

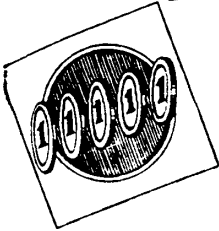
Василий ДОЛГОЛЕВ

*Первый заместитель  
премьер-министра  
Республики Беларусь*

Владимир НИКОЛАЕВСКИЙ

*Заместитель начальника  
главного валютно-финансового  
управления аппарата  
Исполкома Союза  
Беларуси и России*

**ЭКОНОМІКА**



• ГРАНИ  
ИНТЕГРАЦИИ

# Взросление Союза – эволюция бюджета

**Н**а заседании Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России 2 декабря 1997 года был рассмотрен, а на заседании Высшего Совета 22 января 1998 года утвержден первый бюджет Союза Беларуси и России (в дальнейшем бюджет Союза) на 1998 год.

Сегодня, по прошествии года, можно утверждать, что факт формирования бюджета имел историческое значение, поскольку впервые в постсоветский период развития интеграционных процессов на территории бывшего СССР была найдена и практически реализована форма увязки социально-экономических интересов двух государств, подтвержденная реальными финансовыми ресурсами.

## От идеи бюджета Союза — к ее реализации

Принятым решением об утверждении бюджета Союза фактически были заложены основы механизма согласования социально-экономических интересов двух государств, включающего:

- выбор и согласование приоритетных направлений и задач социально-экономического развития государств — участников Союза;
- разработку и согласование совместных научно-технических и производственных программ, проектов и мероприятий социально-культурного характера в рамках согласованных направлений, а также условий их реализации;
- оценку объемов, необходимых для реализации совместных программ финансовых ресурсов и согласованное выделение на эти цели средств за счет национальных бюджетов;
- централизацию финансовых ресурсов в рамках бюджета Союза Беларуси и России и его исполнение.

Отметим, что элементы процедуры формирования бюджета Союза играют роль тех инструментов, с помощью которых осуществляется настройка механизма согласования межгосударственных интересов. При этом бюджет Союза несет в себе две функции: во-первых, он способствует формированию и распределению финансовых потоков, направляемых на решение задач, определенных Уставом Союза Беларуси и России; во-вторых, служит одним из индикаторов степени интеграции государств — участников Союза.

- В настоящее время можно выделить четыре этапа развития бюджета Союза. Первый (подготовительный) этап — с июня 1997 года по январь 1998 года. Он характеризовался процессом разработки и нормативного оформления идеи создания бюджета Союза в виде решений Исполнительного Комитета\* и Высшего Союза Беларуси и России от 7 декабря 1997 года и 22 января 1998 года\*\* соответственно. Формирование бюджета осуществлялось как простое суммирование объемов денежных средств, необходимых для реализации утвержденных совместных программ, а также средств на содержание органов Союза.
- Второй (организационный) этап — с января 1998 года по май 1998 года. В этот временной отрезок создавался механизм практического наполнения бюджета Союза и его исполнения. Шел процесс согласования условий открытия и обслуживания бюджетных счетов Союза в Беларуси и России, проводилась подготовка к практической работе по исполнению бюджета.
- Третий (практический) этап — с мая 1998 года по октябрь 1998 года — можно определить как период практической рабо-

---

\* Протокол заседания Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России от декабря 1997 г.

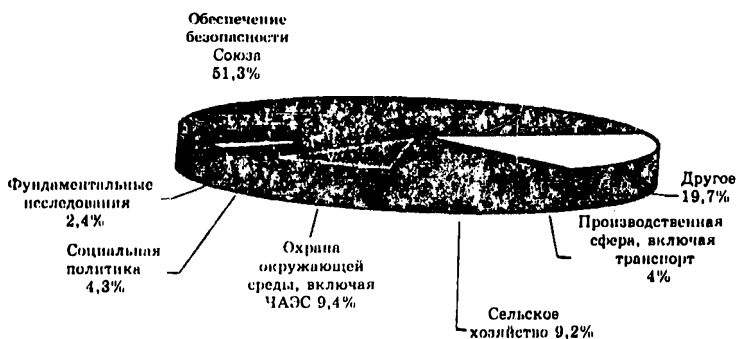
\*\* Протокол заседания Высшего Совета Союз Беларуси и России от января 1998 г.

ты в части финансирования совместных программ, проектов и мероприятий. Кроме того, в эти месяцы шел процесс осмысления полученных результатов, поиск путей и направлений развития бюджета Союза.

- Четвертый (инновационный) этап — с октября 1998 г. Его отличает то, что наряду с ходом текущего исполнения бюджета должна решаться концептуальная задача его построения с независимыми источниками, поставленная на заседании Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России 16 октября 1998 года\*. Этот период является принципиально новым для понимания процедуры наполнения бюджета Союза с использованием широкого спектра финансовых инструментов, адекватных цели привлечения финансовых ресурсов на развитие реального сектора экономики.

## Ощутимые практические результаты

Из 585,3 миллиона российских рублей, предусмотренных первым бюджетом Союза Беларуси и России на 1998 год, почти 94 процента направлялось на реализацию совместных программ, проектов и мероприятий. Укрупненная отраслевая структура бюджета приведена на *рис. 1*.



Доходная часть бюджета Союза в 1998 году формировалась за счет отчислений из национальных бюджетов Беларуси и России в соотношении 35 и 65 процентов к общему объему соответственно.

Как видно из приведенного рисунка, более половины всех средств бюджета Союза в 1998 году планировалось направить на обеспечение безопасности Союза. Данный факт стал причиной появления в средствах массовой информации в феврале — марте 1998 года ряда публикаций противников объединения наших стран

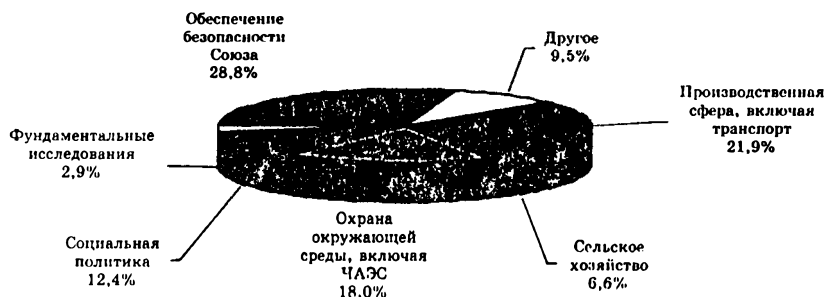
\* Протокол заседания Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России от 16 октября 1998 г.

о якобы силовой ориентации бюджета и его антидемократической направленности. При этом забывалось, что вопросы обеспечения экономической безопасности Союза, связанные с необходимостью развития совместной таможенной инфраструктуры, требуют значительных затрат. Многие жители России и Беларуси уже в 1998 году на собственном опыте ощутили практические результаты усилий в этом направлении при пересечении государственной границы в районе города Бреста. Обустроенные новые пограничные переходы позволили ликвидировать многокилометровые и многочасовые очереди на границе.

Вместе с тем следует подчеркнуть относительно незначительный объем средств бюджета Союза, направляемых в реальный сектор экономики, — около 14 процентов.

Как отмечалось на заседании Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России 16 октября 1998 года, по состоянию на 1 октября 1998 года бюджет Союза был исполнен на 37,8 процента. При этом обязательства Беларуси исполнены на 71,7, России — на 19,4 процента.

Отмеченные перекосы в структуре бюджета 1998 года устранялись при подготовке проекта бюджета Союза на 1999 год, структура которого приведена на *рис. 2*.



Как видно из приведенного рисунка, в 1999 году бюджет Союза планируется переориентировать преимущественно на реальный сектор экономики. При относительном увеличении общего объема бюджетных средств по сравнению с 1998 годом на 40 процентов доля средств, направляемых на развитие производственной сферы, увеличивается почти в 6 раз: с 3,64 в 1998 году до 21,9 процента в 1999 г. При этом в абсолютном выражении объем средств, планируемых в 1999 году на развитие реального сектора экономики, возрастет в 3,1 раза, а по производственной сфере — больше чем в 8 раз.

Такое увеличение обусловливается, в первую очередь, особым вниманием к комплексному решению задач подъема промышленного потенциала Союза. Этот факт подтвержден принятием на заседаниях Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России 10 ию-

ня и 16 октября 1998 года ряда новых совместных программ, таких как, например, программа по разработке и организации производства на предприятиях Беларуси и России телевизоров 6-го поколения, составляющих серьезную конкуренцию продукции ведущих зарубежных фирм.

Отметим резкое снижение планируемых расходов бюджета Союза на цели обеспечения безопасности с 51,3 до 28,8 процента в 1999 году, что обусловлено снижением капитальных затрат в связи с завершением строительства и вводом в эксплуатацию ряда объектов совместного пользования на западной границе Союза, включая объекты таможенной инфраструктуры.

Сравнительная характеристика данных по структуре бюджетов Союза на 1998 и 1999 годы приведена в *таблице 1*.

Таблица 1

Структурные элементы бюджета	Отношение удельного веса в бюджете: 1999 /1998 гг.
Производственная сфера, включая транспорт	6,0
Сельское хозяйство	0,72
Охрана окружающей среды, включая ЧАЭС	1,91
Социальная политика	2,88
Фундаментальные исследования	1,21
Обеспечение безопасности Союза	0,56
Другое	0,48

## Наглядный пример экономического сотрудничества

Наряду с практической реализацией (исполнением) бюджета Союза в 1998 году шел процесс осмысления достигнутых результатов, анализ положительных сторон и существующих негативных факторов как самого бюджета Союза, так и бюджетного процесса.

Так, существует проблема разработки и согласования принципов расчета долей при формировании доходной части бюджета Союза за счет отчислений из национальных бюджетов Беларуси и России. В настоящее время, например, доля отчислений Беларуси составляет около 0,1 процента расходной части национального бюджета, в то же время для России этот показатель составляет около 0,01 процента. Другими словами, если пересчитать этот показатель в удельную нагрузку на одного жителя, то окажется: каждый житель Беларуси несет ее в размере 18,6 тыс. российских рублей, в то время как житель России — в размере 2,5 тыс. рублей, или в 7,3 раза меньше\*. Расчет показывает, что при формировании бюджета Союза на 1999 год удельная нагрузка на белорусского жителя увеличится практически на 10 процентов, а отношение удельных нагрузок возрастет до 8,8 раза. Конечно, с течением времени этот вопрос будет урегулирован сторонами.

\* При расчете численность населения Беларуси и России принималась равной 11 миллионам и 150 миллионам человек соответственно.

Вместе с тем практическая реализация идеи создания бюджета Союза, безусловно, имеет ряд положительных моментов.

Во-первых, в политическом ракурсе бюджет Союза является принципиально новой формой межгосударственных экономических отношений — наглядным примером для стран СНГ в части организации и углубления экономического сотрудничества. Следует подчеркнуть, что, как и Союз Беларуси и России является открытым для вступления в него новых членов, так и бюджет Союза может быть скорректирован в расчете на новых членов Союза.

Во-вторых, в экономическом плане бюджет Союза представляет собой реальный инструмент разработки и реализации совместной научно-технической и промышленной политики. Доказательством этому может служить утвержденная 16 октября 1998 года совместная программа «Развитие производства телеаппаратуры на предприятиях Республики Беларусь и Российской Федерации». Она предусматривает проведение согласованного комплекса работ от разработки и создания современных микроэлектронных компонентов телевизионной техники на предприятиях электронной промышленности до выпуска на их основе самой современной аудио-, видеотехники предприятиями Беларуси и России. Цель этой программы не только в том, чтобы удовлетворить потребности жителей в аппаратуре самого высокого качества по доступным ценам, но и в том, чтобы помочь отечественным товаропроизводителям занять достойное место на мировых рынках. Это и должно стать реальным результатом согласованной научно-технической и промышленной политики.

В-третьих, в финансовом ракурсе бюджет Союза позволяет оптимизировать (в смысле использования совместных результатов), финансовые вложения государств — участников Союза в разработку и организацию производства изделий новой техники и оборудования, обеспечение экономической и военной безопасности. Примером тому может служить совместная программа по обустройству государственной границы и созданию таможенной инфраструктуры Союза. Очевидно, что отказ от строительства только одного таможенного терминала на границе Беларуси и России и организация совместной работы на границе в г. Бресте экономит для государств — участников Союза немало валюты. Высвобожденные таким образом средства национальных бюджетов могут быть направлены на другие нужды. Возвращаясь к программе развития производства телеаппаратуры, следует подчеркнуть, что восстановление этой отрасли промышленности отдельно в Беларуси или России потребует сотни миллионов долларов США, и решение такой задачи в одиночку — чрезвычайно сложно.

Если позитивные аспекты бюджета носят глобальный характер, то недостатки можно рассматривать на уровне реализации механизмов и инструментов наполнения и исполнения бюджета. Анализ позволяет на данном этапе развития выявить и ряд упущений, определяемых как «болезнь роста», к которым можно отнести следующие:

- Существующий порядок реализует чисто перераспределительный механизм формирования и исполнения бюджета Союза. Его доходная часть формируется только за счет отчислений из национальных бюджетов Беларуси и России. Расходование средств или исполнение бюджета осуществляется в соответствии с согласованными с министерствами финансов графиками. Такой подход фактически эквивалентен перераспределению бюджетных назначений национальных бюджетов через дополнительный счет — счет Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России. Однако сам факт существования такого счета нельзя недооценивать, поскольку это является прецедентом в отношениях государств СНГ — добровольным шагом двух государств к централизации средств национальных бюджетов и отнесении их к расходам совместного ведения.
- При исполнении бюджета Союза отсутствует дифференцированный подход к бюджетным назначениям, имеющим «классический бюджетный» и коммерческий характер деятельности. Это приводит к тому, что условия финансирования совместных программ, проектов мероприятий идентичны и в настоящее время носят исключительно затратный характер.
- Наполнение бюджета Союза жестко завязано на перечисления из национальных бюджетов, что делает его исполнение зависимым от экономической конъюнктуры государств — участников Союза.
- Не разработаны механизм и финансовые инструменты воспроизводства бюджетных средств по совместным программам коммерческого характера. Как следствие этого, нет механизма пополнения доходной части бюджета за счет доходов от реализации коммерческих программ.
- Не решен вопрос налогообложения бюджетных средств Союза. В связи с чем только за счет уплаты подоходного налога из заработной платы сотрудников аппарата органов Союза в бюджет России перечисляется около двух процентов от общего объема бюджета Союза.

Безусловно, перечисленные недостатки ни в коей мере не умаляют значение и роль бюджета для процесса развития Союза Беларуси и России в целом. А рассмотренный на IX сессии Парламентского собрания Союза Беларуси и России проект законодательного акта о порядке формирования и исполнения бюджета Союза позволит решить ряд поставленных вопросов и придать процессу развития бюджета новый импульс.