

В соответствии с постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 августа 1997 года № 27(98) "О результатах проверки в Минфине России и Минэкономике России исполнения бюджетных назначений в части отдельных видов государственного внутреннего долга" направлено представление Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдину.

Направлены также письма Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину, Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу.

О РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОВЕРКИ В МИНФИНЕ РОССИИ И МИНЭКОНОМИКИ РОССИИ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ НАЗНАЧЕНИЙ В ЧАСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1997 г. инспекторами Направления по контролю за государственным долгом и банковской системой проведены проверки по организации работы исполнительных органов власти в части исполнения бюджетных назначений по отдельным видам государственного внутреннего долга, проанализировано фактическое состояние по переводу в государственный внутренний долг осуществленных до 1992 года вкладов населения в Сбербанк РФ и в организации государственного страхования.

Проверкой охвачены следующие виды государственных долговых обязательств:

- государственный республиканский внутренний заем РСФСР 1991 года;
- государственные долговые товарные обязательства;
- Российский внутренний выигрышный заем 1992 года;
- облигации государственного сберегательного займа.

Проверка проводилась в Минэкономике России, Минфине России.

После подписания акта проверки в Минфине России были предъявлены письменные замечания на 1-м листе за подписью начальника Департамента макроэкономической политики и банковской деятельности А. Г. Силуанова.

По акту проверки в Минэкономике России также представлены письменные замечания на 3-х листах за подписью заместителя Министра А. С. Матерова.

Представленные замечания были нами частично учтены при написании данного отчета.

По отдельным видам долговых обязательств проверкой установлено следующее:

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕСПУБЛИКАНСКИЙ ВНУТРЕННИЙ ЗАЕМ РСФСР 1991 ГОДА

Государственный республиканский внутренний заем РСФСР 1991 года был выпущен на сумму 79,7 млрд рублей на основании Закона РСФСР "О Государственной бюджетной системе РСФСР в 1991 году" от 26 декабря 1990 г.

№ 452-1 и постановления Верховного Совета РСФСР от 30 сентября 1991 г. № 1697-1 на покрытие задолженности республиканского бюджета РСФСР Банку России, образовавшейся по состоянию на 01 декабря 1990 г. в размере 30,0 млрд руб., и списанной задолженности по ссудам банков с предприятий и организаций агропромышленного комплекса, предприятий и организаций, входящих в систему государственных строительных концернов и ассоциаций, а также текстильной, легкой, местной и фарфорово-фаянсовой промышленности, учитываемой в Банке России в размере 49,7 млрд рублей. Заем имел период обращения 30 лет, с началом погашения с 2006 года.

Реализация займа основана на договоре № 3 от 26 июня 1991 года между Банком России и Минфином России.

В 1991 году были выпущены облигации займа на сумму 79,7 млрд рублей (4 группы по 4 разряда в каждой группе: 1-4 разряды - "Апрель" и 9-12 разряды "Октябрь").

Банк России выкупил указанные облигации в полном объеме.

Согласно договору от 26 июня 1991 г. весь доход от размещения облигаций займа поступает Банку России, соответственно убытки в полном объеме относятся на результаты его финансовой деятельности. Банк России имеет право обращать переданные ему облигации займа в свою собственность с сообщением об этом Минфину России.

В связи с тем, что погашение облигаций должно начаться в 2006 г., по своей экономической сути этот заем является долгосрочным кредитом Банка России Минфину России, с уплатой 5% годовых от суммы остатка фактической задолженности банку за счет средств федерального бюджета.

Выплаты Банку России в соответствии с Договором № 3 в 1991-1993 годах не производились, а относились на государственный долг (ежегодно по 4000 млн рублей). В бюджете на 1994 г. было предусмотрено погашение указанной задолженности в размере 12000 млн руб. и

4000 млн руб. — за 1994 год. Фактические выплаты в 1994 г. составили 16015,1 млн рублей. На 1995-96 годы в бюджет предусматривалось погашение в сумме 7960,0 млн рублей, фактически уплачена сумма процентов за обслуживание 7918,5 млн рублей. На 1997 год запланировано 3960,0 млн рублей на выплату процентов Банку России, за первые два месяца 1997 года выплачено 660,1 млн рублей.

РОССИЙСКИЙ ВНУТРЕННИЙ ВЫИГРЫШНЫЙ ЗАЕМ 1992 ГОДА

Постановлением Правительства РФ от 19 февраля 1992 № 97 "О Государственном внутреннем выигрышном займе 1982 года и выпуске Российского внутреннего выигрышного займа 1992 года" прекращены с 20 февраля 1992 года операции по обращению облигаций Государственного внутреннего выигрышного займа 1982 года.

Российский внутренний выигрышный заем 1992 года в целях выполнения обязательств перед населением и нормализации денежного обращения построен на конверсионной основе.

Бюджетными назначениями на 1992-96 годы было предусмотрено 68900,0 млн рублей на обслуживание нового займа. Фактические расходы за этот период на указанные цели составили 8302,7 млн рублей, в том числе перечислено Сбербанку России 7610,0 млн рублей, т.е. 12% от запланированного уровня.

Соглашением между Минфином России и Сбербанком России предусматривалось ежеквартальное перечисление Минфином России средств Сбербанку России на возмещение расходов по обращению облигаций займа и на компенсационные выплаты. Фактически Минфином России эти перечисления не производились.

Крайне неудовлетворительно организовано составление самих проектов бюджетных назначений в части обслуживания данной статьи внутреннего долга. При разработке проекта бюджета на 1995 год не были учтены расходы по обслуживанию выигрышного займа 1992 года (кроме расходов по изготовлению и рассылке тиражных таблиц займа 1992 года — по статье "Прочие расходы" раздела 18 "Обслуживание государственного долга"). Лишь после напоминания Сбербанком России о невыполнении Минфином России обязательств по ежеквартальному перечислению денежных средств на финансирование расходов по обращению облигаций выигрышного займа 1992 года и возможности применения штрафных санкций последним перечислено в 1995 году 2330,0 млн рублей. Однако это погашение было осуществлено за счет недофинансирования по государственным долговым товарным обязательствам.

Указанное перечисление не компенсировало полностью задолженности Минфина России перед Сбербанком России и по состоянию на 01 января 1997 года эта сумма составила 10,7 млрд рублей.

В ходе проверки указанная задолженность в июне 1997 года была погашена Минфином России в полном объеме.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛГОВЫЕ ТОВАРНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

В целях стимулирования выпуска товаров народного потребления по решению Совета Министров СССР были выпущены облигации целевого беспроцентного займа 1990 г., которые давали право на получение через установленный срок определенных товаров народного потребления отечественного производства. В течение 1990-1991 гг. были выпущены 6 видов государственных долговых товарных обязательств.

Однако обязательства государства по указанным облигациям выполнены не были, и с 15 июня 1994 г. Правительство Российской Федерации начало осуществлять выкуп товарных обязательств с учетом индексации в связи с ростом цен на указанные товары. Первоначальная сумма товарного долга по состоянию на 1 января 1992 г. составляла 28,6 млрд рублей (в ценах заимствования), а по состоянию на 1 января 1997 г. остаток задолженности с учетом 100%-ной индексации составляет 20771,0 млрд рублей.

По утвержденным бюджетным назначениям сумма погашения долга по товарным обязательствам за 1992-1996 годы составила 6624,0 млрд рублей. Фактические расходы за этот же период составили 2786,7 млрд рублей, или 42,1% от запланированных назначений.

В соответствии с федеральным законом "О федеральном бюджете на 1995 год", начиная с 1995 года, статьи государственного бюджета по товарным долгам являются защищенными. Несмотря на это, фактическое финансирование Минфином России этих статей не соответствует принятым в бюджете назначениям. Так, в 1995 году из 3100 млрд руб., предусмотренных федеральным бюджетом на выкуп долговых товарных обязательств, фактически профинансировано 1027,8 млрд. рублей, или 33,2%. В 1996 году предусмотрено федеральным бюджетом 800,0 млрд рублей, а фактически профинансировано 586,0 млрд рублей, или 73,3%.

Бюджетные назначения на 1997 год составляют 2300,0 млрд рублей, или 11,1% от общей суммы задолженности по товарным долгам. Фактические выплаты на 01 мая 1997 г. составили 50,0 млрд рублей, или лишь 2,2% от запланированной на год суммы.

Вместе с тем, как показала проверка, из средств, предназначенных на выплату компенсаций по товарным обязательствам осуществлялось финансирование других статей по разделу государственного долга. В частности, в августе 1995 г. из выделенного на указанные цели неиспользованного лимита было перечислено Сбербанку РФ на возмещение расходов по облигациям Российского выигрышного займа 1992 года 2330 млн рублей.

Федеральным законом № 86-ФЗ "О государственных долговых товарных обязательствах", принятым 1 июня 1995 г., Правительство России

обязывалось разработать программу погашения в 1995-1997 гг. внутреннего долга в части товарных обязательств, исходя из принципа его полной компенсации. До настоящего времени указанная программа Правительством России не утверждена.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫЙ ЗАЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях привлечения средств населения для финансирования дефицита федерального бюджета в соответствии с Законом Российской Федерации от 13 ноября 1992г. № 3878-1 "О государственном внутреннем долге Российской Федерации" Правительство Российской Федерации в 1995 году приняло решение о выпуске государственного сберегательного займа Российской Федерации (ОГСЗ) для инвестирования средств граждан Российской Федерации в государственные ценные бумаги.

Поступление средств от реализации ОГСЗ за 1995-96 гг. составило 11282,3 млрд рублей, а выплачено за этот же период 8308,5 млрд рублей, или 73,6%.

В бюджете на 1995 год данный вид заимствований и расходы по его обслуживанию не проектировались, а фактические расходы составили 262,2 млрд рублей (выплата купонного дохода). В бюджете на 1996 год были предусмотрены расходы на платежи по купонному доходу ОГСЗ, включая плату за обслуживание в размере 2,4% с учетом НДС Сбербанку России в сумме 5250,0 млрд рублей. Фактически расходы составили 8037,6 млрд рублей, или 86,3% от поступивших в бюджет средств.

За первое полугодие 1997 года была проведена эмиссия облигаций Государственного сберегательного займа Российской Федерации на сумму 7000,0 млрд рублей. Поступило в бюджет 7144,9 млрд рублей, из бюджета перечислено 1495,2 млрд рублей на обслуживание и выплату купонного дохода и 4000,0 млрд рублей — на погашение облигаций. Практически Государственный сберегательный заем Российской Федерации является единственным видом государственного долга, по которому выполняются обязательства государства по расчетам с населением.

ВКЛАДЫ В СБЕРБАНК РФ, В ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ РОССИИ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЦЕННЫЕ БУМАГИ (СССР и РСФСР), ПЕРЕВОДИМЫЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ВНУТРЕННИЙ ДОЛГ

Во исполнение Федерального закона, принятого 24 октября 1991 года № 1799-1 "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР", подлежит восстановлению 339,6 млрд рублей (в ценах 1991 года), в том числе: 315,6 млрд рублей — в Сбербанке России и 24,0 млрд рублей — в организациях государственного страхования.

Принятый Федеральный закон "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации" № 73-ФЗ от 10 мая 1995 года не является законом прямого действия: не определя-

ет общей суммы долга, сроков и условий выплаты компенсаций вкладчикам, не обеспечивает учет уже проведенной компенсации. Основной его недостаток — в нем не определен источник финансирования компенсационных выплат.

В 1994 году выплаты были произведены на основании Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2297 "О единовременных компенсациях вкладчикам Сбербанка Российской Федерации, имевшим вклады на 1 января 1992 г." Подлежало начислению по данной компенсации 1112,1 млрд рублей. Фактически Минфином России было перечислено 912,1 млрд рублей. Кроме того, направлено средств из прибыли Сбербанка России — 200,0 млрд рублей.

Проверка показала, что в Минфине России отсутствует внутренний контроль за использованием средств федерального бюджета, перечисленных на эти компенсационные выплаты.

В 1996 году выплаты были произведены на основании Указа Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 733 "О мерах по предварительной компенсации вкладов отдельных категорий граждан России в Сбербанке Российской Федерации, обесценившихся в 1992-1995 годах" (компенсационные выплаты производились лицам старше 80-ти лет).

Для осуществления компенсационных выплат Правительство России выпустило именные купонные среднесрочные государственные ценные бумаги - облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД). Общая сумма государственного долга (в части ОФЗ-ПД) на 3 апреля 1997 г. составляет 3820,0 млрд рублей. Сумма по уплате купонного дохода определена в размере 764,0 млрд рублей.

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1997 год" от 26 февраля 1997 года № 29-ФЗ по разделу 18 "Обслуживание государственного долга" предусмотрено 5,9 трлн рублей на погашение задолженности по компенсации сбережений гражданам пожилого возраста (предполагается поднять возрастной порог), в том числе 0,9 трлн рублей предусмотрены на выплату купонного дохода по облигациям из расчета 20% годовых по условиям выпуска ОФЗ-ПД.

Минфином России на момент проверки не были затребованы у Сбербанка России реестры с остатками на счетах вкладчиков, что не обеспечивает четкого контроля и реального прогнозирования расходов федерального бюджета на выплату компенсаций по сбережениям престарелым гражданам и в последующие плановые периоды.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1996 г. № 494 "О мерах по восстановлению сбережений граждан Российской Федерации" Правительство России в трехмесячный срок — до 8 июля 1996 г. — должно было разработать проект федеральной программы защиты сбережений граждан, обесценившихся за 1991-1996 гг. Представленный в Правительство России еще 5 июля 1996 года проект федеральной программы защиты сбережений граж-

дан до настоящего времени не принят из-за большого числа разногласий по основным вопросам.

Основным разработчиком указанной программы по распоряжению Правительства России от 28 января 1997 г. № 124-р назначено Минэкономики России. Комиссией, образованной указанным распоряжением, проведено всего одно заседание (5 марта 1997 года), на котором были лишь одобрены основные принципы, заложенные в проекте от 5 июля 1996 года. В настоящее время работа Комиссии приостановлена в связи с изменением состава Комиссии.

При отсутствии единого подхода и четко разработанной программы восстановления сбережений граждан, Правительство России принимает распоряжение от 15 августа 1996 г. № 1244-р, которым разрешается провести эксперимент на отдельно взятой территории - Омской области - по компенсации обесценившихся в 1992-96 гг. вкладов отдельных категорий граждан в Сбербанке России. Источником финансирования эксперимента являются средства, получаемые от реализации на экспорт в 1996-97 годах 3 млн тонн нефти из собственных ресурсов АО "Сибирская нефтяная компания", а также продажи нефти, приобретаемой администрацией области на внутреннем рынке.

Распоряжение предусматривает, что порядок расходования денежных средств на компенсационные выплаты администрация Омской области согласовывает только с Минтопэнерго России, без взаимодействия с Минфином России, Сбербанком России, что привело к потере контроля за ходом эксперимента, возможности использования полученных результатов для дальнейшего решения вопроса. В ходе проверки установлено, что данным распоряжением не определены сроки проведения эксперимента, подведение его итогов и ответственные лица и организации со стороны федеральных органов исполнительной власти. В целом работа по проведению эксперимента оказалась пущенной на самотек.

ВЫВОДЫ

1. Проверкой установлено, что Минэкономики и Минфин России в ходе бюджетного процесса часто нарушают приоритеты финансирования программ, определенных федеральным законодательством, в частности выявлены нарушения федеральных законов "О государственных долговых товарных обязательствах", "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации", "О федеральном бюджете на

1995 год", "О федеральном бюджете на 1996 год" и "О федеральном бюджете к 1997 год".

Не выполнено требование Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1996 года № 494 "О мерах по восстановлению сбережений граждан Российской Федерации" в части разработки и утверждения проекта федеральной программы защиты сбережений граждан.

2. В нарушение статьи 56 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1995 год", которым определен перечень защищенных текущих расходов федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объеме (в том числе расходов по погашению внутреннего товарного долга), и статьи 67 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1996 год" фактически в 1995-1996 годах осуществлялось недофинансирование расходов по погашению задолженности государства перед населением.

3. Вне контроля Минфина России и Сбербанка России оказался проводимый по решению Правительства Российской Федерации эксперимент по компенсационным выплатам гражданам, имеющим вклады в Сбербанке России.

Реализация материалов проверки

1. Направлены письма и отчеты и реализация материалов проверки по проведенной проверке:

- Президенту Российской Федерации Б. Н. Ельцину;

- Председателю Совета Федерации Федерального Собрания РФ Е. С. Строеву;

- Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ Г. Н. Селезневу.

2. Направлено представление Председателю Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдину с предложением:

- ускорить завершение разработки федеральной программы по восстановлению и защите сбережений граждан и выплате долговых обязательств государства перед населением в соответствии с действующим федеральным законодательством и Указом Правительства Российской Федерации.

- ограничить проведение экспериментов в отдельных регионах страны до подведения итогов Омского эксперимента.

- в целях усиления контроля за расчетами с населением по долговым обязательствам правительства возложить персональную ответственность на одного из руководителей Министерства финансов Российской Федерации.

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Э. В. МИТРОФАНОВА