



Программный разрыв

Надежда ГУЛЯЕВА, начальник Департамента финансовой и бюджетной политики Постоянного Комитета Союзного государства:

– Законодательством предусмотрено, что средства, не использованные в текущем году, направляются на те же цели в следующем году.

Что такое целевые остатки союзного бюджета? При исполнении бюджета на очередной финансовый год с бюджетного счета Союзного государства на счета государственных заказчиков и координаторов программ национальными казначействами перечисляются средства бюджета Союзного государства.

Затем с лицевого счета главных распорядителей средства перечисляются на счета исполнителей программ. Разница между фактическим финансированием и кассовым исполнением и называется целевыми остатками, которые в конце года подлежат возврату на счета главных заказчиков и координаторов, а потом направляются в бюджет Союзного государства. Счета обнуляются.

Через сито Совмина

Некоторые предлагают ввести такой порядок, при котором, например, после исполнения бюджета Союзного государства Совет Министров Союзного государства, при наличии обоснованной потребности в дополнительном финансировании по конкретным союзным программам, вправе вносить изменения в национальную и ведомственную структуру расходов бюджета года следующего, исходя из



Программа программе рознь. Одно дело, когда программа долго принимается, а потом по непонятным причинам через год начинает переделываться. Но совсем по-другому нужно относиться к тому, что порой сама жизнь диктует изменения. Например, началось формирование Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России. Поэтому вполне закономерно, что реализация программ по обустройству внешних границ Союзного государства должна быть существенно скорректирована с учетом наличия третьего партнера. Это также нужно учитывать.

целевых остатков, образовавшихся по состоянию на начало года.

Из такого предложения следует, что по каждой в отдельности программе решение будет принимать Совет Министров Союзного государства. Конечно, Постоянный Комитет приветствует стремление финансовых органов укрепить исполнительскую дисципли-

ну структур, реализующих проекты на союзные деньги.

Не завышать требования

Однако, поднимая так высоко уровень принятия решений, мы рискуем обречь программы на их невыполнение. Ведь для того, что

представить проект на рассмотрение Совмина, мы должны прежде представить отчет наших казначейств. А такой отчет мы получаем в мае-июне.

Заказчик, в соответствии с действующим регламентом, должен за 45 дней подготовить и внести в Постоянный Комитет согласованный в установленном порядке вопрос. Как показывает практика, такое согласование затягивается, так как при рассмотрении проекта часто возникают вопросы, требующие дополнительной проработки. Должно быть представлено детальное обоснование, на что и каким образом будут использоваться средства, которые запрашиваются.

При благоприятном исходе проект может быть рассмотрен на заседании Совмина в июне. Но из-за длительного процесса согласования, скорее всего, дело будет отложено до сентября. Получается, что ранее третьего квартала воспользоваться целевыми остатками будет невозможно.

Минус и минус не принесут плюс

Если предлагаемые изменения регламента будут приняты, то, скорее всего, мы не только не сможем эффективно решить проблему целевых остатков, но и вызовем возникновение новых, дополнительных остатков. Общая сумма неиспользованных средств будет расти.

Поэтому Постоянный Комитет предлагает действовать иначе – включить в проект бюджета на 2011 год статью, которая предусматривает, что не по итогам года, а накануне будет проводиться мони-

торинг программ, по которым освоение средств не превышает 50 процентов от запланированного. Например, по результатам полугода анализировать отчеты о выполнении проектов. Это позволит подстегнуть заказчиков и координаторов, чтобы они повлияли на исполнителей, ускорили реализацию проектов.

Еще мы предлагаем предоставить право Постоянному Комитету по согласованию с Парламентским Собранием Союза Беларуси и России принимать решение об использовании целевых остатков в следующем финансовом году. Это значит, что два этих органа смогут принимать решения, не вынося эти вопросы на заседания Совмина.

Использование целевых остатков – это реализация тех либо иных мероприятий. Если мы не отдаем деньги, то какие-то проекты осуществляться не будут.

«Нулевые» причины

Исполнение некоторых программ на ноль процентов за год нередко получается из-за того, что под программу, которая переделывается, в ее старом формате деньги уже не выделяются. А новое финансирование программа в ее обновленном виде может получить только после новой длительной и сложной процедуры согласования.

К тому же нужно учитывать, что программа программе рознь. Одно дело, когда программа долго принимается, а потом по непонятным причинам через год начинает переделываться. Но совсем по-другому нужно относиться к тому, что порой сама жизнь диктует изменения. Например, началось формирование Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России. Поэтому вполне закономерно, что реализация программ по обустройству внешних границ Союзного государства должна быть суще-

ственно скорректирована с учетом наличия третьего партнера. Это ведь также нужно учитывать.

Есть и другие объективные причины нулевого освоения средств. Например, из-за реформирования вооруженных сил попросту исчезли те структуры, на которые в союзных нормативных документах была возложена функция заказчика.

Между прошлой и будущей

Если проанализировать результаты выполнения союзного бюджета за три первых квартала 2010 года, то получается, что по проектам, в которые вносились коррективы, освоение бюджетных средств значительно снизилось.

Почему так происходит? Дело

ЧТО И СКОЛЬКО В СОЮЗНОМ «КОШЕЛЬКЕ»?

В 2011 году в союзном бюджете будет около 5 миллиардов российских рублей. Наступающий год может стать плодотворным для реализации союзных программ. Для определения основных параметров проекта бюджета Союзного государства на 2011 год принято 38 бюджетных заявок. По итогам трех кварталов 2010 года, исполнение бюджета по доходам в соответствии с утвержденной бюджетной росписью составило более 3,8 миллиарда российских рублей, или 100,9 процента от запланированного на данный период. Финансирование расходов было зафиксировано на уровне около 3,5 миллиарда, что соответствовало примерно 92 процентам от предполагаемого размера. В 2010 году завершается реализация некоторых союзных программ. Но поле для сотрудничества остается широким. Рабочая группа, в состав которой вошли и представители Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, только за неполный 2010 год рассмотрела около 80 бюджетных заявок на финансирование из бюджета Союзного государства программ, мероприятий и средств массовой информации.

Усиление ответственности

Предложения по совершенствованию единого контроля над принятием и выполнением программ Союзного государства разработаны



Ольга КАРЯКИНА, заместитель начальника Департамента финансовых и бюджетной политики Постоянного Комитета Союзного государства:

– В разработанных нами предложениях есть, в частности, большой блок вопросов, который касается ответственности государственного заказчика за исполнение программ. Например, в соответствии с новыми решениями, закрепленными в российском законодательстве, государ-



ства хотя бы потому, что в некоторых случаях понятийный аппарат уже не соответствовал новым, изменившимся условиям.

В марте 2009 года в Минске прошла совместная коллегия министерств финансов Беларуси и России. Затем было принято решение о создании специальной рабочей группы. Ей поручили разработать предложения по совершенствованию бюджетного процесса Союзного государства. Однако мы столкнулись со сложностями. Дело в том, что в министерствах финан-

сов Беларуси и России по-разному осуществляют процедуры выделения средств, их учета, качественного анализа. Есть отличия и в методологии реализации бюджетного процесса. Это обусловлено тем, что общий бюджет Союзного государства в двух странах исполняют в соответствии с национальными нормами, подходами. Тем не менее точки взаимодействия находить удается.

Хотелось бы более четко отразить в новых документах и сущность бюджетного процесса. Ведь нужно подробно расписать, кто именно и за что отвечает, как это реализуется на практике. Было бы хорошо придать министерствам финансов и экономии двух стран в рамках Союзного государства более высокий статус, более действенные полномочия. Иначе дело порой доходит почти до патовых ситуаций. Например, ежегодно мы занимаемся оздоровлением инвалидов. Постоянный Комитет принимает в этом активное участие. Но при этом в соответствии с законодательством он не может быть государственным заказчиком. В Минэкономике предлагают обращаться в профильные министерства, чтобы они выступили в этой роли. А те порой не проявляют в этом заинтересованности.

Больше прав – меньше торжожение

Между тем в Постоянном Комитете этот вопрос решается. Вначале объявляется тендер. По его результатам выбирается самое привлекательное предложение. Выделяются средства. На них приобретаются путевки. И дети, инвалиды едут на оздоровление. Все довольны.

Поэтому, как мы считаем, нужно не бояться кого-то наделять полномочиями выступать в роли госзаказчика и использовать финансирование из бюджета Союзного государства. Просто вместе с этим следует предусмотреть и ответственность за целевое использование средств.

Постоянный Комитет Союзного государства мог бы взять на себя больше полномочий. Ведь у этой структуры есть опыт. Повышение статуса Постоянного Комитета позволило бы избежать длительных процедур согласования новых программ, внесения изменений в действующие.

Почему остатки не сладки?

Перспективы совершенствования бюджетного процесса

Татьяна РОМАНОВА, начальник отдела бюджетной политики в сфере деятельности Союзного государства Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации:

– Необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования бюджетного процесса назрела уже давно. Нормативные акты, которые регулируют бюджетный процесс, в первую очередь порядок формирования и исполнения бюджета Союзного государства, были разработаны еще в 2000-2002 годах. Нормативно-правовые акты, которые касаются данной сферы, содержат немало отсылочных норм к национальному законодательству. Между тем национальные законы законодательство Беларуси и России претерпело значительные изменения.

Повысить качество отбора проектов

Кроме того, необходимость совершенствования обусловлена экономическими причинами. Формируется союзный бюджет за счет отчислений из национальных бюджетов. Как известно, планирование бюджета у нас осуществляется, как правило, с корректировок ассигнований. В последнее время на это оказал влияние еще и мировой экономический кризис. Кроме того, увеличение общей доходной части в определенной степени связано с инфляционными процессами в наших странах.

На сегодня прописаны процедуры и критерии отбора проектов союзных программ. Недавно была разработана новая редакция подготовки и реализации союзных программ. Говорить о ее недостатках пока рано. Но, на мой взгляд, внесенные изменения не позволяют решить все проблемы, связанные со стремлением повысить качество отбора проектов программ, которые потом финансируются за счет средств Союзного государства. Не решены также вопросы полномочий главных распорядителей бюджета Союзного государства, их ответственности за их целевое и эффективное использование.



Пробелы внешнего контроля

Определенный формальный характер носит метод программного-целевого планирования. Отсутствует нормативное регулирование и казначейское исполнение бюджета Союзного государства на территории Российской Федерации. До сегодняшнего дня не подписано соглашение между Постоянным Комитетом Союзного государства и Федеральным казначейством об исполнении бюджета Союзного государства. Поэтому в работе преобладает низкий уровень контроля над использованием средств. Происхо-

дят это из-за отсутствия четких процедур осуществления такого внешнего контроля. Кроме того, необходимо учитывать, что когда мы формируем бюджет на очередной год, то часть расходов, как правило, уже предопределена ранее принятыми решениями Высшего Госсовета или Совета Министров Союзного государства. Это касается утвержденных программ и мероприятий.

Поэтому, я думаю, не нужно уделять большое внимание этой части бюджетных обязательств. Следует прежде всего ориентироваться на новые финансовые обя-

зательства, которые включаются в проект бюджета на очередной год. Поэтому если бы мы разделили бюджетные обязательства на действующие и вновь принимаемые, то можно было бы более четко определить правила их финансового обеспечения.

Прогноз в помощь

Чтобы повысить качество бюджетного планирования, нужен своевременный краткосрочный и долгосрочный прогноз развития Союзного государства. Ведь, например, когда разрабатывался проект бюджета на 2010

шенствования. Особое внимание следует уделить вопросу финансирования союзных программ. Ведь на них направляется основная часть средств бюджета Союзного государства. Программно-целевой метод планирования бюджетного процесса, который применяется, нужно признать, работает слабо. Мы имеем данные, что реализация программ осуществляется неритмично, средства вовремя не осваиваются. В результате этого мы имеем целевые остатки, причем в значительном объеме.

Например, в 2008 году объем целевых остатков составил 713 миллионов российских рублей, в 2009-м – 485 миллионов, а за три квартала 2010-го – 150 миллионов рублей. Но следует учитывать, что за эти три квартала кассовые расходы составляют лишь около 50 процентов от доходной части. Это не очень хороший показатель. Поэтому по итогам года, видимо, остатки могут удвоиться. То есть назрела потребность в ужесточении требований к обоснованности запланированных расходов. Иначе имеющаяся практика расхляпывает государственных заказчиков.

По состоянию на начало октября 2010 года по ряду программ кассовое исполнение составляет ноль процентов.

Хроническая отсрочка

Несвоевременное использование средств ведет к тому, что план реализации программ на следующий год не выполняется, нередко практикуется перенос сроков выполнения программ.

Говорят, что слишком долго проходит процедура согласования программ. Но одно дело, когда вносятся незначительные коррективы. Но совсем иное, когда программы, по сути, переделываются заново, изменяется их содержание. Поэтому и необходимо рассмотрение на уровне Совета Министров Союзного государства.

Совершенствование бюджетного процесса позволит повысить эффективность реализуемых программ и мероприятий, укрепить ответственность государственных заказчиков и непосредственных исполнителей программ.