

Ірына Екадумава

## СТРУКТУРА БЮДЖЭТУ САЮЗНАЙ ДЗЯРЖАВЫ І ЯГО ВЫКАНАНЬНЕ

Асноўныя прынцыпы фармаваньня бюджэту Супольнасьці Беларусі й Расіі былі ўхваленыя 17 кастрычніка 1996 г. і зацьверджаныя 2 сьнежня 1997 г. пастановай Выканкаму Супольнасьці. Згодна зь імі, бюджэт Саюзнай дзяржавы ствараецца за кошт штогадовых адлічэньняў дзяржаваў-удзельніцаў і паступленьняў ад выкарыстаньня маёмасьці Саюзнае дзяржавы. Магчымыя таксама іншыя крыніцы паступленьняў у бюджэт (арт. 30 Статуту Саюзу). Парадак нападзеньня бюджэту зь іншых крыніцаў устанаўляе Найвышэйшая дзяржаўная Рада (НДР) на прапанову Рады міністраў, ухваленую Парлямэнтам (ч. 3 арт. 32 Дамовы аб стварэньні Саюзнае дзяржавы).

Асноўная частка саюзнага бюджэту йдзе на фінансаваньне сумесных праграмаў расійскіх і беларускіх суб'ектаў гаспадараньня, такіх як праграма разьвіцьця дызельнага аўтамабілебудаваньня “БелРасАўта”, праграма разьвіцьця радыёэлектронікі “Саюзны тэлевізар”, праграмы ў галіне хімічнай прамысловасьці, ліквідацыі наступстваў аварыі на ЧАЭС, вайсковага супрацоўніцтва, разьвіцьця мытнай інфраструктуры і г.д. Характэрна, што з саюзнага бюджэту пераважна фінансуюцца тыя праграмы, якія бяз гэтага маюць фінансаваньне зь дзяржаўных бюджэтаў. У прыватнасьці, гэта тычыцца вытворчасці вайсковай тэхнікі, што сьведчыць пра ўплывавасьць у “саюзных” структурах групаў інтарэсаў, якія “выбіваюць” грошы для вайсковых праграм.

На сродкі саюзнага бюджэту ўтрымліваюцца органы Саюзнай дзяржавы, хця пры адпаведнай пастанове НДР магчымыя й іншыя сродкі іх фінансаваньня (арт. 30 Статуту Саюзу). Выдаткі на захады, не прадугледжаныя бюджэтам, нясуць дзяржавы — удзельніцы Саюзу.

### Прынцыпы і практыка бюджэтнага працэсу

Сьпяраша ў Саюзе Беларусі й Расіі беспасярэднім атрымальнікам сродкаў бюджэту быў Выканаўчы камітэт. За выкананьнем бюджэту сачыў кіраўнік справам і Выканкаму (разьдзел 4 Асноўных прынцыпаў фармаваньня бюджэту Саюзу). У 1999 г. на падставе пастановы Найвышэйшай Рады “Аб

парадку залічэньня даходаў у бюджэт Саюзу Беларусі й Расіі ў ходзе яго выкананьня ў 1999 г.” ад 28 красавіка 1999 г. старшыня Выканкаму атрымаў магчымасьць ствараць з адлічэньняў дзяржаваў — удзельніцаў Саюзу ўласны рэзэрвовы фонд. Гэтае правіла было ўведзена, каб устанавіць парадак залічэньня даходаў, не прадугледжаных артыкуламі бюджэту на 1999 г. Сродкі з гэтага фонду выкарыстоўваліся Выканкамам пры ўзгадненьні з рабочай групай, што складалася з чальцоў Выканкаму й дэпутатаў Парлямэнцкага Сходу. Пры гэтым Выканкам меў права пераразьмяркоўваць сродкі бюджэту па артыкулах выдаткаў.

У меру рэарганізацыі структуры органаў выканаўчай улады паўнамоцтвы для выкананьня бюджэту перайшлі ад Выканкаму да Рады міністраў і Сталага камітэту. 11 кастрычніка 2000 г. была прынята пастанова Рады міністраў Саюзнай дзяржавы № 6 “Аб бюджэтнай палітыцы Саюзнае дзяржавы”, якая замацавала функцыю выкананьня бюджэту Саюзнай дзяржавы за нацыянальнымі скарбамі Беларусі й Расіі. Адцяпер выкананьне бюджэту неабходна прадстаўляць на разгляд старшыні Рады міністраў Саюзнай дзяржавы. У пастанове Рады міністраў ад 17 лістапада 2000 г. № 20 у якасьці распарадчыка саюзнага бюджэту названы Сталы камітэт.

Доля Беларусі ў саюзным бюджэце складае 35%, Расіі — 65%. Вынятак — фінансаваньне Праграмы сумеснай дзейнасьці для пераадоленьня наступстваў чарнобыльскай катастрофы на 2002—2005 гг., якое прадугледжваецца ў роўных прапорцыях. Бюджэт фармаецца і разьлічваецца ў расійскіх рублях, але Беларусь мае права скіроўваць на рэалізацыю праграмаў і сродкі ўва ўласнай валюце, умоўна пералічваючы іх у расійскіх рублях. На сёньняшні дзень на бюджэтныя сродкі Саюзнай дзяржавы рэалізуецца каля 30 міждзяржаўных праграмаў і праектаў.

Год	Памер, млн. рас. руб.
1998	583
1999	800
2000	2230
2001	2360

Агульны памер саюзнага бюджэту Беларусі й Расіі<sup>1</sup>

Першым саюзным бюджэтам быў бюджэт на 1998 г., які склаў 585,3 млн. расійскіх рублёў. З гэтай сумы на рэалізацыю сумесных праграмаў было скіравана амаль 94%<sup>2</sup>. Галоўнай праблемай бюджэту

1998 г. стала яго нападзеньне. Выканкам Саюзу быў вымушаны прызнаць, што на 1 кастрычніка 1998 г. бюджэт быў выкананы ўсяго на 37,8%. Пры гэтым забавязаньні Беларусі былі выкананы на 71,7%, а Расіі — на 19,4%<sup>3</sup>. Нападзеньне бюджэту “інтэграсты” паспрабавалі скарагаваць пры дапамозе пастановы Выканкаму № 19 “Аб парадку здзяйсненьня ўнёскаў у бюджэт Саюзу Беларусі й Расіі”, які ўстанаўляў штомесячнае ўнясенне складак

міністэрствамі фінансаў абедзвюх краінаў у памеры адной дванацатай ад гадавой квоты сваёй краіны.

20 сакавіка 1999 г. быў зацверджаны бюджэт Саюзу на 1999 г. Яго даходная частка склала 800 млн. расійскіх рублёў (520 млн. — унёсак Расіі, 280 — Беларусі). Агульнай тэндэнцыяй пераразмеркавання сродкаў стала скарачэнне фінансавання абаронных праграмаў і павелічэнне выдаткаў на патрэбы вытворчасці ды сацыяльнай сферы.

Артыкул выдаткаў	1998, %	1999, %
Бяспека	51,3	28,8%
Ахова навакольнага асяроддзя (у тым ліку пераадоленне наступстваў катастрофы на ЧАЭС)	9,4	18,0
Сельская гаспадарка	9,2	6,6
Вытворчасць (у тым ліку транспарт)	3,64	21,9
Сацыяльнае забеспячэнне	4,3	12,4
Фундамэнтальныя даследаванні	2,4	2,9
Іншыя выдаткі	19,7	9,5

#### Працэнтныя суадносіны запланаваных выдаткаў бюджэтаў 1998 і 1999 гг.<sup>4</sup>

Зьніжэнне запланаваных у 1999 г. выдаткаў на бяспеку было выклікана завяршэннем будаўніцтва і ўводам у эксплуатацыю аб'ектаў сумеснага карыстання на заходняй мяжы Беларусі, улучна з аб'ектамі мытнай інфраструктуры.

У 1999 г. годзе бюджэтныя сродкі пачалі выдавацца на зваротнай аснове. Акурат на такіх умовах было выдаткавана 180 з 200 млн. руб. на праграму “Разьвіццё дызельнага аўтамабілебудавання” і 45 з 70 млн. руб. на праграму “Саюзны тэлевізар”<sup>5</sup>. Пры выкананні бюджэту сродкі паміж праграмамі былі ў значнай меры пераразмеркаваны: сродкі, прызначаныя паводле бюджэту на фінансаванне адных праграмаў, былі накіраваны на дадатковае фінансаванне іншых. Так, было скарачанае фінансаванне праграмы стварэння расійскіх сыстэмаў гуртовых харчовых рынкаў на 1998—2000 гг., праграмы падрыхтоўкі вайскоўцаў у навучальных установах Міністэрства абароны Расіі, фестывалю “Славянскі базар”, а таксама пакрыццё выдаткаў удзельнікам міжнароднай канфэрэнцыі парламентароў “Эўропа — наш супольны дом”. За кошт гэтых праграмаў болей сродкаў удалося выдаткаваць на распрацоўку оптыка-мэханічнага й кантрольнага абсталявання для вытворчасці звышвылікіх інтэгральных схемаў, на разьвіццё тэхналогіі падвойнага, вайскова-цывільнага прытарнавання, на мытню і ўладкаванне супольнай мяжы, на дзейнасць філіі Маскоўскага дзяржаўнага сацыяльнага ўнівэрсытэту ў Менску й выданне матэрыялаў канфэ-

рэнцыі “Эўропа — наш супольны дом”. Пры гэтым 15 млн. расійскіх рублёў былі выдаткаваныя з рэзэрвавага фонду для фінансавання 7 праграмаў, сярод якіх былі выданне нарматыўных актаў аб ахове навакольнага асяроддзя, разьвіццё шытнага машынабудавання, праграма сумеснай дзейнасці ў разьвіццё кананадаўства ў сацыяльна-працоўнай сферы<sup>6</sup>.

Частку даходаў трэцяга бюджэту склалі сродкі, ня выкарыстаныя ў 1999 г. Апрача гэтага, з 2000 г. у бюджэт пачалі паступаць сродкі ад вяртання бюджэт-

Назоў праграмы	Фінансаваньне (млн. RUR)
Прамысловасць, энэргетыка, будаўніцтва	924,6
1. Распрацоўка й стварэнне оптыка-мэханічнага й кантрольнага абсталявання для вытворчасці звышвылікіх інтэгральных схемаў	31
2. Арганізацыя сэрыйнага выпуску абсталявання для выпуску хімічных валокнаў	23
3. Праграма разьвіцця вытворчасці тэлеапаратуры на прадпрыемствах РБ і РФ (1998—2001 гг.)	215
4. Разьвіццё дызельнага аўтамабілебудавання	500
Сельская гаспадарка	50,7
1. Падвышэнне рэнтабельнасці вытворчасці й перапрацоўкі лёну	25,7
2. Падвышэнне эфектыўнасці вытворчасці бульбы (1998—2000 гг.)	17
3. Разьвіццё вытворчасці абсталявання для забеспячэння якаснай малочнай прадукцыі	8
Ахова навакольнага асяроддзя, гідралёгія, картаграфія й геадэзія	9,1
1. Праграма ўдасканалення й разьвіцця адзінай тэхналогіі атрымання, збору, аналізу й прагнозу, захавання й распаўсюджвання гідралягічнай інфармацыі й звестак аб засьмечванні прыроднага асяроддзя	7,1
Транспарт, дарожная гаспадарка, сувязь і інфармацыя	43
1. Распрацоўка й выкарыстанне касмічных сродкаў і тэхналогіяў атрымання, апрацоўкі і адлюстравання касмічнай інфармацыі (1999—2002 гг.)	28
2. Абарона супольных інфармацыйных рэсурсаў РБ і РФ	15
Прадухіленне й ліквідацыя наступстваў вытворчых катастрофаў і стыхійных бедзтваў	200
Праграма сумеснай дзейнасці для пераадолення наступстваў чарнобыльскай катастрофы ў рамках Саюзу	200
Культура, мастацтва, кінэмаграфія	86,5
1. Правядзенне міжнароднага фестывалю “Славянскі базар” у Віцебску	50
2. Касмэтычны ремонт і рэстаўрацыя мэмарыяльнага комплексу “Берасцейская цвёрдзь — герой”	20
Адукацыя	14,2
1. Фінансаванне філіі Маскоўскага дзяржаўнага сацыяльнага ўнівэрсытэту Міністэрства працы і сацыяльнага разьвіцця РФ у Менску	14,2
Правахоўная дзейнасць і забеспячэнне бяспекі	400
1. Уладкаванне межы	100
2. Праграма першачарговага разьвіцця мытнай інфраструктуры памежных пераходаў мытнага афармлення (пунктаў пропуску) на тэрыторыі РБ на прывяд 1997—2000 гг.	200

У бюджэце на 2000 г. было прадугледжана каля 40 праграмаў.

### Найзначнейшыя праграмы 2000 г.<sup>7</sup>

У гэным годзе затрымка з напаўненьнем бюджэту была найвялікшай: бюджэт быў зацьверджаны толькі 27 чэрвеня. Праект бюджэту шматразова пераглядаўся Радай міністраў і Парлямэнцкім Сходам. Шмат у чым яго зацьверджэньне затрымалася з-за расійскага Міністэрства фінансаў, якое не пагаджалася на фінансаваньне “Славянскага базару” і праекту рэканструкцыі Берасьцейскай цьвердзі.

За першыя 8 месяцаў 2000 г. саюзны бюджэт быў выкананы ўсяго на чвэрць, што паставіла пад пагрозу рэалізацыю буйных сумесных праектаў. У кастрычніку 2000 г. усяго на 2,8% ад запланаванай сумы была прафінансаваная праграма дызельнага аўтамабілебудаваньня “БелРасАўта”, хаця беларускае кіраўніцтва надавала ёй вялікае значэньне. У рамках гэтай праграмы канструктарамі Менскага аўтамабільнага заводу ў супрацоўніцтве зь яраслаўскімі аўтамабілебудавальнікамі быў створаны вайсковы цяжарнік МАЗ-6317, прыняты на ўзбраеньне беларускім войскам. Дзеля нястачы фінансаваньня была прыпынена сумесная праграма ў галіне электронных тэхналягіяў, у рэалізацыі якой былі зацікаўлены вайсковыя ведамствы абедзвюх краінаў. Зацягнулася таксама выкананьне праграмы “Саюзны тэлевізар”, у выніку чаго спынілася праца на беларускіх прадпрыемствах НВА “Інтэграл”, “Планар” і ВА “Гарызонт”. Не было разьвязанае пытаньне аб фармаваньні Сталага камітэту Саюзу і стварэньні сумесных сродкаў масавай інфармацыі.

У 2000 г. Расія выплаціла свой унёсак у бюджэт поўніцай, але толькі ў вяршыні. Беларусь жа ўпершыню ня выканала сваіх абавязаньняў па саюзным бюджэце, унёсшы ўсяго 30,6% ад патрэбнай сумы. У выніку на 1 сьнежня бюджэт быў выкананы ўсяго на 55%.<sup>8</sup>

Бюджэт 2001 г. стаўся першым бюджэтам Саюзнай дзяржавы, які здзяйсняўся праз органы фэдэральнага скарбу Міністэрства фінансаў РФ і Міністэрства фінансаў РБ. З прычыны нястачы сродкаў беларускі бок ізноў сарваў яго выкананьне. З гэтай нагоды Парлямэнцкі сход пастанавіў зьвярнуцца ў НДР з прапановай даручыць Радзе міністраў распрацаваць дзейсьнейшы механізм забесьпячэньня своечасовых адлічэньняў дзяржавамі-ўдзельнікамі сродкаў у даходную частку бюджэту, у тым ліку разгледзець магчымасьць прыгартнаваньня санкцыяў. У іх якасьці былі прапанаваны кампэнсацыйныя выплаты. Беларускі бок, магчыма, будзе змушаны таксама для пагашэньня запазычанасьцяў выкарыстаць расійскі стабілізацыйны крэдыт.<sup>9</sup>

Бюджэт на 2002 г. пакуль прыняты толькі Парлямэнцкім Сходам на сэсіі 14 сакавіка. Яго даходы павінны скласьці 2,6 млрд. расійскіх рублёў, у тым ліку з

расійскага боку — 1 млн. 673 тыс. расійскіх рублёў, зь беларускага — 900 800 тыс. расійскіх рублёў. Вяртаньне раней дадзеных крэдытаў у гэтым бюджэце плянуецца ў памеры 669 400 тыс. расійскіх рублёў.

### Кантроль за выкананьнем бюджэту. Праблемы бюджэтнага працэсу

На сёньняшні дзень у Саюзнай дзяржаве ня створаны ні суд, ні Падліковая гаспода, якія б маглі пракантраляваць бюджэтны працэс. Праўная рэгляментацыя пытаньняў саюзнай уласнасьці й выкананьня бюджэту застаецца неакрэсьленай, што пакідае глебу для злоўжываньняў. Толькі нядаўна, падчас XX сэсіі Парлямэнцкага сходу, адбытай 13-14 сакавіка 2002 г., удалося прыняць Парадак фармаваньня й выкананьня бюджэту Саюзнай дзяржавы, які ўпершыню дэтальна прапісвае бюджэтны працэс. Аднак для ўступленьня ў сілу ён павінен быць зацьверджаны адпаведным дэкрэтам НДР.

Першыя правэркі выкананьня бюджэту Саюзнай дзяржавы былі арганізаваныя пасья падапісаньня Дамовы ад 08.12.99. З нагоды пераўтварэньня Выканкаму Саюзу ў Сталы камітэт Саюзнай дзяржавы рабочая група Сталага камітэту пачала правэрку выкананьня саюзных праграмаў. У межах правэркі была запланаваная рэвізія 15—20 найбуйнейшых саюзных праграмаў, у тым ліку “БелРасАўта” і “Саюзны тэлевізар”. Сумесная правэрка Падліковай гасподы РФ і Камітэту дзяржаўнага кантролю РБ выкрыла факты няэтавага выкарыстаньня бюджэтных сродкаў Саюзнай дзяржавы за 2000 г. і першае паўгодзьдзе 2001 г. у памеры 180 млн. расійскіх рублёў. Парушэньні ў выкарыстаньні бюджэтных сродкаў меліся як у цэнтральных, так і ў мясцовых органах Саюзнай дзяржавы. Так, з 130 млн. руб., выдаткаваных “БелРасАўта”, не па прызначэньні былі выкарыстаныя 71 млн. руб.<sup>10</sup>

### Асноўныя праблемы бюджэту

1. *Памер бюджэту.* Для Расіі памер саюзнага бюджэту складае прыкладна 0,1% сумы дзяржаўнага бюджэту, а для Беларусі — 1%. Дзеля большага памеру ўнёску Беларусі цяжэй яго заплаціць.

2. *Крыніцы напаўненьня бюджэту.* Роля крыніцаў даходаў, альтэрнатыўных бюджэтам абедзвюх краінаў, застаецца мізэрнай. Такімі крыніцамі ёсьць пагашэньне раней выдадзеных крэдытаў і прыбытак ад арэнды й эксплуатацыі саюзнай уласнасьці. Доля фінансаваньня на зваротнай аснове з году ў год расьце, але яе вага невялікая: у 2000 г. з 2230 млн. руб. на зваротнай аснове меліся вытраціць 645 млн. руб., а ў 2001 г. доля паступленьняў ад вярнутых крэдытаў была запланаваная ў памеры 0,6%<sup>11</sup>. Дэпутаты Парлямэнцкага сходу прапануюць, каб у бюджэт Саюзнай дзяржавы паступалі падаткі ад прадпрыемстваў,

што знаходзяцца ўва ўласнасьці Саюзнай дзяржавы, такіх як кампанія “Слаў-нафта” пасьля адпаведнай рэарганізацыі. Але пакуль закон аб уласнасьці Саюзнай дзяржавы не прыняты, аб’екты саюзнай уласнасьці канчаткова ня вызначаныя.

3. *Разьмеркаваньне бюджэтных сродкаў.* Заўсёднай практыкай саюзнага бюджэту стала адвольнае перакідваньне грошай з адных праграмаў на другія (недафінансоўваюцца праграмы, якія з гледзішча саюзных начальнікаў маюць другасную значнасьць: праграмы ў абсягу культуры і мастацтва, фізкультуры й спорту, гідрамэтэаралёгіі й аховы навакольнага асяродзьдзя) за кошт такіх праграмаў, як разрабленьне канцэпцыі вонкавага дэлевага палітыкі Саюзнай дзяржавы, разьвіцьцё аб’яднанай транспартнай сыстэмы, падрыхтоўка прагнозаў сацыяльна-эканамічнага разьвіцьця.

4. *Спазьненьні з напаўненьнем і рэалізацыяй бюджэту.* Частыя затрымкі зь фінансаваньнем, а часам і зрыў сумесных праграмаў выкліканы тым, што звычайна да жніўня-кастрычніка ад абодвух бакоў у саюзны бюджэт надыходзіць усяго 20—25% бюджэтных сродкаў. Мэханізм свечасовага напаўненьня бюджэту дагэтуль не адладжаны.

5. *Нізкі ўзровень адказнасьці за выкананьне бюджэту.* Сродкі, выдзеленыя Масквой на праграму “Саюзны тэлевізар”, былі “пракручаны” ў Расіі праз 14 фірмаў<sup>12</sup>. Але расійскі бок не панёс кары за гэтыя дзеянні.

## Выводы

За 4 гады існаваньня Саюзнай дзяржавы ейны бюджэтны працэс не наладзіўся. Рэгулярныя затрымкі з прыняцьцём бюджэту Парлямэнцкім сходам, складаная працэдура яго праходжаньня ў структурах выканаўчай улады і, нарэшце, нясвоечасовае выкананьне пастановаў аб бюджэце не дазваляюць забясьпечыць сталае бесперабойнае фінансаваньне саюзных праграмаў. Бюджэт Саюзнай дзяржавы мае мала супольнага зь бюджэтам дзяржавы. Ён не напаўняецца з простых падаткаў, а яго сума несупастаўная з памерамі бюджэтаў дзяржаваў — удзельніцаў Саюзнай дзяржавы. Структуры, адказныя за кантроль выкананьня саюзнага бюджэту, яшчэ ня створаныя. Таму саюзны бюджэт усё болей нагадвае фонд падтрымкі буйных вытворцаў. Ён стварае бачнасьць эканамічнай інтэграцыі, дарма што заданьні, выкладзеныя ў Праграме дзеяньняў Беларусі й Расіі па рэалізацыі Дамовы аб стварэньні Саюзнай дзяржаваў у сфэры эканомікі у пэрыяд з 2002 па 2004 г., дагэтуль ня выкананы: ня створана адзіная эканамічная прастора, няма адзінага цэнтру валютнага рэгуляваньня, ня ўзгоднены працэс рэфармаваньня крэдытна-грашовай сыстэмы, не адрэгуляваны пытаньні адзінай мытнай палітыкі.

<sup>1</sup> Шурубовіч А. Как заставить работать союзный бюджет // Вестник Содружества. — 2001. — № 3 (31). — С. 18-23.

<sup>2</sup> Беларусь и Россия: организационно-правовые основы интеграции (1996—2001) / Козик Л.П., Мясникович М.В., Абрамович А.М. и др. — Минск: Польша, 2001. — 335 с. — С. 234.

<sup>3</sup> Тамсама. С. 231.

<sup>4</sup> Тамсама. С. 234—235.

<sup>5</sup> Шурубовіч А. Как заставить работать союзный бюджет // Вестник Содружества. — 2001. — № 3 (31). — С. 19.

<sup>6</sup> Сухова К. Преподали российские парламентарии белорусским коллегам // Белорусская газета. — 22.05.2000 № 235.

<sup>7</sup> Тарасов В. Бюджет не изменился // Белорусский рынок. — 30.10.2000, № 43.

<sup>8</sup> Пастухов Б.Н. Актуальные проблемы становления Союзного государства // Выступление на международной научно-практической конференции “Актуальные проблемы строительства и развития Союзного государства” (7—8 декабря 2000 г., С.-Петербург).

<sup>9</sup> Томашевская О., Маховский А. Союзный экстрим // Белорусская деловая газета. — 9.01.2002, № 1091.

<sup>10</sup> Ведомство Бородин: снова крупный финансовый скандал // Известия. — 21.12.2001

<sup>11</sup> Шурубовіч А. Как заставить работать союзный бюджет // Вестник Содружества. — 2001. — № 3 (31). — С. 22.

<sup>12</sup> Раковская Л. Былое и планы // Советская Белоруссия. — 23.01.2001.