экономическую политику.

Предполагается, что отчисления из национальных бюджетов в союзный бюджет должны быть минимальными, а внебюджетные источники – основными в финансировании.

Порядок финансирования программ, когда наряду со средствами союзного бюджета используются средства внебюджетных источников (если долевое участие союзного бюджета меньше 50%), превращает эти совместные программы в условно общесоюзные и снижает гарантии их реализации, особенно во временном лаге. Причем, это требует от правительств России и Беларуси согласованного механизма обеспечения благоприятных и привлекательных условий для инвесторов и создания межгосударственных организационно-хозяйственных структур, способных комплексно решать связанные с данным процессом проблемы. Формирование межгосударственных финансово-промышленных групп и корпораций может при определенном механизме государственного регулирования обеспечить реализацию принятых союзными органами управления совместных российско-белорусских программ.

В 2000 г. был определен принцип финансирования совместных программ из бюджета Союзного российско-белорусского государства, согласно которому межгосударственные программы, государственными заказчиками которых являются исполнительные органы обоих государств, находящиеся на бюджетном обеспечении, финансируются за счет средств консолидированного бюджета Союзного государства на безвозвратной основе. Это программы, направленные на решение социальных, гуманитарных, экологических проблем, а также программы, связанные с производством военно-технической продукции, созданием общесоюзной инфраструктуры.

Межгосударственные программы, ориентированные на решение задач промышленного развития, исполнителями которых являются МФПГ и АО, финансируются, в основном, за счет собственных средств предприятий и кредитных ресурсов на платной основе. При этом российским участникам могут быть предоставлены государственные гарантии на получение кредитов от коммерческих банков. Белорусские предприятия такими гарантиями пользовались и раньше.

С учетом этого принципа финансирования совместных программ устанавливались приоритет и возможный объем выделения средств на каждую из них. Из 48 программ и других финансируемых из союзного бюджета мероприятий 10 были признаны приоритетными.

1. Борьба с различными формами организованной преступности на территории Беларуси и России на период до 2000 г. с объемом финансирования в 2000 г. 30,0 млн руб. (1,5% от годового объема финансирования всех программ).

2. Обустройство границ (5,1%).

3. Подготовка белорусских военнослужащих в военно-учебных заведениях Министерства Обороны РФ (3,2%).

4. Разработка и освоение производства изделий функциональной СВЧ – микроэлектроники для анализа и обработки радиосигналов в системах радиолокации, навигации, скрытой передачи информации и радиоразведки (1,2%).

5. Развитие дизельного автомобилестроения (25,6%).

6. Разработка и освоение в серийном производстве семейства высокопроизводительных вычислительных систем с параллельной

архитектурой (суперкомпьютеров) и создание прикладных программно-аппаратных комплексов на их основе (1,06%).

7. Развитие производства телеаппаратуры на предприятиях Беларуси и России (11,0%).

8. Научные компоненты общемашиностроительного применения (0,5%).

9. Программа совместной деятельности по преодолению последствий чернобыльской катастрофы в рамках Союза Беларуси и России на 1998–2000 гг. (10,3%).

10. Совместные мероприятия по обеспечению региональной группировки войск (сил) в 2000 г. (3,6%).

Таким образом, для 10-ти приоритетных программ был запланирован объем финансирования из бюджетных средств Союзного государства на 2000 г. более чем в 65,4% общего объема финансирования совместных союзных российско-белорусских программ. Характерно, что в числе приоритетных программ основное место занимали две – «Дизель» и «Телевизор», на которые приходилось около 57% средств, выделяемых для приоритетных программ, и почти 37% общего объема бюджетных средств, направляемых на финансирование всех принятых к реализации программ и мероприятий.

В содержательном аспекте преобладали программы, связанные с развитием промышленности (в том числе энергетики), транспорта, сельского хозяйства. Объем их бюджетного финансирования превышал 52,1% общего утвержденного объема финансирования всех программ. На программы военно-технического сотрудничества приходилось 21,6%. Фундаментальные исследования и мероприятия по содействию научно-техническому прогрессу (лазерные технологии XXI ст., наукоемкие компоненты общемашиностроительного применения и др.) составляли в общем объеме бюджетного финансирования менее 1,0%.

На реализацию программ, связанных с охраной окружающей среды, охраной и рациональным использованием природных ресурсов, совершенствованием и развитием единой технологии получения сбора, анализа и прогноза, хранения и распространения гидрометеорологической информации и данных о загрязнении природной среды, намечалось использовать не многим более 0,4% бюджетных средств. Из утвержденного на 2000 г. объема финансирования в союзный бюджет России и

Беларуси в 2,035 млрд руб. фактически было выделено 1,7 млрд руб., т.е. 76,6%. На финансирование всех программ, подпрограмм, отдельных проектов и мероприятий предполагалось использовать более 1,95 млрд руб. Фактически направлено 1,5 млрд руб. (76,8%). Россия на эти цели выделила 98,8% от утвержденного объема средств, Беларусь – только 31,8%. Доля России в фактически профинансированном объеме средств из союзного бюджета по всем программам, проектам и мероприятиям в 2000 г. составила 86,5%, Беларуси – 13,5%.

Таким образом, можно констатировать, что, во-первых, в 1999–2000 гг. Россия почти в полном объеме (на 99,5%) финансировала свою утвержденную в союзном бюджете долю средств, предназначенных для реализации совместных белорусско-российских союзных программ, тогда как в 1998 г. она с такими обязательствами справилась только на одну треть.

Во-вторых, реализация программ во многом зависит от России. Однако пока используемые Россией средства на реализацию совместных программ (соответственно и на создание союзного государства) в ее консолидированном бюджете составляют немногим более 0,1%, Беларуси – 0,75%. Можно предположить, что при таких темпах процесс создания единого государства затянется. Сегодня он протекает с довольно позитивными результатами. Хотя в части реализации совместных программ имеются определенные трудности.

Одним из существенных недостатков в финансировании совместных российско-белорусских программ является несвоевременное выделение средств в союзный бюджет из национальных бюджетов наших стран. Следовательно, недофинансирование исполнителей соответствующих программ – одна из причин снижения эффективности их реализации; нарушаются предусмотренные сроки выполнения отдельных мероприятий, а также увеличиваются в связи с инфляцией затраты, не компенсируемые затем финансирующими органами. Для предприятий-производителей и участников программ это оборачивается снижением ценовой конкурентоспособности выпускаемой ими продукции, а в результате – общим падением эффективности реализации программ, потерей рынков сбыта продукции.

Эффективность совместных программ определяется рядом экономических, органи-

зационных, законодательно-правовых факторов и условий внутреннего и внешнего взаимодействия, в которых функционируют хозяйствующие субъекты, осуществляющие конкретные проекты в определенных программах. Большую роль здесь играют сложившиеся в процессе рационального разделения труда тесные производственно-технологические, научно-технические, торгово-сбытовые, природно-сырьевые, трудовые, социально-демографические взаимосвязи, позволяющие осуществлять эффективную специализацию и кооперацию производственной деятельности и обеспечивать выпуск и реализацию конкурентоспособной продукции как на внутреннем рынке Союзного государства, так за его пределами.

Реализация программ существенно расширяет возможности взаимовыгодного сотрудничества в различных сферах деятельности обеих стран. Расширяются связи и повышается эффективность производственной специализации и кооперирования, особенно в машиностроении, взаимной торговле, транспортном и строительном комплексах, а также в системе обмена рабочей силой и научными кадрами. Обеспечивается установление прямых связей хозяйствующих субъектов и органов управления, создаются совместные производства, формируется производственная и рыночная инфраструктура союзного государства.

Одним из преимуществ совместных программ является взаимоувязка мероприятий по исполнителям, ресурсам, срокам реализации и результативности. Эффективность таких программ определяется не только тем, что их осуществление позволяет создавать условия для снижения издержек производства при одновременном повышении качества продукции. Создаются также более благоприятные предпосылки для формирования единого экономического пространства Союзного государства. Решаются не только внутренние проблемы обеих государств, обеспечиваются устойчивость развития их экономики, укрепление экономической и оборонной безопасности, повышение уровня жизни населения.

Совместные российско-белорусские программы представляют собой не простой набор проектов и мероприятий, а взаимосвязанную сбалансированную систему формирования экономической основы Союзного государства, которое ориентируется в своем развитии на

собственные ресурсы. Их результативность в этом аспекте по принципу мультипликатора множится, распространяется на различные сферы деятельности, трудно оцениваемые количественными показателями как внутренней, так и внешней эффективности.

Общественные результаты реализации программ оцениваются как качественными, так и количественными показателями социально-экономической эффективности и, несомненно, для обеих государств являются экономически и социально значимыми.

Абсолютные значения локальных показателей эффективности выражаются через систему показателей развития отдельных отраслей, производств и предприятий в их динамике. В оптимальном варианте реализация совместных российско-белорусских программ повышает абсолютную эффективность хозяйственной системы как Союзного государства в целом, так и каждой входящей в него страны.

Реализация совместных программ, основанных на сбалансированности конкретных видов деятельности, позволяет формировать обоснованные конкретные направления перспективного взаимовыгодного сотрудничества России и Беларуси, особенно в производстве высокотехнологичной продукции, а также в сфере производства военной техники и обеспечении экономической безопасности.

Законодательно-правовые предпосылки разработки и реализации совместных программ пока недостаточно благоприятные. Разработанность нормативно-правовой базы и унифицированность законодательных основ как на этапах Сообщества и Союза Беларуси и России, так и в формирующемся сегодня Союзном государстве далеки от завершения.

Несмотря на то, что в годы существования Сообщества, Союза и, наконец, Союзного государства заключено много межгосударственных соглашений Беларуси с Россией, экономическое сотрудничество обеих стран осуществляется в основном под воздействием принятых в каждой стране законов, подзаконных и нормативно-правовых актов и господствующих воззрений в отношении направлений социально-экономического развития и механизма проведения экономической политики.

В российском законодательстве прямого финансирования межгосударственных российско-белорусских программ не предусматрива-

ется. Российское государство может дать исполнителям программы кредит на платной возвратной основе либо выделить возвратную ссуду, или разрешить льготное налогообложение. В Беларуси возможно и то, и другое. В результате хозяйствующие субъекты России и Беларуси оказываются в разных экономических условиях и, соответственно, по-разному выполняют «свою» часть единой программы.

Следовательно, можно констатировать, что законодательная и нормативно-правовая базы Союзного государства, на основе которых реализуются совместные программы, пока несовершенны и нередко оказывают определенное негативное воздействие на процессы их реализации, что отражается на их результатах.

Эффективность реализации совместных программ в значительной степени зависит и от оптимальности сочетания социально-экономической направленности развития с рыночными механизмами соответствующей экономической системы государственного регулирования и управления; от форм и методов финансирования (инвестирования) предусмотренных проектов и мероприятий. Существующая практика финансирования небезупречна. В одних программах, особенно производственного и научно-технического направления, предполагается преобладание средств внебюджетных источников финансирования. Участники-исполнители заданий программы большую часть работы должны выполнять за счет собственных или привлеченных средств, предоставляемых им на возвратной платной основе. Меньшую или большую (в отдельных программах) долю средств исполнители получают из бюджета Союзного государства (ранее из национальных бюджетов).

Бюджет Союзного государства формируется за счет отчислений из национальных бюджетов и, как правило, имеет в 2-3 раза заниженный объем против фактической потребности принятых к исполнению совместных программ. В связи с этим из бюджета осуществляется полное финансирование только некоторой части программ, в основном социальной, оборонной и противозащитной направленности. В результате не только не учитываются приоритеты в развитии социально значимых производств и структурообразующих сфер эко-

номики, но и не создаются благоприятные условия для эффективной их реализации. Поэтому постоянно нарушаются сроки финансирования или его объемы. При этом государственный протекционизм практически отсутствует, особенно в российской части общих программных мероприятий, выполняемых самореструктуризирующимися предприятиями.

Таким образом, порядок финансирования совместных российско-белорусских программ, при котором над средствами союзного бюджета преобладают внебюджетные (собственные) средства предприятий, превращает эти программы в условно союзные, что снижает гарантии их реализации во временном лаге и, соответственно, в аспекте получаемого эффекта. На этапе становления союзные программы должны осуществляться *союзными предприятиями* за счет средств *союзного бюджета*, хотя и формируемого изначально из фондов национальных бюджетов России и Беларуси.

Несомненно, такой механизм финансирования нуждается в усовершенствовании, а принятый и утвержденный Советом Министров Союзного государства «Порядок разработки и реализации программ Союзного государства» в части V «Реализация и финансирование союзных программ» пригоден не в полной мере и лишь на данном этапе создания Союзного государства, поскольку он незначительно способствует задачам повышения их эффективности. Программы должны финансироваться своевременно, а доля средств союзного бюджета в суммарном объеме всех источников их финансирования должна быть, по крайней мере, преобладающей.

При существующем принципе финансирования управленческие органы Союзного государства вынуждены делить программы на более и менее значимые, что весьма условно и недостаточно объективно. Приоритеты следует устанавливать на стадии их подготовки и рассмотрения, а не после утверждения. Программ должно быть столько, сколько их возможно своевременно профинансировать, не нарушая сроки плановой реализации намечаемых ими мероприятий. Это позволит значительно повысить их эффективность в части создания материального имущества и интеллектуальной собственности Союзного государства.

