



2020

# Заключение

Счетной палаты Российской Федерации и Комитета государственного контроля Республики Беларусь по проекту бюджета Союзного государства на 2021 год

# Содержание

1. Общие положения.....	3
2. Результаты анализа прогноза доходов бюджета Союзного государства на 2021 год.....	9
3. Результаты анализа проекта Декрета по расходам бюджета Союзного государства на 2021 год.....	15
4. Выводы.....	26
5. Предложения.....	28



**В.Н. БОГОМОЛОВ**  
Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации



**Д.В. БАСКО**  
Заместитель Председателя  
Комитета государственного контроля  
Республики Беларусь

# Заключение Счетной палаты Российской Федерации и Комитета государственного контроля Республики Беларусь по проекту бюджета Союзного государства на 2021 год

Утверждено 17 декабря 2020 г. решениями Коллегии Счетной палаты Российской Федерации и Коллегии Комитета государственного контроля Республики Беларусь

## 1. Общие положения

Заключение Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) и Комитета государственного контроля Республики Беларусь (далее – Комитет госконтроля) по проекту бюджета Союзного государства на 2021 год (далее – Заключение) подготовлено в соответствии со статьей 55 Порядка формирования и исполнения бюджета Союзного государства, утвержденного Декретом Высшего Государственного Совета Союзного государства от 3 марта 2015 г. № 3 (далее – Порядок формирования и исполнения бюджета, Высший Государственный Совет), на основании Плана совместных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации и Комитета государственного контроля Республики Беларусь на 2020 год (пункт 6), Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (пункт 1.5.0.5), Плана работы Комитета государственного контроля Республики Беларусь на второе полугодие 2020 года (пункт 10).

Показатели в Заключении представлены в российских рублях.

Согласно статьям 1, 36, 37, 47 Порядка формирования и исполнения бюджета Совет Министров Союзного государства (далее – Совет Министров) и Постоянный Комитет Союзного государства (далее – Постоянный Комитет) являются участниками бюджетного процесса, которые осуществляют составление проекта бюджета Союзного государства.

Статьей 54 Порядка формирования и исполнения бюджета предусмотрено внесение Советом Министров проекта бюджета Союзного государства на очередной финансовый год в форме проекта Декрета Высшего Государственного Совета Союзного государства о бюджете (далее – проект Декрета) в Парламентское Собрание Союза Беларуси и России (далее – Парламентское Собрание) в течение 15 дней после его одобрения Советом Министров, но не позднее 15 ноября.

Срок внесения проекта Декрета в Парламентское Собрание, установленный статьей 54 Порядка формирования и исполнения бюджета, Советом Министров не соблюден<sup>1</sup>.

В соответствии со статьей 55 Порядка формирования и исполнения бюджета Парламентское Собрание в течение трех рабочих дней после внесения Советом Министров одобренного проекта бюджета направляет его на рассмотрение в Счетную палату Союзного государства<sup>2</sup>.

На 15 декабря 2020 года проект Декрета на 2021 год из Парламентского Собрания в Счетную палату и Комитет госконтроля не поступил.

Постоянный Комитет, как орган, обеспечивающий деятельность Совета Министров<sup>3</sup> и реализующий функции финансового органа Союзного государства<sup>4</sup>, распоряжением Государственного секретаря Союзного государства от 10 марта 2020 г. № 12-ргс «Об организации работы по формированию проекта бюджета Союзного государства на 2021 год» утвердил план мероприятий по подготовке проекта бюджета, распоряжением Государственного секретаря Союзного государства от 29 мая 2020 г. № 20-ргс создал рабочую группу по формированию проекта бюджета Союзного государства на 2021 год (далее – рабочая группа) из представителей Постоянного Комитета, Парламентского Собрания, экономических и финансовых министерств государств – участников Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 года «О создании Союзного государства» (далее – Договор о создании Союзного государства, государства-участники).

В соответствии со статьей 54 Порядка формирования и исполнения бюджета одновременно с проектом Декрета представлены следующие документы:

- Основные приоритеты бюджетно-финансовой политики Союзного государства на 2021 год, утвержденные Государственным секретарем Союзного государства 25 ноября 2020 года (далее – Основные приоритеты);
- оценка ожидаемого исполнения бюджета Союзного государства в 2020 году;
- пояснительная записка к проекту бюджета Союзного государства на 2021 год;
- справочная информация о программах и мероприятиях Союзного государства, финансовое обеспечение которых предусмотрено в проекте бюджета Союзного государства на 2021 год;

- 
1. Проект Декрета направлен Постоянным Комитетом на согласование: в Минфин России и Минфин Беларуси – письмом от 26 октября 2020 г. № ГР-262/04, в Минэкономики Беларуси, Минэкономразвития России, МИД России и МИД Беларуси – письмом от 12 ноября 2020 г. № ГР-283/04, Премьер-министру Республики Беларусь Головченко Р.А. – письмом от 1 декабря 2020 г. № ГР-306/04, Председателю Правительства Российской Федерации Мишустину М.В. – письмом от 9 декабря 2020 г. № ГР-321/04; согласован: Минфином России – письмом от 10 ноября 2020 г. № 17-06-15/97818, Минфином Беларуси – письмом от 17 ноября 2020 г. № 11-21/18233, Минэкономразвития России – письмом от 25 ноября 2020 г. № 39482-МБ/ДЗЗи, Минэкономики Беларуси – письмом от 25 ноября 2020 г. № 19-02-12/9813, МИД Беларуси – письмом от 25 ноября 2020 г. № 06-26/17967, МИД России – письмом от 26 ноября 2020 г. № 16641/2дснг.
  2. Согласно статьям 32 и 40 Порядка формирования и исполнения бюджета до создания Счетной палаты Союзного государства ее функции исполняют Счетная палата и Комитет госконтроля.
  3. В соответствии с абзацем 7 пункта 4 раздела 2 Положения о Постоянном Комитете Союзного государства, утвержденного постановлением Высшего Государственного Совета от 27 июня 2000 г. № 13.
  4. В соответствии со статьей 1 Порядка формирования и исполнения бюджета.

- перечень программ и ежегодно проводимых мероприятий Союзного государства, финансируемых в 2021 году до утверждения бюджета Союзного государства на 2021 год.

В нарушение статьи 46 Порядка формирования и исполнения бюджета проект Декрета подготовлен при отсутствии прогноза дальнейшего развития интеграции в рамках Союзного государства.

Основными приоритетами определена главная стратегическая задача бюджетной политики Союзного государства на 2021 год в сфере управления финансами Союзного государства – совершенствование бюджетного процесса и безусловное выполнение решений высших органов Союзного государства по финансовому обеспечению научно-технологических программ, нацеленных на создание новых технологий и инновационных продуктов.

Основными целями бюджетно-финансовой политики на 2021 год являются:

- безусловное выполнение действующих и новых программ Союзного государства, утвержденных Советом Министров;
- продолжение практики разработки и утверждения проектов Союзного государства по сохранению культурного наследия Беларуси и России;
- сохранение высокой доли расходов на реализацию ежегодно проводимых социально-значимых мероприятий;
- обеспечение прозрачности и открытости бюджетного процесса;
- совершенствование нормативно-правовой базы Союзного государства.

Повышение эффективности бюджетных расходов как основную задачу бюджетной политики Союзного государства на среднесрочную перспективу планируется реализовать путем применения следующих мер:

- ориентирование бюджетных расходов на достижение конечных социально-экономических результатов;
- разработка механизма перехода от системы управления бюджетными ресурсами к управлению результатами от реализации программ Союзного государства;
- использование всех возможностей для привлечения внебюджетных источников для обеспечения внедрения в производство товаров и изделий на основе результатов, полученных в ходе реализации союзных программ;
- совершенствование процедур предварительного и последующего контроля, повышение ответственности главных распорядителей (распорядителей) бюджетных

средств за эффективность бюджетных расходов<sup>5</sup>. При этом, как отмечалось в Заключении Счетной палаты и Комитета госконтроля на отчет Совета Министров об исполнении бюджета Союзного государства за 2019 год<sup>6</sup>, порядок (механизм) привлечения государственных заказчиков к ответственности<sup>7</sup> за невыполнение программы, недостижение ее целей, отсутствие внедрения результатов (инноваций) не определен<sup>8</sup>, что приводит к расходованию бюджетных средств без получения запланированных результатов.

Отмечается отсутствие в приоритетах бюджетно-финансовой политики мероприятий по решению вопроса о просроченной задолженности перед Союзным государством по предоставленным из союзного бюджета в 1998–2002 годах бюджетным кредитам на реализацию программ Союзного государства<sup>9</sup>.

В целях формирования отдельного правового регулирования по вопросу списания просроченной задолженности на уровне актов Союзного государства Постоянным Комитетом разработан проект постановления Совета Министров «О безнадежной кредиторской задолженности перед бюджетом Союзного государства» (далее – проект постановления Совета Министров), которым, в частности, предложено внести изменения в постановление Совета Министров от 8 октября 2001 г. № 27, утвердившее порядок предоставления бюджетных кредитов, дополнив его пунктами, устанавливающими порядок списания безнадежной задолженности по бюджетным кредитам<sup>10</sup>. Проект постановления, доработанный с учетом поступивших замечаний и предложений<sup>11</sup>, согласован Минэкономразвития России<sup>12</sup>, получены замечания

- 
5. С использованием Порядка разработки и реализации программ Союзного государства, утвержденного постановлением Совета Министров от 11 октября 2000 г. № 7 (в редакции от 13 июня 2018 г. № 12) (далее – Порядок разработки и реализации программ), Порядка применения мер принуждения за использование средств бюджета Союзного государства не по целевому назначению и (или) с нарушением нормативных правовых актов Союзного государства и (или) государств – участников Договора о создании Союзного государства, регулирующих бюджетный процесс, утвержденного постановлением Совета Министров от 29 декабря 2016 г. № 37, а также Порядка разработки и реализации проектов Союзного государства, утвержденного постановлением Совета Министров от 10 февраля 2017 г. № 5.
  6. Утверждено 29 октября 2020 года решением Коллегии Счетной палаты и Коллегии Комитета госконтроля (протокол № 54К (1427) / 11).
  7. Подпунктом 4.4.2. Порядка разработки и реализации программ определено, что государственные заказчики несут в установленном порядке ответственность за реализацию мероприятий программы и достижение их результатов, своевременное, целевое и эффективное использование средств, выделяемых из бюджета Союзного государства.
  8. Приказом Постоянного Комитета от 29 марта 2019 г. № 14 «О порядке и форме представления в Совет Министров Союзного государства информации о внедрении результатов, полученных в ходе реализации программ Союзного государства» ответственность за непредставление в Совет Министров в установленные данным приказом сроки информации о внедрении результатов также не определена.
  9. Размер задолженности на 1 октября 2020 года составил 3 038 737,1 тыс. рублей, из которых 82 % (2 492 706,0 тыс. рублей) составляют начисленные на основной долг проценты и пени.
  10. Замечания и предложения Счетной палаты направлены в Постоянный Комитет письмом от 10 февраля 2020 г. № 11-83/11-04, Комитет госконтроля согласовал письмом от 12 февраля 2020 г. № 03/04-1036.
  11. Направлен на согласование в Минэкономразвития России, Минэкономики Беларуси, Минфин России и Минфин Беларуси письмами Постоянного Комитета от 20 июля 2020 г. № ДС-98/05.
  12. Письмо от 31 июля 2020 г. № 24651-МБ/ДЗЗи.

от Минэкономики Беларуси<sup>13</sup> и Минфина Беларуси<sup>14</sup>. Минфином России проект постановления Совета Министров не поддержан<sup>15</sup>.

По предложению Минфина России Постоянным Комитетом разработан и письмом от 17 ноября 2020 г. № АК-271/05 направлен в Минфин России на согласование проект постановления Высшего Государственного Совета<sup>16</sup> о списании части задолженности по бюджетным кредитам, а именно задолженности ОАО «ЦК МФПГ «Элетех»<sup>17</sup> в связи с исключением общества из ЕГРЮЛ. До настоящего времени проект постановления Высшего Государственного Совета Минфином России не согласован, решение о задолженности по бюджетным кредитам не принято.

В соответствии с проектом Декрета прогнозируемый общий объем доходов бюджета Союзного государства на 2021 год составляет 4 715 153,3 тыс. рублей, объем расходов – 4 667 621,1 тыс. рублей, профицита – 47 532,2 тыс. рублей, что ниже аналогичных показателей бюджета Союзного государства на 2020 год<sup>18</sup> на 14,6 % (806 391,6 тыс. рублей), 13,2 % (709 480,2 тыс. рублей) и 67,1 % (96 911,4 тыс. рублей) соответственно.

С 2018 года в доходной части бюджета Союзного государства снижается размер остатков средств бюджетов Союзного государства прошлых лет из-за направления их на финансирование программ, проектов и мероприятий Союзного государства. Сведения о динамике размера остатков за 2016–2020 годы<sup>19</sup> представлены в таблице:

---

13. Письмо от 3 августа 2020 г. № 19-02-12/6514.

14. Письмо от 14 августа 2020 г. № 11-21/12605.

15. Письмом от 21 октября 2020 г. № 17-06-24/91573 Минфин России сообщил о возможности списания задолженности ОАО «ЦК МФПГ «Элетех» (на 1 января 2020 года – 1 439 472,7 тыс. рублей (в том числе по основному долгу – 257 321,3 тыс. рублей, по процентам – 407 704,2 тыс. рублей, по пеням – 774 447,2 тыс. рублей) в связи с исключением его из Единого государственного реестра юридических лиц Российской Федерации (далее – ЕГРЮЛ) (путем принятия уполномоченным органом Союзного государства индивидуального акта о списании задолженности указанного должника). В отношении задолженности ЗАО «БелРусАвто», учитывая ранее предоставленные сведения о безнадёжности ее взыскания и прекращение соответствующих обязательств, предложено рассмотреть вопрос о переводе указанной задолженности на забалансовый учет.

16. «О задолженности по кредитам, предоставленным Исполнительным Комитетом Союза Беларуси и России и Постоянным Комитетом Союзного государства в 1998–2002 годах по программам Союзного государства «Развитие производства телеаппаратуры на предприятиях Республики Беларусь и Российской Федерации» и «Развитие производства технических средств информационно-коммуникационных систем и безналичного расчета на предприятиях Союза Беларуси и России».

17. Размер задолженности ОАО «ЦК МФПГ «Элетех» по бюджетным кредитам, предоставленным на реализацию программ Союзного государства «Развитие производства телеаппаратуры на предприятиях Республики Беларусь и Российской Федерации» и «Развитие производства технических средств информационно-коммуникационных систем и безналичного расчета на предприятиях Союза Беларуси и России», на 1 октября 2020 года составил 1 491 856,9 тыс. рублей, в том числе 1 234 535,6 тыс. рублей – начисленные на основной долг проценты и пени.

18. Согласно Декрету Высшего Государственного Совета от 21 февраля 2020 г. № 2 «О бюджете Союзного государства на 2020 год» общий объем доходов бюджета Союзного государства на 2020 год составляет 5 521 544,9 тыс. рублей, объем расходов – 5 377 101,3 тыс. рублей, профицита – 144 443,6 тыс. рублей.

19. За 2015–2019- годы – по данным проверок об исполнении бюджета Союзного государства, на 1 января 2021 года – прогнозный показатель согласно оценке ожидаемого исполнения бюджета Союзного государства в 2020 году, представленной одновременно с проектом Декрета.

(тыс. руб.)

Дата	На 1 января 2016 г.	На 1 января 2017 г.	На 1 января 2018 г.	На 1 января 2019 г.	На 1 января 2020 г.	На 1 января 2021 г.
Размер остатков средств бюджетов Союзного государства прошлых лет	1 872 840,1	2 056 371,8	2 840 147,5	2 455 982,3	770 837,6	647 744,9
отклонение относительно предыдущего финансового периода, в тыс. руб.	-95 094,0	+183 531,7	+783 775,7	-384 165,2	-1 685 144,7	-123 092,7
отклонение относительно предыдущего финансового периода, %	+5,3	+9,8	+38,1	-13,5	-68,6	-16,0

Представленная динамика свидетельствует, что даже при неизменности ежегодных взносов государств-участников и сохранении тенденции неуклонно снижающихся реальных (с учетом инфляции) доходов бюджета Союзного государства к 2022 году может быть сформирован риск недостаточности средств для финансирования всех намеченных программ (в том числе тех, концепции которых разрабатываются), а также проектов и мероприятий Союзного государства.

Кроме того, проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»<sup>20</sup> предельные объемы бюджетных ассигнований на уплату долевого взноса Российской Федерации в бюджет Союзного государства были уменьшены на 10 % (с 3 167 000,0 тыс. рублей до 2 850 300,0 тыс. рублей) в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета за счет оптимизации финансовых обязательств по обеспечению деятельности межгосударственных структур, созданных государствами Содружества Независимых Государств. В этой связи Республика Беларусь также на 10 % скорректировала сумму долевого взноса (с 1 705 000,0 тыс. рублей до 1 534 500,0 тыс. рублей).

Указанная ситуация свидетельствует о необходимости поиска новых источников доходов бюджета Союзного государства.

20. Направлен в Правительство Российской Федерации письмом Минфина России от 14 сентября 2020 г. № 01-02-02/16-80410.

## 2. Результаты анализа прогноза доходов бюджета Союзного государства на 2021 год

Структура прогнозируемых доходов бюджета Союзного государства на 2021 год (4 715 153,3 тыс. рублей) соответствует статье 16 Порядка формирования и исполнения бюджета и, как и в предыдущие годы, представлена безвозмездными поступлениями государств-участников (4 384 800,0 тыс. рублей) и неналоговыми доходами (330 353,3 тыс. рублей).

Данные о соотношении отчислений государств-участников и неналоговых доходов в структуре доходов бюджета Союзного государства за период с 2011 года представлены в таблице:

(%)

Источники доходов бюджета Союзного государства*	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Взносы государств-участников	95,4	98,2	91,4	87,3	98,9	73,3	71,9	70,1	67,2	88,2	93,0
Неналоговые доходы	4,6	1,8	8,6	12,7	1,1	26,7	28,1	29,9	32,8	11,8	7,0

\* Показатели за 2011–2019 годы указаны в значениях по фактическому исполнению, за 2020 год – по значениям, утвержденным Декретом Высшего Государственного Совета от 21 февраля 2020 г. № 2 «О бюджете Союзного государства на 2019 год», на 2021 год – по значениям, спрогнозированным в проекте Декрета

Из данных, приведенных в таблице, следует, что несмотря на снижение размера долевых взносов государств-участников<sup>21</sup> их удельный вес в доходах бюджета Союзного государства вырос по сравнению с 2020 годом на 4,8 процентного пункта на фоне снижения уровня неналоговых доходов.

Сведения об исполнении доходов бюджета Союзного государства за 2017–2019 годы и их ожидаемое исполнение за 2020 год<sup>22</sup> в сравнении с показателями декретов о бюджете Союзного государства на соответствующий финансовый год (в первоначальной редакции) представлены в таблице:

21. Размер взносов оставался неизменным (4 872 000,0 тыс. рублей) на протяжении 11 лет (с 2009 года).

22. По данным Постоянного Комитета.

(тыс. руб.)

Наименование по классификации доходов бюджета Союзного государства	Бюджет 2017 г./ факт	Отклонение	Бюджет 2018 г./ факт	Отклонение	Бюджет 2019 г./ факт	Отклонение	Бюджет 2020 г./ ожидаемое исполнение 2019 г.	Отклонение
Безвозмездные поступления	4 872 000,0/ 4 872 000,0	0,0	4 872 000,0/ 4 872 000,0	-	4 872 000,0/ 4 872 000,0	-	4 872 000,0/ 4 872 000,0	-
Неналоговые доходы	1 840 230,4/ 1 900 876,2	+60 645,8	2 057 450,1/ 2 082 970,6	+25 520,5	2 373 026,6/ 2 394 034,5	+21 007,9	649 544,9/ 673 251,9	+23 707,0
Доходы от использования имущества, находящегося в собственности Союзного государства, или от деятельности государственных учреждений (бюджетных организаций) Союзного государства	1 000,0/ 3 656,5	+2 656,5	4 500,0/ 138,1	-4 361,9	1 200,0/ 2 380,2	+1 180,2	1 800,0/ 1 900,7	+100,7
Средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной ответственности <sup>23</sup>	0,0/ 44 457,2	+44 457,2	0,0/ 4 815,0	+ 4 815,0	0,0/ 5 785,6	+5 785,6	0,0/ 1 511,0	+1 511,0
Иные неналоговые доходы <sup>24</sup>	1 839 230,4/ 1 852 762,5	+13 532,1	2 052 950,1/ 2 078 017,5	+ 25 067,4	2 371 826,6/ 2 385 868,7	+14 042,1	647 744,9/ 669 840,2	+22 095,3
Всего доходов	6 712 230,4/ 6 772 876,2	+60 645,8	6 929 450,1/ 6 954 970,6	+ 25 520,5	7 245 026,6/ 7 266 034,5	+21 007,9	5 521 544,9/ 5 545 251,9	+23 707,0

Анализ показал, что в 2017–2019 годах фактическое поступление доходов превышало показатели, утвержденные первоначально декретами о бюджете на соответствующий финансовый год (на 0,9, 0,4 и 0,3% соответственно), в основном за счет поступления непрогнозируемых неналоговых доходов (средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной ответственности, в том числе штрафов, пеней и иных сумм принудительного изъятия, а также иных неналоговых доходов (возврат дебиторской задолженности прошлых лет).

Постоянным Комитетом учтены рекомендации Счетной палаты и Комитета госконтроля в целях улучшения качества прогнозирования неналоговых доходов.

23. Штрафные санкции, проценты за пользование чужими денежными средствами, возмещение ущерба.

24. Возврат дебиторской задолженности, остатки средств бюджета Союзного государства прошлых лет, целевые остатки средств бюджета Союзного государства.

Постановлением Совета Министров от 14 сентября 2020 г. № 12 утверждена методика прогнозирования неналоговых доходов бюджета Союзного государства, вступающая в силу с 1 января 2021 года (далее – Методика). В соответствии с Методикой впервые проектом Декрета предусмотрены прогнозные значения по иным видам неналоговых доходов бюджета Союзного государства, кроме доходов ТРО Союза и остатков средств бюджетов Союзного государства прошлых лет.

Информация о структуре доходов бюджета Союзного государства на 2021 год, предусмотренной проектом Декрета в абсолютном выражении, в сравнении с аналогичными показателями декретов о бюджете 2017–2020 годов представлена в таблице:

(тыс. руб.)

Код и наименование по классификации доходов бюджета Союзного государства <sup>25</sup>	Бюджет на 2017 год	Бюджет на 2018 год	Бюджет на 2019 год	Бюджет на 2020 год	Проект бюджета на 2021 год	Отклонение 2021 г. (+/-), %			
						к 2017 г.	к 2018 г.	к 2019 г.	к 2020 г.
1	2	3	4	5	6	7=6-2	8=6-3	9=6-4	10=6-5
300 000 0000 Безвозмездные поступления, в т. ч.:	4 872 000,0	4 872 000,0	4 872 000,0	4 872 000,0	4 384 800,0	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%
300 100 0000 Ежегодные согласованные отчисления государственных участников договора о создании Союзного государства, из них:	4 872 000,0	4 872 000,0	4 872 000,0	4 872 000,0	4 384 800,0	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%
300 100 1000 отчисления Российской Федерации	3 167 000,0	3 167 000,0	3 167 000,0	3 167 000,0	2 850 300,0	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%
300 100 2000 отчисления Республики Беларусь	1 705 000,0	1 705 000,0	1 705 000,0	1 705 000,0	1 534 500,0	-10,0%	-10,0%	-10,0%	-10,0%

25. В соответствии с Положением о бюджетной классификации Союзного государства, утвержденным постановлением Совета Министров от 29 июля 2015 г. № 6 (далее – Положение о бюджетной классификации).

Код и наименование по классификации доходов бюджета Союзаного государства <sup>25</sup>	Бюджет на 2017 год	Бюджет на 2018 год	Бюджет на 2019 год	Бюджет на 2020 год	Проект бюджета на 2021 год	Отклонение 2021 г. (+/-), %			
						к 2017 г.	к 2018 г.	к 2019 г.	к 2020 г.
1	2	3	4	5	6	7=6-2	8=6-3	9=6-4	10=6-5
200 000 0000 Неналоговые доходы, в т. ч.:	1 840 230,4	2 057 450,1	2 373 026,6	649 544,9	330 353,3	-82,0%	-83,9%	-86,1%	-49,1%
200 100 0000 Доходы от использования имущества, находящегося в собственности Союзаного государства, или от деятельности государственных учреждений (бюджетных организаций) Союзаного государства, из них:	1 000,0	4 500,0	1 200,0	1 800,0	1 800,0	+80,0%	-60,0%	+50,0%	0,0%
200 100 9000 прочие поступления	1 000,0	4 500,0	1 200,0	1 800,0	1 800,0	+80,0%	-60,0%	+50,0%	0,0%
200 700 0000 Средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности	-	-	-	-	2 647,2	-	-	-	-
200 900 0000 Иные неналоговые доходы, из них:	1 839 230,4	2 052 950,1	2 371 826,6	647 744,9	325 906,1	-82,3%	-84,1%	-86,3%	-49,7%
200 900 2000 остатки средств бюджетов Союзаного государства прошлых лет	1 839 230,4	2 052 950,1	2 371 826,6	647 744,9	126 730,3	-93,1%	-94,0%	-94,7%	-80,4
200 900 3000 возврат дебиторской задолженности прошлых лет и другое	-	-	-	-	199 175,8	-	-	-	-
<b>Всего доходов:</b>	<b>6 712 230,4</b>	<b>6 929 450,1</b>	<b>7 245 026,6</b>	<b>5 521 544,9</b>	<b>4 715 153,3</b>	<b>-29,8%</b>	<b>-32,0%</b>	<b>-34,9%</b>	<b>-14,6%</b>

Проведенный анализ показал, что структура и состав прогнозируемых неналоговых доходов существенно изменились по сравнению с прошлыми периодами.

Прогнозируемая на 2021 год сумма неналоговых доходов по сравнению с 2020 годом сократилась почти в два раза (с 649 544,9 тыс. рублей до 330 353,3 тыс. рублей) в основном в связи с уменьшением более чем в пять раз объема остатков средств бюджета Союзного государства прошлых лет<sup>26</sup> (невостребованных отчислений государств-участников) с 647 744,9 тыс. рублей до 126 730,3 тыс. рублей по причине их направления на финансирование программ Союзного государства. В результате по сравнению с 2020 годом удельный вес неналоговых доходов в структуре доходов бюджета Союзного государства, прогнозируемых на 2021 год, снизился на 4,8 процентного пункта (с 11,8 % до 7,0 %).

Остатки средств бюджетов Союзного государства прошлых лет, ранее составлявшие более 99 % неналоговых доходов бюджета, запланированы статьей 3 и Приложением 1 к проекту Декрета в размере 126 730,3 тыс. рублей<sup>27</sup>, что составляет только 38,4 % неналоговых доходов<sup>28</sup>.

Кроме остатков и ежегодно прогнозируемых доходов от деятельности ТРО Союза (на 2021 год – в размере 1 800,0 тыс. рублей<sup>29</sup>, или 0,5 % неналоговых доходов), источниками неналоговых доходов бюджета Союзного государства проектом Декрета впервые определен прогнозный объем средств, полученных в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности (2 647,2 тыс. рублей<sup>30</sup>, или 0,8 % неналоговых доходов). Кроме того, в целях обеспечения сбалансированности бюджета в состав неналоговых доходов также включены средства, невостребованные из бюджета Союзного государства в 2020 году

---

26. В 2016 году – 1 733 674,2 тыс. рублей, в 2017 году – 1 839 230,4 тыс. рублей, в 2018 году – 2 052 950,1 тыс. рублей, в 2019 году – 2 371 826,6 тыс. рублей.

27. В соответствии с пунктом 8 Методики расчет прогнозного объема целевых остатков и остатков средств бюджетов прошлых лет, включаемых в доходную часть бюджета, осуществляется по методу прямого расчета по следующей формуле:  $Обц = Онг - Рнв - Ртг - Цв$ , где Обц – остатки бюджетов прошлых лет и целевых остатков, направляемых для формирования доходной части бюджета планируемого финансового года; Онг – остатки бюджета на начало текущего финансового года (по данным национальных казначейств); Рнв – расходы, предусмотренные бюджетом Союзного государства на текущий финансовый год, за счет суммы доходов бюджета, превышающей общую сумму ежегодных согласованных отчислений государств-участников; Ртг – расходы бюджета текущего финансового года, осуществляемые за счет профицита бюджета по отдельным решениям Совета Министров или Государственного секретаря Союзного государства; Цв – целевые остатки бюджета прошлого года, подлежащие возврату в текущем финансовом году главным распорядителям бюджетных средств, дополнительно к бюджетным назначениям текущего финансового года.

28. В 2020 году – 647 744,9 тыс. рублей, или в 5,1 раза больше.

29. На уровне 2020 года, при этом членами рабочей группы отмечается, что, по информации ТРО Союза, принят нормативный акт, позволяющий осуществлять рекламную деятельность также на территории Республики Беларусь. Расчет поступлений произведен на основании приказа ТРО Союза от 1 июня 2020 г. № 96-од «О размещении рекламной аудио- и видеопродукции в эфире телеканала «БелРос».

30. В соответствии с пунктом 9 Методики прогноз поступлений штрафов, пени и иных сумм принудительного изъятия в доход бюджета Союзного государства рассчитывается по методу усреднения, на основании усреднения годовых объемов доходов не менее чем за три года или за весь период поступления соответствующего вида неналоговых доходов в случае, если он не превышает три года, за вычетом поступлений штрафов, пени и иных сумм принудительного взыскания, носящих разовый характер.

в результате отмены ряда мероприятий Союзного государства<sup>31</sup> в связи с ограничениями, вызванными распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в размере 199 175,8 тыс. рублей (60,3 % неналоговых доходов).

Таким образом, из восьми видов неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, определенных статьей 3 проекта Декрета в соответствии со структурой доходов, установленной статьями 17, 18 и 19 Порядка формирования и исполнения бюджета<sup>32</sup>, абсолютные показатели прогнозируются только по четырем вышеперечисленным видам неналоговых доходов.

По неналоговым доходам, полученным в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение, пользование или доверительное управление активов, находящихся в собственности Союзного государства, от использования и продажи имущества Союзного государства, а также по доходам в виде безвозмездных перечислений от правительств иностранных государств, международных организаций, юридических лиц, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей статьей 3 и Приложением 1 к проекту Декрета прогнозные значения не установлены. При этом статьей 3 проекта Декрета определено, что зачисление указанных поступлений в доход бюджета Союзного государства производится в размере 100 %.

Планирование доходов от использования имущества, находящегося в собственности Союзного государства, затрудняет в том числе правовая неурегулированность вопросов управления имуществом, созданным и (или) приобретенным за счет средств бюджета Союзного государства.

Статус активов, созданных и (или) приобретенных за счет средств бюджета Союзного государства, остается неопределенным. Нормативная правовая база по их оценке, учету и управлению не разработана. Механизм определения долей сторон в создаваемом имуществе либо в объектах промышленной и интеллектуальной собственности не унифицирован.

Вопрос о создании единой системы учета имущества, созданного и (или) приобретенного в результате реализации программ, проектов и мероприятий

- 
31. «Олимпиада школьников Союзного государства «Россия и Беларусь: историческая и духовная общность», «Туристский слет учащихся Союзного государства», «Слет юных экологов Беларуси и России «Экология без границ», «Гражданско-патриотическая кадетская смена учащихся Союзного государства «За честь Отчизны», «Фестиваль Союзного государства «Творчество юных», «Спартакиада Союзного государства для детей и юношества», «Организация лечения и оздоровления детей из районов Беларуси и России, наиболее пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС», «Организация санаторно-курортного лечения ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны» и др.
32. Согласно статьям 17, 18 и 19 Порядка формирования и исполнения бюджета неналоговые доходы включают доходы от операций с имуществом Союзного государства; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафов, конфискации, компенсаций, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Союзному государству, и иные суммы принудительного изъятия; доходы от платных услуг, оказываемых государственными учреждениями (бюджетными организациями) Союзного государства; иные неналоговые доходы: целевые остатки средств, остатки средств бюджетов Союзного государства прошлых лет и др. В доходах бюджета Союзного государства учитываются: доходы от продажи имущества, находящегося в собственности Союзного государства; средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в собственности Союзного государства; средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в собственности Союзного государства, под залог, в доверительное управление; доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Союзному государству. Кроме того, в доход бюджета Союзного государства зачисляются: ежегодные согласованные отчисления государств – участников; перечисления от правительств иностранных государств, международных организаций, юридических лиц и физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Союзного государства, остается нерешенным. На территории Российской Федерации несмотря на принятие постановления Правительства Российской Федерации от 29 июня 2019 г. № 841 «Об организации обособленного учета имущества, созданного и (или) приобретенного в результате реализации программ, подпрограмм, проектов и мероприятий Союзного государства, и о внесении изменений в положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»<sup>33</sup> обособленный учет имущества, созданного за счет средств бюджета Союзного государства, в полном объеме не обеспечен. Достоверные данные об объектах имущества, созданных и (или) приобретенных в результате реализации программ, проектов и мероприятий Союзного государства, отсутствуют.

«Приоритетными направлениями и первоочередными задачами дальнейшего развития Союзного государства на 2018–2022 годы»<sup>34</sup> формирование нормативной правовой базы, регламентирующей вопросы создания, учета и распоряжения собственностью Союзного государства, запланировано на 2020–2022 годы.

### 3. Результаты анализа проекта Декрета по расходам бюджета Союзного государства на 2021 год

Проект Декрета содержит распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджета Союзного государства; распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям, распорядителям средств бюджета Союзного государства в соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета Союзного государства; перечни программ и мероприятий Союзного государства, принятых к финансовому обеспечению из бюджета Союзного государства на 2021 год, с распределением бюджетных ассигнований по государственным заказчикам, как это предусмотрено статьей 51 Порядка формирования и исполнения бюджета.

Согласно проекту Декрета расходы бюджета Союзного государства на 2021 год предусмотрены в общем объеме 4 667 621,1 тыс. рублей. Сравнительный анализ плановых показателей расходов бюджета Союзного государства<sup>35</sup> в разрезе разделов функциональной классификации расходов бюджета Союзного государства на 2017–2020 годы и проекта бюджета на 2021 год представлен в таблице:

---

33. Вступает в силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования.

34. Утверждены постановлением Высшего Государственного Совета от 19 июня 2018 г. № 3.

35. В соответствии с декретами о бюджете Союзного государства на соответствующий финансовый год (в первоначальной редакции).

(тыс. руб.)

Номер и наименование раздела	Бюджет на 2017 год	Бюджет на 2018 год	Бюджет на 2019 год	Бюджет на 2020 год	Проект бюджета на 2021 год	Отклонение показателей на 2021 год от показателей:			
						2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
1	3	4	5	6	7	8=7-3	9=7-4	10=7-5	11=7-6
01 Органы Союзного государства	629 617,2	658 753,4	679 250,5	720 384,5	748 650,1	+90 767,3	+61 631,1	+41 134,0	+28 265,6
03 Международная деятельность	0,0	2 400,0	0,0	3 000,0	0,0	+3 000,0	+600,0	+3 000,0	-3 000,0
04 Военно- техническое сотрудни- чество	26 500,0	14 800,0	455 674,9	409 143,5	271 774,8	+382 643,5	+394 343,5	-46 531,4	-137 368,7
05 Правоохрани- тельная деятельность и обеспечение безопасности Союзного государства	354 872,2	396 158,5	1 043 978,1	1 167 126,4	1 393 480,9	+812 254,2	+770 967,9	+123 148,3	+226 354,5
06 Фундамен- тальные исследования и содействие научно- техническому прогрессу	325 000,0	1 134 495,9	1 158 439,0	695 379,4	591 605,5	+370 379,4	-439 116,5	-463 059,6	-103 773,9
07 Промышлен- ность, энергетика и строитель- ство	910 000,0	1 195 000,0	1 250 000,0	585 000,0	0,0	-325 000,0	-610 000,0	-665 000,0	-585 000,0
08 Сельское хозяйство и рыболовство	0,0	0,0	145 360,0	73 070,0	7 135,0	+73 070,0	+73 070,0	-72 290,0	-65 935,0
09 Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидро- метеорология, картография и геодезия	0,0	24 341,5	23 813,6	24 965,5	25 917,8	+24 965,5	+624,0	+1 151,9	+952,3

Номер и наименование раздела	Бюджет на 2017 год	Бюджет на 2018 год	Бюджет на 2019 год	Бюджет на 2020 год	Проект бюджета на 2021 год	Отклонение показателей на 2021 год от показателей:			
						2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
1	3	4	5	6	7	8=7-3	9=7-4	10=7-5	11=7-6
10 Транспорт, связь и информатика	530 000,0	0,0	96 927,0	78 721,8	99 447,0	-451 278,2	+78 721,8	-18 205,2	+20 725,2
13 Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	150 000,0	160 000,0	160 000,0	403 431,6	418 819,6	+253 431,6	+243 431,6	+243 431,6	+15 388,0
14 Образование	75 186,9	77 460,0	193 081,5	77 445,0	83 451,6	+2 258,1	-15,0	-115 636,5	+6 006,6
15 Культура, искусство и кинематография	86 804,3	94 368,3	188 176,0	203 349,0	69 563,7	+116 544,7	+108 980,7	+15 173,0	-133 785,3
16 Средства массовой информации	754 307,8	787 231,8	786 120,7	809 910,1	845 517,1	+55 602,3	+22 678,3	+23 789,4	+35 607,0
17 Здравоохранение и физическая культура	34 976,2	52 740,0	47 916,1	49 174,5	35 258,0	+14 198,3	-3 565,5	+1 258,4	-13 916,5
18 Социальная политика	68 870,0	77 000,0	77 000,0	77 000,0	77 000,0	+8 130,0	0,0	0,0	0,0
30 Прочие расходы	926 865,4	201 750,6	20 000,0	0,0	0,0	-926 865,4	-201 750,6	-20 000,0	0,0
<b>Итого:</b>	<b>4 873 000,0</b>	<b>4 876 500,0</b>	<b>6 325 737,4</b>	<b>5 377 101,3</b>	<b>4 667 621,1</b>	<b>504 101,3</b>	<b>500 601,3</b>	<b>-948 636,1</b>	<b>-709 480,2</b>
Программы	2 115 607,7	2 763 222,9	4 159 954,2	3 271 766,2	2 606 759,1	+1 156 158,5	+508 543,3	-888 188,0	-665 007,1
Проекты	0,0	0,0	234 689,9	118 963,0	0,0	+118 963,0	+118 963,0	-115 726,9	-118 963,0
Мероприятия	1 200 909,7	1 252 773,1	1 231 842,8	1 265 987,6	1 312 211,9	+65 077,9	+13 214,5	+34 144,8	+46 224,3
Органы и учреждение Союзного государства	629 617,2	658 753,4	679 250,5	720 384,5	748 650,1	+90 767,3	+61 631,1	+41 134,0	+28 265,6
Прочие расходы	926 865,4	201 750,6	20 000,0	0,0	0,0	-926 865,4	-201 750,6	-20 000,0	0,0

Из вышеприведенных данных следует, что расходная часть бюджета сформирована на основе программно-целевого метода финансирования: в структуре расходов около 84 % (3 918 971,0 тыс. рублей) направлено на финансирование программ и мероприятий.

В процентном соотношении структура расходов бюджета Союзного государства на 2021 год по их целевым направлениям в сравнении с аналогичными данными бюджетов на 2017–2020 годы (в первоначальной редакции) представлена в таблице:

Направление расходов		2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Программы	% в сумме расходов	43,4	56,7	65,8	60,9	55,9
	количество	6	8	11	11	9
Проекты	% в сумме расходов	-	-	3,7	2,2	-
	количество	-	-	2	2	-
Мероприятия	% в сумме расходов	24,6	25,7	19,5	23,5	28,1
	количество	26	26	23	25	26
Органы и учреждение Союзного государства	% в сумме расходов	12,9	13,5	10,7	13,4	16,0
Прочие расходы	% в сумме расходов	19,1	4,1	0,3	-	-

Из данных таблицы следует, что в общей структуре расходов, планируемых на 2021 год, наибольший удельный вес (около 55,9 %) приходится на расходы по реализации девяти программ Союзного государства, из которых по пяти<sup>36</sup> в очередном финансовом году завершается срок их реализации.

Отмечается, что проектом Декрета не предусмотрены расходы на финансирование проектов Союзного государства. Вместе с тем проекты являются наиболее предпочтительным форматом расходования бюджетных средств, так как их реализация позволяет достигать конкретные интеграционные цели и задачи Союзного государства в короткие сроки, о чем был проинформирован Председатель Совета Министров Мишустин М.В. по итогам совместной проверки исполнения бюджета Союзного государства за 2019 год.

Проведенный анализ показал, что средства бюджета Союзного государства в 2021 году будут направлены на сотрудничество в следующих областях:

36. «Совершенствование объектов военной инфраструктуры, планируемых к совместному использованию в интересах обеспечения региональной группировки войск (сил) Республики Беларусь и Российской Федерации» (далее – программа «Совершенствование объектов военной инфраструктуры»), «Совершенствование пограничной безопасности Союзного государства», «Разработка инновационных геногеографических и геномных технологий идентификации личности и индивидуальных особенностей человека на основе изучения генофондов регионов Союзного государства» (далее – программа «ДНК-идентификация»), «Разработка инновационных энергосберегающих технологий и оборудования для производства и эффективного использования биобезопасных комбикормов для ценных пород рыб, пушных зверей и отдельных видов животных» (далее – программа «Комбикорм-СГ»), «Развитие системы гидрометеорологической безопасности Союзного государства».

- военно-техническое сотрудничество, сотрудничество в области правоохранительной деятельности и обеспечения безопасности Союзного государства – 35,7 % (1 665 255,7 тыс. рублей);
- сотрудничество в области средств массовой информации – 18,1 % (845 517,1 тыс. рублей);
- содержание органов и учреждения Союзного государства – 16,0 % (748 650,1 тыс. рублей);
- сотрудничество в области фундаментальных исследований и содействия научно-техническому прогрессу, транспорта, связи и информатики – 14,8 % (691 052,5 тыс. рублей);
- сотрудничество в области сельского хозяйства и рыболовства, охраны окружающей природной среды, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций – 9,7 % (451 872,4 тыс. рублей);
- сотрудничество в области образования, культуры, здравоохранения и физической культуры, социальной политики – 5,7 % (265 273,3 тыс. рублей).

Причинами снижения расходов по разделам 04 «Военно-техническое сотрудничество», 07 «Промышленность, энергетика и строительство» и 08 «Сельское хозяйство и рыболовство» является завершение в 2020 году срока реализации программы Союзного государства «Разработка нового поколения электронных компонентов для систем управления и безопасности автотранспортных средств специального и двойного назначения («Автоэлектроника»)), а также уменьшение по сравнению с 2020 годом объемов финансирования по программам «Совершенствование объектов военной инфраструктуры» и «Комбикорм-СГ» в соответствии с паспортами указанных программ.

Анализ обоснованности объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2021 году на реализацию программ Союзного государства (в том числе научно-технических<sup>37</sup>), показал в основном их соответствие объемам финансового обеспечения, установленным решениями Совета Министров об утверждении программ, с учетом заключенных (подлежащих заключению) договоров и соглашений по их реализации (государственных контрактов), как это предусмотрено статьей 52 Порядка формирования и исполнения бюджета.

По программе «Совершенствование системы защиты информационных ресурсов Союзного государства и государств – участников Договора о создании Союзного государства в условиях нарастания угроз в информационной сфере» («Паритет»)<sup>38</sup> объем финансирования бюджетной заявки на 2021 год меньше запланированного в утвержденной программе на 100,0 тыс. рублей в связи с экономией, образовавшейся при проведении конкурсных процедур (объем по бюджетной

37. «ДНК-идентификация», «Комбикорм-СГ», «Разработка, модернизация и гармонизация нормативного, организационно-методического и аппаратно-программного обеспечения целевого применения космических систем дистанционного зондирования Земли России и Беларуси» («Интеграция-СГ»).

38. Государственные заказчики – Федеральная служба по техническому и экспертному контролю, ФСБ России, Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь.

заявке – 99 447,0 тыс. рублей, по утвержденной программе (на 2021 год) – 99 547,0 тыс. рублей).

Отмечается, что проектом Декрета предусмотрены расходы на финансирование программы Союзного государства «Развитие и совершенствование единой системы технического прикрытия железных дорог региона»<sup>39</sup> (далее – программа «Развитие и совершенствование системы прикрытия железных дорог») в размере 526 002,4 тыс. рублей (в том числе долевые отчисления Российской Федерации – 345 976,0 тыс. рублей, долевые отчисления Республики Беларусь – 180 026,4 тыс. рублей), срок реализации которой согласно паспорту программы завершается в 2020 году<sup>40</sup>.

При этом на 15 декабря 2020 года проект изменений в указанную программу с целью безусловного исполнения программных мероприятий, продлевающий срок ее реализации на 2021 год и увеличивающий общий объем ее финансирования с 1 698 858,4 тыс. рублей до 2 224 860,8 тыс. рублей, или на 31 %<sup>41</sup> (в том числе долевые отчисления Российской Федерации – 1 450 210,9 тыс. рублей, долевые отчисления Республики Беларусь – 774 649,9 тыс. рублей), Советом Министров не утвержден<sup>42</sup>.

Вместе с тем согласно пункту 6.5 Порядка разработки и реализации программ материалы о продлении срока реализации программы, а также о внесении изменений, которые влекут за собой увеличение объемов финансирования программы из бюджета Союзного государства, вносятся в Совет Министров не позднее, чем за шесть месяцев до начала соответствующего финансового года.

Проведенный анализ показал, что вносимые в программу «Развитие и совершенствование системы прикрытия железных дорог» изменения обусловлены ростом цен накупаемые комплектующие и свидетельствуют о недостатках при обосновании объемов финансирования программы на стадии ее разработки, продолжительность которой составила более трех лет<sup>43</sup>. О наличии риска дополнительного финансового обеспечения программ Союзного государства, формируемого по причине длительности их согласования, Счетная палата и Комитет

---

39. Утверждена постановлением Совета Министров от 12 мая 2016 г. № 18.

40. Статьей 7 проекта Декрета предусмотрена норма, позволяющая направлять в 2021 году средства бюджета Союзного государства (за счет профицита) на финансирование действующих программ, по которым Советом Министров принято решение о продлении срока их реализации.

41. Проект постановления Совета Министров о внесении изменений в программу направлен на согласование в Минфин России письмом Минобороны России от 14 октября 2020 г. № 157/1303, в Минфин Беларуси, Минэкономразвития России, Минэкономики Беларуси, МИД России и МИД Беларуси – письмом Постоянного Комитета от 30 октября 2020 г. № ГР-265/03.

42. Проект постановления Совета Министров о внесении изменений в программу согласован Минфином России (письмо от 16 октября 2020 г. № 17-06-62/90664), Минфином Беларуси (письмо от 16 ноября 2020 г. № 11-21/18707), Минэкономразвития России (письмо от 11 ноября 2020 г. № 37570-МБ/ДЗЗи), Минэкономики Беларуси (письмо от 16 ноября 2020 г. № 19-02-12/9531), МИД России (письмо от 18 ноября 2020 г. № 16139/2дснг) и МИД Беларуси (письмо от 12 ноября 2020 г. № 06-30/17406).

43. Работа над концепцией программы началась в 2012 году (проект концепции предполагалось рассмотреть на заседании Совета Министров в июле 2013 года (постановление Совета Министров от 12 декабря 2012 г. № 53 «Об Основных вопросах к заседаниям Совета Министров Союзного государства на 2013 год»). Концепция программы одобрена постановлением Совета Министров от 29 сентября 2015 г. № 25, а программа утверждена в мае 2016 года.

госконтроля отмечали в совместном Заключении на отчет Совета Министров об исполнении бюджета Союзного государства за 2019 год<sup>44</sup>.

Отмечается, что в соответствии с Основными приоритетами в 2021 году предполагается разработка и утверждение новых научно-технологических программ<sup>45</sup> и социально-значимых проектов по приоритетным направлениям деятельности<sup>46</sup>. В соответствии со статьей 7 проекта Декрета финансирование в 2021 году новых программ, проектов и мероприятий Союзного государства, утвержденных в IV квартале 2020 года и в 2021 году, а также действующих программ, по которым Советом Министров принято решение о продлении срока их реализации, осуществляется по согласованию с Парламентским Собранием за счет профицита бюджета Союзного государства, который, как было отмечено ранее, составит только 47 532,2 тыс. рублей. Согласно статье 6 проекта Декрета на финансирование программ и проектов Союзного государства сверх предусмотренных на эти цели ассигнований в бюджете Союзного государства Советом Министров по согласованию с Парламентским Собранием могут быть направлены доходы, фактически полученные при исполнении бюджета Союзного государства. При этом доходы от внедрения (коммерциализации) результатов уже реализованных программ в бюджет Союзного государства не поступают, что повышает актуальность решения вопросов управления имуществом, созданным и (или) приобретенным в результате реализации программ, проектов и мероприятий Союзного государства.

---

44. Утверждено 29 октября 2020 года решением Коллегии Счетной палаты и Коллегии Комитета госконтроля (протокол № 54К (1427) / 11).

45. Согласно информации Постоянного Комитета, представленной к заседанию Комиссии Парламентского Собрания Союза Беларуси и России по бюджету и финансам 5 октября 2020 года, ведется разработка семи новых программ Союзного государства с общим предварительным объемом финансирования из средств бюджета Союзного государства в размере 10 664 141,3 тыс. рублей («Новые биомедицинские клеточные продукты и методы их применения в лечении социально значимых и наследственных заболеваний человека» («Стволовые клетки-2»), «Разработка технологий обнаружения и преодоления устойчивости микроорганизмов к лекарственным препаратам для повышения эффективности оказания персонализированной медицинской помощи» («Преодоление»), «Разработка современных технологий геологического изучения, рационального и экологически безопасного использования ресурсов недр России и Беларуси» («Геологоразведка и природопользование»), «Разработка базовых элементов орбитальных и наземных средств в интересах создания многоспутниковых группировок малоразмерных космических аппаратов наблюдения земной поверхности и околоземного космического пространства» («Комплекс-СГ»), «Разработка перспективных базовых технологических процессов получения функциональных материалов, структур, компонентов и модулей для высокоэффективных изделий фотоники в Союзном государстве» («Компонент-Ф»), «Совершенствование подходов к аварийной готовности, аварийному реагированию и регулированию безопасности при использовании атомной энергии» («Радиационная безопасность») и «Совершенствование инфраструктуры пенитенциарных учреждений Беларуси и России, социального и медицинского обеспечения спецконтингента, включая улучшение условий содержания несовершеннолетних правонарушителей» на период 2022-2025- годы («Социальная адаптация»), концепции которых находятся на разных стадиях согласования.

46. Для определения первоочередности предлагаемых к разработке программ Союзного государства сформирована Комиссия по формированию единого научно-технологического пространства Союзного государства, в функции которой входит проведение отбора тем для формирования перечня приоритетных научно-технологических и инновационных программ Союзного государства для их дальнейшей разработки, утверждения и реализации. С целью вовлечения в процесс разработки программ научного сообщества Беларуси и России подготовлены предложения об усилении роли Межакадемического совета по проблемам развития Союзного государства (создан в соответствии с постановлением президиума Российской академии наук (далее – РАН) от 30 марта 2004 г. № 114 «О создании Межакадемического совета по проблемам развития Союзного государства» на основании Соглашения о научно-техническом сотрудничестве между Российской академией наук и Национальной академией наук Беларуси» от 18 ноября 2002 года, Положение о Межакадемическом совете по проблемам развития Союзного государства утверждено постановлением президиума РАН от 13 декабря 2018 г. № 206) и создании при нем экспертного совета.

Статьей 12 проекта Декрета предусмотрено, что программы и проекты Союзного государства, утвержденные Советом Министров в IV квартале 2021 года, включаются в перечни программ и проектов Союзного государства, принимаемых к финансовому обеспечению за счет средств бюджета Союзного государства в 2022 году, с установлением начала срока их реализации с 2022 года.

Проектом Декрета предусмотрена реализация 26 мероприятий Союзного государства, в основном ежегодно проводимых социально-значимых мероприятий, что соответствует целям бюджетно-финансовой политики на 2021 год.

Вместе с тем в связи с распространением коронавирусной инфекции для мероприятий, участниками которых являются дети, а также люди в возрасте 65 лет и старше, может быть сформирован риск их не проведения в полном объеме<sup>47</sup>, как в 2020 году.

Отмечается, что проектом Декрета в целях упорядочения структуры расходов предложено ввести новые виды расходов по разделу 16 «Средства массовой информации» (изменение названия по видам расходов «Издательская деятельность» и «Информационное обеспечение»). Так, вместо двух мероприятий Союзного государства «Издательская деятельность»<sup>48</sup> и «Информационное обеспечение строительства Союзного государства»<sup>49</sup>, финансируемых по КБК 16 06 003 507 3 и 16 03 042 512 3 соответственно, каждое из которых ранее реализовывалось двумя государственными заказчиками (Парламентским Собранием и Постоянным Комитетом), предусмотрена реализация четырех мероприятий: «Издательская деятельность Парламентского Собрания Союза Беларуси и России (Парламента Союзного государства)» (КБК 16 02 003 536 3), «Издательская деятельность Постоянного Комитета Союзного государства» (КБК 16 02 003 537 3), «Информационное обеспечение строительства Союзного государства Парламентского Собрания Союза Беларуси и России» (КБК 16 03 042 538 3) и «Информационное обеспечение строительства Союзного государства Постоянного Комитета Союзного государства» (КБК 16 03 042 539 3). Общая сумма ассигнований, предусмотренная на финансирование указанных мероприятий, составляет 63 250,0 тыс. рублей. Мероприятия проводятся ежегодно. Основанием для их реализации, как следует из представленной Справочной информации о программах и мероприятиях Союзного государства, финансовое обеспечение которых предусмотрено в проекте бюджета Союзного государства на 2021 год, является статья 18 Договора о создании Союзного государства и пункт 14 «Обеспечение единого информационного пространства» Программы действий

---

47. Например, мероприятия «Организация лечения и оздоровления детей из районов Беларуси и России, наиболее пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС», «Организация санаторно-курортного лечения ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны» с объемами финансирования 53 000,0 тыс. рублей и 24 000,0 тыс. рублей соответственно (на уровне 2020 года).

48. Цель: выпуск специальной, тематической и популярной литературы (разовые издания брошюр, альбомов, книг, буклетов, плакатов, специальных выпусков совместных бюллетеней и др.) по вопросам Союзного государства.

49. Цель: объективное информирование граждан государств – участников Союзного государства о процессе союзного строительства, создание единого информационного пространства Союзного государства.

Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства, принятой 8 декабря 1999 года<sup>50</sup>.

Расходы на проведение ежегодных мероприятий, посвященных Дню единения народов Беларуси и России, «Туристский слет учащихся Союзного государства», «План совместных мероприятий по противодействию терроризму на территории Союзного государства в 2021 году», «Издательская деятельность Постоянного Комитета Союзного государства», «Информационное обеспечение строительства Союзного государства Постоянного Комитета Союзного государства», «Участие в Международном фестивале искусств «Славянский базар в Витебске» запланированы на 2021 год в объемах, аналогичных предусмотренным на 2020 год (14 350,0 тыс. рублей, 10 350,0 тыс. рублей, 2 721,5 тыс. рублей, 10 000,0 тыс. рублей, 43 200,0 тыс. рублей и 24 896,0 тыс. рублей соответственно).

В отношении мероприятия «Участие в Международном фестивале искусств «Славянский базар в Витебске», по информации Минкультуры Беларуси, в настоящее время ведется работа по подготовке проекта положения о мероприятии<sup>51</sup>, после завершения внутригосударственного согласования проект положения будет направлен на согласование в Минкультуры России.

По ряду мероприятий, например, «Периодическое издание Парламентского Собрания Союза Беларуси и России (Парламента Союзного государства) газета «Союзное вече» и «Гражданско-патриотическая кадетская смена для учащихся Союзного государства «За честь Отчизны» объемы ассигнований (195 021,6 тыс. рублей и 26 422,8 тыс. рублей) рассчитаны исходя из показателей на 2020 год (188 063,3 тыс. рублей и 25 480,0 тыс. рублей), скорректированных на уровень инфляции (3,7%), соответственно.

Рассмотрение бюджетных заявок на реализацию мероприятий, особенно по которым отсутствуют постановления Совета Министров об их ежегодном проведении, осуществлялось с учетом возможностей сокращенных объемов доходной части проекта бюджета на 2021 год. Так, объем финансирования по мероприятию «Оказание комплексной медицинской помощи отдельным категориям граждан Беларуси и России, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» предлагается утвердить в сумме 160 000,0 тыс. рублей, то есть на уровне 2020 года (сумма бюджетной заявки (229 712,7 тыс. рублей) снижена на 30,3%).

---

50. Программа обеспечения единого информационного пространства, предусмотренная пунктом 14.1 указанной Программы действий, до настоящего времени не разработана. Постановлением Совета Министров от 16 июля 2020 г. № 6 утвержден План мероприятий по созданию общего информационного пространства Союзного государства на 2021-2025- годы. На 15 декабря 2020 года план издательской деятельности Постоянного Комитета на 2021 год Государственным секретарем Союзного государства не утвержден, План издательской деятельности Парламентского Собрания на 2021 год утвержден Ответственным секретарем Парламентского Собрания 30 октября 2020 года.

51. В соответствии с пунктом 1 постановления Совета Министров от 29 апреля 2003 г. № 13 «О проведении Международного фестиваля искусств «Славянский базар в Витебске» принято предложение Минкультуры Беларуси и Минкультуры России об участии Союзного государства в ежегодном проведении Международного фестиваля искусств «Славянский базар в Витебске» с долевым финансированием его подготовки и проведения из бюджета Союзного государства. Пунктом 2 предусмотрено осуществить финансирование расходов по проведению с 12 по 18 июля 2003 года XII Международного фестиваля искусств «Славянский базар в Витебске» за счет средств бюджета Союзного государства на 2003 год в сумме 24 896,0 тыс. российских рублей.

В целях оптимизации бюджетных расходов<sup>52</sup> и обеспечения сбалансированности бюджета 2021 года по ряду мероприятий суммы бюджетных заявок были скорректированы в сторону уменьшения<sup>53</sup>, принимая во внимание показатели исполнения бюджета за предыдущие периоды, недостаточную обоснованность заявленных сумм, а также исходя из принятого на 2021 год уровня инфляции (3,7%<sup>54</sup> вместо первоначально принятого в расчет (4 %).

Например, при рассмотрении членами рабочей группы бюджетной заявки на мероприятие «Фестиваль Союзного государства «Творчество юных» государственным заказчиком (Минкультуры Беларуси и Минкультуры России) отмечены расходы, позволяющие уменьшить объем бюджетной заявки, в частности, оптимизировать расходы на проезд участников мероприятия (высокие цены на авиабилеты); исключить расходы, не предусмотренные Положением о проведении мероприятия (оплата работы врача, страхование, оплата спецэффектов); предусмотреть оплату проживания и питания только членам творческих делегаций (сотрудники, получающие гонорар, в этот состав не входят); указать количество детей в общем количестве участников Фестиваля. В результате в проект Декрета включено финансирование в объеме 14 000,0 тыс. рублей (сумма бюджетной заявки (14 749,0 тыс. рублей) снижена на 5,1 %).

Проектом Декрета расходы ТРО Союза на телерадиовещание предусмотрены в размере 331 420,0 тыс. рублей, в том числе из бюджета – 330 700,0 тыс. рублей и 720,0 тыс. рублей – за счет части (40 %) доходов ТРО Союза от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, запланированных на 2021 год на уровне 2020 года (1 800,0 тыс. рублей).

Расходы на функционирование органов Союзного государства в проекте Декрета предусмотрены в объеме 704 276,3 тыс. рублей. Рост планируемых расходов на содержание органов Союзного государства в 2021 году по сравнению с 2020 годом в основном обусловлен увеличением базового оклада должностных лиц<sup>55</sup>. Расходы на проведение заседаний Высшего Государственного Совета, Совета Министров и Группы высокого уровня Совета Министров запланированы в объеме 2020 года, скорректированном на уровень инфляции (3 293,8 тыс. рублей).

---

52. В соответствии с резолюцией Совета Министров от 13 июня 2018 г. № 5 «О совершенствовании бюджетного процесса Союзного государства».

53. В ходе рассмотрения бюджетных заявок главных распорядителей средств бюджета Союзного государства на заседаниях рабочей группы с участием представителей контрольно-счетных органов по 15 мероприятиям первоначально заявленные суммы бюджетных заявок были уменьшены (сэкономлено) в целом на 98 456,4 тыс. рублей, в том числе в связи с оптимизацией бюджетных расходов с учетом прогнозируемого уровня инфляции на 2021 год с 4,0 до 3,7%, а также принимая во внимание показатели исполнения бюджета по мероприятиям за предыдущие годы. Например, по мероприятию «Конкурс научно-технического творчества учащихся Союзного государства «Таланты XXI века» (с 8 240,6 тыс. рублей до 7 700,0 тыс. рублей, или на 6,6%); по мероприятию «Издательская деятельность Парламентского Собрания Союза Беларуси и России» (с 826,7 до 800,0 тыс. рублей, или на 3,2%), по мероприятию «Спартакиада Союзного государства для детей и юношества» (с 41 703,0 тыс. рублей до 35 258,0 тыс. рублей, или на 15,5%) и др.

54. В соответствии со статьей 17 проекта Декрета.

55. Согласно статье 17 проекта Декрета базовый оклад, установленный постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 5 мая 2014 г. № 1 «О порядке оплаты труда должностных лиц Постоянного Комитета Союзного государства» и постановлением Высшего Государственного Совета Союзного государства от 3 марта 2015 г. № 6 «О порядке оплаты труда должностных лиц Секретариата Парламентского Собрания Союза Беларуси и России», корректируется на прогнозируемый индекс роста потребительских цен, составляющий 3,7%, и устанавливается на 2021 год в размере 31 302,19 российского рубля.

На содержание ТРО Союза проектом Декрета предусматривается 41 080,0 тыс. рублей, в том числе из бюджета – 40 000,0 тыс. рублей, от доходов ТРО Союза, запланированных в бюджете от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (1 800,0 тыс. рублей), – 1 080,0 тыс. рублей (60 %<sup>56</sup>). Отмечается необходимость оптимизации расходов ТРО Союза, в частности, связанных с хранением неиспользуемого ТРО Союза имущества, путем согласования с Постоянным Комитетом списания такого имущества.

Отмечается, что предельный размер авансовых платежей при заключении договоров на функционирование органов и организаций Союзного государства не определен ни проектом Декрета, ни Положением о закупках товаров, работ, услуг, осуществляемых за счет средств бюджета Союзного государства для удовлетворения потребностей органов Союзного государства, их аппаратов и организаций Союзного государства, утвержденным постановлением Совета Министров от 12 апреля 2018 г. № 3. Указанная ситуация способствует формированию рисков неэффективного расходования либо потерь средств бюджета Союзного государства в случае недобросовестного исполнения контрагентами обязательств по заключенным договорам.

С учетом изложенного целесообразно изложить часть 1 статьи 15 проекта Декрета в следующей редакции: «Установить, что распорядители и получатели средств бюджета Союзного государства при заключении договоров (контрактов) на реализацию программ, проектов и мероприятий Союзного государства, а также по расходам на функционирование органов Союзного государства и содержание организации Союзного государства вправе предусматривать авансовые платежи в размере до 70 % от суммы договора (контракта), но не более 70 % от объема бюджетных ассигнований на 2021 год, если национальными нормативными правовыми актами не предусмотрен более высокий уровень допустимых авансовых платежей».

---

56. Следует отметить, что в статье 4 проекта Декрета отсутствует норма, предусматривающая распределение доходов, полученных ТРО Союза от предпринимательской деятельности, на ее содержание (40 %) и развитие телерадиовещания (60 %).

## 4. ВЫВОДЫ

**4.1.** В целом проектом Декрета учтены Основные приоритеты бюджетно-финансовой политики Союзного государства на 2021 год.

**4.2.** Обоснованность показателей, предусмотренных проектом Декрета о бюджете Союзного государства на 2021 год, в целом подтверждается.

Объемы бюджетных ассигнований, предусмотренные в 2021 году на реализацию программ, в основном соответствуют объемам финансового обеспечения, установленным решениями Совета Министров об их утверждении, с учетом заключенных (подлежащих заключению) договоров и соглашений по их реализации (государственных контрактов), как это предусмотрено статьей 52 Порядка формирования и исполнения бюджета, за исключением программы «Развитие и совершенствование системы прикрытия железных дорог». Проектом Декрета предусмотрены расходы на финансирование указанной программы в размере 526 002,4 тыс. рублей при том, что срок ее реализации согласно паспорту программы завершается в 2020 году. На 15 декабря 2020 года проект постановления о внесении изменений в программу Советом Министров не утвержден.

**4.3.** Доходная часть бюджета (4 715 153,3 тыс. рублей) сформирована в условиях сокращения на 10 % размера долевых взносов государств-участников, а также более чем в пять раз размера остатков средств бюджетов Союзного государства прошлых лет из-за направления их на финансирование программ, проектов и мероприятий Союзного государства, в связи с чем прогнозируемый объем доходов снизился по сравнению с 2020 годом на 14,6 %.

При формировании проекта бюджета применена методика прогнозирования неналоговых доходов бюджета Союзного государства, разработанная по предложению контрольно-счетных органов государств-участников, утвержденная постановлением Совета Министров от 14 сентября 2020 г. № 12.

**4.4.** Показатель расходов (4 667 621,1 тыс. рублей) также ниже аналогичного показателя бюджета Союзного государства на 2020 год на 13,2 %, что в основном обусловлено завершением сроков реализации большинства программ, а также проектов Союзного государства. Размер профицита снизится по сравнению с 2020 годом на 67,1 %, составив 47 532,2 тыс. рублей.

**4.5.** Расходная часть бюджета Союзного государства сформирована на основе программно-целевого метода финансирования: в структуре расходов около 84 % (3 918 971,0 тыс. рублей) составляют ассигнования на финансирование девяти программ (2 606 759,1 тыс. рублей (на 20,3 % ниже, чем в 2020 году) и 26 мероприятий (1 312 211,9 тыс. рублей (на 3,7 % выше, чем в 2020 году)). Расходы на финансирование проектов Союзного государства на 2021 год не предусматриваются.

**4.6.** Рассмотрение бюджетных заявок на реализацию мероприятий Союзного государства, в том числе по которым отсутствуют постановления Совета Министров об их ежегодном проведении, осуществлялось с учетом возможностей сокращенных объемов доходной части бюджета.

**4.7.** До настоящего времени Советом Министров не утверждены положения о ежегодно реализуемых мероприятиях Союзного государства «Участие в Международном фестивале искусств «Славянский базар в Витебске» и «Оказание комплексной медицинской помощи отдельным категориям граждан Беларуси и России, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».

**4.8.** Расходы на функционирование органов и содержание учреждения Союзного государства (с учетом расходов на проведение заседаний Высшего Государственного Совета, Совета Министров и Группы высокого уровня Совета Министров) составляют 16 % расходной части бюджета, или 748 650,1 тыс. рублей. Рост указанных расходов на 3,9 % по сравнению с 2020 годом в основном обусловлен увеличением базового оклада должностных лиц на прогнозируемый индекс роста потребительских цен.

**4.9.** Расходы по разделу 16 «Средства массовой информации» (845 517,1 тыс. рублей) составляют 18,1 % расходной части бюджета, что на 2,1 процентного пункта больше удельного веса расходов на функционирование органов и содержание учреждения Союзного государства<sup>57</sup>.

**4.10.** Советом Министров не соблюден срок внесения проекта Декрета в Парламентское Собрание, установленный статьей 54 Порядка формирования и исполнения бюджета (не позднее 15 ноября).

В нарушение статьи 46 Порядка формирования и исполнения бюджета проект Декрета сформирован при отсутствии прогноза дальнейшего развития интеграции в рамках Союзного государства.

**4.11.** В Основных приоритетах бюджетно-финансовой политики Союзного государства на 2021 год предусмотрено повышение ответственности главных распорядителей (распорядителей) средств бюджета Союзного государства за эффективность бюджетных расходов. Однако порядок привлечения государственных заказчиков к ответственности за невыполнение программы, недостижение ее целей, отсутствие внедрения запланированных результатов (инноваций) не определен, что приводит к расходованию бюджетных средств без получения запланированных результатов.

---

57. С учетом расходов на проведение заседаний Высшего Государственного Совета, Совета Министров и Группы высокого уровня Совета Министров.

## 5. Предложения

На основании изложенного Счетная палата и Комитет госконтроля предлагают Парламентскому Собранию:

**5.1.** Принять проект бюджета Союзного государства на 2021 год при условии утверждения Советом Министров постановления о внесении изменений в программу Союзного государства «Развитие и совершенствование системы прикрытия железных дорог», продлевающего срок ее реализации на 2021 год и увеличивающего общий объем ее финансирования в 2021 году на 526 002,4 тыс. рублей<sup>58</sup>.

**5.2.** Рекомендовать Совету Министров:

- принять меры по подготовке и утверждению прогноза дальнейшего развития интеграции в рамках Союзного государства;
- в целях оптимизации расходов бюджета, связанных с производством, экспедированием и распространением печатных изданий<sup>59</sup>, рассмотреть возможность сокращения бумажного тиража и перевода преимущественно в цифровой формат журнала «Союзное государство», периодического издания Парламентского Собрания газеты «Союзное вече», а также периодического издания Совета Министров газеты «Союз. Беларусь – Россия»;

**5.3.** Поручить Постоянному Комитету:

- принять меры для разработки положений по проведению мероприятий Союзного государства «Участие в Международном фестивале искусств «Славянский базар в Витебске» и «Оказание комплексной медицинской помощи отдельным категориям граждан Беларуси и России, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и направлении их на утверждение Советом Министров.

---

58. Постановление Совета Министров от 16 декабря 2020 г. № 21 «О внесении изменений и дополнений в программу Союзного государства «Развитие и совершенствование единой системы технического прикрытия железных дорог региона»

59. Типографские расходы (бумага, изготовление макета, печать и др.), расходы на доставку адресатам и т.п.

