

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 марта 1999 года № 9 (160) “О результатах проверки эффективности механизма реализации президентской программы “Государственные жилищные сертификаты” и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на ее реализацию в 1998 году (Постановление Государственной Думы от 2.12.98 г. № 3293-II ГД)”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудиторам Счетной палаты М.И. Бесхмельницыну и В.Г. Ульянову продолжить осуществление контроля за реализацией президентской программы “Государственные жилищные сертификаты”.

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективности механизма реализации программы “Государственные жилищные сертификаты” и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на ее реализацию в 1998 году

В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 декабря 1998 года № 3350-II ГД и планом работы Счетной палаты Российской Федерации направлением по контролю за расходами федерального бюджета в промышленности, строительстве, транспорте, связи, кредитными ресурсами и банковской системой совместно с направлением по контролю расходов федерального бюджета на национальную оборону проведена проверка эффективности механизма выполнения президентской программы “Государственные жилищные сертификаты” и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на ее реализацию в 1998 году.

Цель проверки: оценка правового и организационного обеспечения выполнения федеральной целевой программы “Государственные жилищные сертификаты”, анализ эффективности механизма ее реализации, а также целевое использование средств федерального бюджета, выделенных на ее реализацию в 1998 году.

Объекты проверки: проверкой были охвачены все объекты, указанные в программах проверки, утвержденных аудитором Счетной палаты М.И. Бесхмельницыным 23 ноября 1998 года и Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 29 декабря 1998 года.

По итогам проверки составлено девять актов, с которыми под расписку ознакомлены руководители проверяемых объектов. В ходе проверки были затребованы, получены и изучены все необходимые документы.

При проведении проверки установлено следующее.

Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 1997 г. № 1062 предусмотрено, что приоритетной формой бюджетного финансирования расходов на обеспечение постоянным жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, а также граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, является выпуск и погашение государственных жилищных сертификатов.

В развитие названного Указа постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71 утверждена федеральная целевая программа “Государственные жилищные сертификаты”, которой предусматривается обеспечение в 1998-2002 годах постоянным жильем военнослужащих, увольняемых с военной службы в ходе проводимой военной реформы, граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей.

Указом Президента Российской Федерации от 28 января 1998 г. № 102 программе придан статус президентской (далее - Программа).

Для выполнения указанной Программы постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 1998 г. № 320 был утвержден “Порядок выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых военнослужащим, увольняемым с военной службы, гражданам, уволенным с военной службы, а также гражданам, подлежащим переселению из закрытых и обособленных военных городков” (далее - Порядок), в который постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1998 г. № 581 внесены некоторые изменения.

Принятыми документами определено, что главной целью является скорейшее решение проблемы обеспечения жильем указанной категории граждан путем создания системы государственной поддержки приобретения ими жилья на рынке и использования кредитных механизмов финансирования строительства и приобретения жилья.

Программой предусматривалось реализовать в 1998 году 42 тыс. государственных жилищных сертификатов, в том числе: военнослужащим, увольняемым с военной службы и гражданам, подлежащим переселению из закрытых и обособленных военных городков - 28 тыс. сертификатов; гражданам, уволенным с военной службы - 14 тыс. сертификатов.

В механизме реализации программы задействованы Госстрой России (как государственный заказчик), Минфин России, администрации субъектов Российской Федерации, Минобороны России и другие федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная служба, а также банки – участники Программы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71 государственным заказчиком Программы был определен Государственный комитет Российской Федерации по жилищной и строительной политике. На него возложен контроль за реализацией и финансированием Программы, ежеквартальное представление докладов Правительству Российской Федерации о ходе ее выполнения, а также распределение сертификатов в соответствии с поступавшими заявками между субъектами Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная служба.

Заявки на выдачу и распределение бланков сертификатов по субъектам Российской Федерации и федеральным органам, в которых законом предусмотрена военная служба, должны были производиться государственным заказчиком в соответствии с утвержденным графиком выделения средств пропорционально общему количеству граждан согласно представленным спискам получателей сертификатов. Списки граждан-участников, составленные на основании личных заявлений, представлялись государственному заказчику Программы субъектами Российской Федерации (для уволенных с военной службы) и федеральными органами власти (для увольняемых военнослужащих).

По состоянию на 1.01.99 г. Госстроем

России всего заявлено 27211 сертификатов на сумму 3786,9 млн. руб., или 64,8 % от установленного Программой задания.

Постановлением Госстроя России от 16 апреля 1998 г. № 18-37 утверждена на первое полугодие 1998 года средняя стоимость 1 кв. метра общей жилой площади по Российской Федерации для реализации Программы в размере 2800 рублей.

Приказом Минземстроя России от 30 июня 1998 г. № 13 на второе полугодие 1998 года средняя стоимость 1 кв. метра сохранена на уровне первого полугодия.

Утвержденная Госстроем России стоимость 1 кв. метра общей площади не учитывает разброс цен в регионах Российской Федерации (от центральных и южных районов до Сибири и Дальнего Востока) и не отражает действительного положения. Целесообразно было бы предложить Госстрою России подойти дифференцированно к определению стоимости 1 кв. метра по территории России с тем, чтобы размер субсидии по сертификатам максимально учитывал реальную стоимость квартир.

Программой предусмотрено, что непосредственная ее реализация осуществляется генеральным управляющим, выбираемым на конкурсной основе.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 1998 г. № 97-р образован Наблюдательный совет по контролю за реализацией федеральных программ по обеспечению жильем военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих, увольняемых с военной службы в ходе проведения военной реформы, граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей. Председателем совета был утвержден Б.Е. Немцов, а с 19 октября 1998 года - назначен В.А. Густов - Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

Госстроем России по согласованию с Наблюдательным советом утверждено "Положение о порядке подготовки и проведения конкурса по выбору генерального управляющего президентской программой "Государственные жилищные сертификаты" и создана комиссия по проведению конкурса. Конкурс проведен 16 апреля 1998 года.

Победителем конкурса стал консорциум в составе: ГУ "Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ" Госстроя России, АО "Военно-страховая компания" и АО "Агентство ипотечного жилищного кредитования".

В соответствии с Положением о порядке подготовки и проведения конкурса генеральный управляющий Программой должен действовать на основании договора, заключенного в двадцатидневный срок после подписания протокола об итогах конкурса. Только после подписания указанного договора победитель конкурса становится генеральным управляющим Программой. Конкурсной комиссией было предложено подписать договор до 5 мая 1998 года.

Проверкой установлено, что полномочия генерального управляющего Программой в 1998 году договором оформлены не были.

Более того, приказом Госстроя России от 22 апреля 1998 г. № 17-89 (без участия Минфина России) исполнение обязанностей генерального управляющего Программой возложено только на “Объединенную дирекцию по реализации федеральных инвестиционных программ” – исполнительного директора консорциума, что является нарушением условий конкурса.

Генеральный управляющий обеспечивает координацию взаимодействия Минфина России, Госстроя России, администраций субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, банков - участников Программы. Он отвечает за методическое обеспечение реализации Программы, осуществляет необходимые согласования с соответствующими министерствами и ведомствами по ходу реализации Программы и контролирует соответствие деятельности всех участников реализации Программы ее условиям.

Отчеты о результатах реализации Программы должны ежемесячно представляться генеральным управляющим Программой Госстрою России и Минфину России, которые отвечают за реализацию Программы непосредственно перед Правительством Российской Федерации.

Реализация Программы в части, касающейся военнослужащих, увольняемых в ходе проведения военной реформы, в Минобороны России производилась в порядке, установленном приказом Министра обороны Российской Федерации от 16 апреля 1998 г. № 178 “О мерах по обеспечению реализации президентской программы “Государственные жилищные сертификаты” в Министерстве обороны Российской Федерации”.

Во исполнение этого приказа заместителем Министра обороны Российской Федерации приказом от 26 апреля 1998 года № 82 “О создании нештатной Рабочей группы по реализации в Министерстве обороны

Российской Федерации президентской программы “Государственные жилищные сертификаты” в Минобороны России была создана внештатная Рабочая группа, призванная обеспечить сопровождение Программы в Вооруженных Силах Российской Федерации. В этих же целях были созданы рабочие комиссии в видах Вооруженных Сил, военных округах, ВДВ, главных и центральных управлениях Минобороны России.

Аналогичные группы были созданы и в других федеральных органах исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.

Контрольные цифры на количество государственных жилищных сертификатов и их распределение пропорционально количеству увольняемых военнослужащих между видами Вооруженных Сил, военными округами, ВДВ, главными и центральными управлениями Минобороны России были утверждены 3 августа 1998 г. Начальником строительства и расквартирования войск – заместителем Министра обороны Российской Федерации генерал-полковником А.Д. Косованом.

В 1998 году, в рамках проводимой в Вооруженных Силах Российской Федерации военной реформы, подлежали увольнению 22,3 тысячи военнослужащих, не обеспеченных жилой площадью в соответствии с социальными нормами.

Практическая реализация Программы в Вооруженных Силах Российской Федерации началась 6 мая 1998 года. Рабочей группой Минобороны России, в которую поступали данные о военнослужащих и гражданах, отселяемых из закрытых военных городков, изъявивших желание стать участниками Программы, были сформированы списки на 25162 человек по видам Вооруженных Сил, военным округам, ВДВ, главным и центральным управлениям.

В соответствии с поступившими в Рабочую группу списками военнослужащих, изъявившими желание стать участниками Программы, и фактическим количеством сертификатов, полученных из Минфина России, Рабочая группа представила в Главное управление военного бюджета и финансирования (ГУВБиФ) Минобороны России списки для выдачи военнослужащим государственных жилищных сертификатов в количестве 10142 штук на сумму 1432,4 млн. рублей, т.е. на всю сумму средств, учтенную Минфином России при выдаче Минобороны России 10203 штук бланков сертификатов.

Из-за неполного выделения Минфином России количества государственных жилищных сертификатов в 1998 году не был полностью обеспечен принцип их предоставления по видам Вооруженных Сил, военным округам, главным и центральным управлениям Минобороны России пропорционально количеству увольняемых военнослужащих, не обеспеченных жильем.

Граждане, подлежащие переселению из закрытых и обособленных военных городков, включаются в общий список по Минобороны России. В 1998 году им выдано 1839 сертификатов, в том числе гражданским лицам - 201 сертификат.

К недостаткам механизма реализации Программы в Минобороны России следует отнести следующие факты:

- в процессе работы было выявлено значительное количество государственных жилищных сертификатов, поступивших от уполномоченных банков без отметок об их оплате, либо оформленных ненадлежащим образом;

- в ряде случаев направление оплаченных государственных жилищных сертификатов производилось не через банки, участвующие в реализации Программы, а через администрации субъектов Российской Федерации и Минфин России;

- в ГУВБиФ Минобороны России неоднократно направлялись государственные жилищные сертификаты, выданные МВД России, ФПС России, а также администрациями субъектов Российской Федерации, что порождало излишнюю переписку.

Реализация выписанных сертификатов во многих случаях затягивалась по причине многочисленных ошибок, допущенных рабочими комиссиями на местах, при составлении списков получателей государственных жилищных сертификатов (неверно указывались фамилия, имя, отчество военнослужащего, численный состав семьи, избранное место жительства и т.п.). В этой связи в Минфине России было заменено 1345 бланков сертификатов и 89 - сдано в Минфин России для переоформления.

Кроме того, в ходе проведенного в Минобороны России анализа списков участников программы было установлено, что

средний состав семьи военнослужащего составляет в среднем 3,5 человека, а не 3 человека, как было заложено разработчиками Программы в расчетах потребности средств на ее реализацию. В результате объем средств, планируемых к компенсации за государственные жилищные сертификаты для увольняемых военнослужащих Минобороны России, оказался заниженным в 1,2 раза.

После получения от банков, участвующих в реализации Программы, подлинников сертификатов с отметкой об оплате жилья или нереализованных сертификатов ГУВБиФ Минобороны России ежемесячно представляло их в Минфин России и в копии - государственному заказчику Программы.

По оперативным сведениям, еженедельно поступающим в Рабочую группу Минобороны России, в 1998 году по сертификатам приобретено 4807 квартир, или 48,0 % от общего количества выданных военнослужащим сертификатов.

Проверкой установлено, что для обеспечения реализации Программы в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по гражданам, уволенным с военной службы) также образованы рабочие группы и комиссии, которые, в основном, были созданы в конце мая - июле 1998 года.

Списки граждан, уволенных с военной службы, первоначально составляются в субъектах Российской Федерации в соответствии с очередью на улучшение жилищных условий. В дальнейшем включение граждан в очередь на получение сертификатов производится по мере подачи документов в комиссию.

Государственным заказчиком при формировании заявок на выпуск сертификатов Минфином России допускалось непропорциональное их распределение по различным субъектам Российской Федерации.

Всего в 1998 году Минфином России по субъектам Российской Федерации выдан 2371 сертификат, или 10,2 % от общего количества зарегистрированных участников.

Данные о количестве граждан, уволенных с военной службы, и военнослужащих, увольняемых в ходе проведения реформы, стоящих на очереди по субъектам Российской Федерации и в Минобороны России, приведены в таблице № 1.

По состоянию на:	Всего желающих получить ГЖС по спискам субъектов РФ	Всего желающих получить ГЖС по спискам Минобороны России	Выдано Минфином России бланков сертификатов для уволенных с военной службы	Выдано Минфином России бланков сертификатов для увольняемых в ходе проведения военной реформы	Получено квартир
1.06.98 г.	5874	5874			
1.07.98 г.	23123	7840	707	3579	131
1.08.98 г.	27841	10667	707	7126	332
1.09.98 г.	28652	18189	2370	10413	886
1.10.98 г.	28652	19190	2370	10413	2460
1.11.98 г.	30979	24010	2370	10413	3730
1.12.98 г.	30979	24410	2370	10413	5026
1.01.99 г.	35650	25162	2371	10413	6038

В соответствии с Программой сертификаты должны распределяться между категориями военнослужащих, увольняемых с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, в пропорции 2:1, обеспечивая таким образом приоритетное обеспечение жильем военнослужащих, увольняемых с военной службы. Однако фактически такое соотношение в 1998 году не выдержано и составляет 4:1.

В ходе проверки выявлено, что генеральным управляющим Программы разработана и доведена до субъектов Российской Федерации форма еженедельной отчетности, на основе которой составляется сводная справка, представляемая государственному заказчику, Минфину России, в аппарат Правительства Российской Федерации и Администрацию Президента Российской Федерации. Однако установлено, что генеральный управляющий свои обязанности по контролю за соответствием деятельности всех участников Программы условиям ее реализации выполнял не в полном объеме.

Так, Порядком установлено, что копии реестров выданных в течение месяца сертификатов представляются выдавшими их органами исполнительной власти государственному заказчику Программы и Минфину России. Установлены факты, когда реестры представлены генеральному управляющему, но отсутствуют в Минфине России. Это свидетельствует о том, что

механизм, заложенный в Порядке, еще недостаточно отлажен и требует упрощения.

Порядком предусмотрено, что сертификаты выдаются в срок не позднее одного месяца со дня получения бланков в Минфине России, однако по состоянию на 1 января 1999 г. остались не выданными 96 бланков сертификатов.

Минфин России при передаче бланков сертификатов администрациям субъектов Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти не указывал в актах передачи сумму субсидий, определенную приказом, на которую должны быть выписаны сертификаты. Это приводило к произвольному подходу рабочих групп при заполнении бланков.

В соответствии с Порядком федеральные органы исполнительной власти, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, и администрации субъектов Российской Федерации ежемесячно должны передавать Минфину России и государственному заказчику Программы для учета и составления единого реестра сертификатов копии перечня оплаченных сертификатов. Однако у генерального управляющего Программой нет в полном объеме перечней оплаченных сертификатов по 26 субъектам Российской Федерации и по ФПС России.

Генеральный управляющий Программой по указанным фактам никаких мер не принимал.

Программой предусмотрено, что

генеральный управляющий осуществляет ее финансирование, в том числе с использованием целевого фонда финансирования Программы, и обеспечивает перечисление средств безвозмездных субсидий по государственным жилищным сертификатам.

Однако в ходе проверки установлено, что при финансировании Программы в соответствии с Порядком перечисление средств на заблокированные счета граждан-участников Программы через банки, отобранные по конкурсу, производится по их заявке непосредственно органами федерального казначейства без участия генерального управляющего Программой. Таким образом, создавать специальный целевой фонд генерального управляющего Программой нет необходимости.

В соответствии с программой была проведена проверка реализации Программы в правительствах г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

По состоянию на 1 января 1998 года в Санкт-Петербурге на учете по улучшению жилищных условий состояло 1430 семей граждан, уволенных с военной службы, на 1 декабря 1998 года - 1497 семей. Сроки ожидания получения жилья в среднем составляют 6 лет.

В Ленинградской области по состоянию на 1 января 1998 года на учете по улучшению жилищных условий состояло 3008 семей граждан, уволенных с военной службы, на 1 декабря 1998 года - 3094 семьи. Сроки ожидания получения жилья в среднем составляют 8 лет.

Списки участников Программы формировались в муниципальных образованиях города и области из числа граждан, уволенных с военной службы и состоящих на учете для получения жилья, на основании их заявлений.

Списки, утвержденные распоряжениями глав администраций муниципального образования, и протоколы совещаний жилищных комиссий, оформленные в установленном порядке, направлялись в рабочие группы, где на основании даты приема на учет были сформированы единые по городу и области очереди.

В целях исключения случаев выдачи государственных жилищных сертификатов гражданам, имеющим жилые помещения по установленным нормам, муниципальными образованияами до выдачи сертификатов представляются в рабочие группы сведения о регистрации граждан, уволенных с военной службы и членов их семей, подтверждающие

необходимость улучшения жилищных условий. В случае обнаружения сведений о наличии жилых помещений по установленным нормам, в том числе на территории России и за ее пределами, семьи граждан, уволенных с военной службы, снимаются с учета по улучшению жилищных условий в установленном порядке. Выдача сертификатов осуществляется с расчетом субсидии только на состав семей, не обеспеченных жилыми помещениями по норме.

Следует отметить, что установленный порядок предусматривает приобретение жилья гражданами, уволенными с военной службы, только на территории, где они состоят на учете. Такие ограничения в случае выбора владельцем сертификата варианта на территории другого субъекта Российской Федерации приводят к значительной потере времени на переоформление выданного сертификата.

В соответствии с Порядком, получив государственный жилищный сертификат, гражданин имеет право обратиться в один из отобранных по конкурсу банков и открыть в нем на свое имя заблокированный целевой счет, на который в установленный срок будут перечислены денежные средства в размере выделенной гражданину безвозмездной субсидии. Средства с заблокированного целевого счета могут быть использованы только на оплату приобретения жилья в безналичной форме.

Банки являются основными исполнителями по работе с денежными средствами безвозмездных субсидий, размещаемыми на заблокированных целевых счетах граждан. Они осуществляют контроль за правильностью оформления договора купли-продажи жилья, предъявляемого в банк участником Программы, в части наличия нотариально заверенных подписей, печатей, реквизитов договаривающихся сторон, отметки органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, и сделок с ним; за зачислением собственных средств владельца сертификата (в случае превышения стоимости жилья по договору купли-продажи жилья над суммой, указанной в сертификате) на его целевой заблокированный счет; выдают гражданам долгосрочные ипотечные жилищные кредиты и обслуживают их.

В связи с причинами, вызванными неудовлетворительной экономической ситуацией в стране, снижением покупательской способности сертификата и затруднениями с покупкой жилья темпы реализации Программы замедлились и за сентябрь-декабрь 1998 года

выдан всего один сертификат.

Таким образом, разработанная в 1998 году нормативно-законодательная база и отработанный на ее основе механизм реализации Программы позволяют, при уточнении его отдельных положений, своевременно и без существенных сбоев выполнять президентскую программу "Государственные жилищные сертификаты" при условии полного финансирования.

В ходе проверки финансирования Программы в 1998 году установлено, что Президентом Российской Федерации 23 марта 1998 г. был утвержден "График выделения средств по направлениям расходов и источникам поступления доходов, предусмотренных Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1998 год" для реализации президентской программы "Государственные жилищные сертификаты" (далее - График).

По сертификатам, подлежащим выдаче в 1998 году, в соответствии с Графиком размер субсидий определен в сумме 5100,08 млн. руб., в том числе для военнослужащих, увольняемых с военной службы и приравненных к ним лиц - 3736,98 млн. руб., для граждан, уволенных с военной службы, - 1363,1 млн. руб.

До утверждения федерального бюджета на 1998 год определены источники финансирования Программы, в том числе:

- сверхплановые доходы Фонда развития таможенной системы Российской Федерации - 1387 млн. руб. (27 % от общего объема, определенного Графиком на 1998 год);

- средства, поступающие от приватизации - 343,75 млн. руб. (6,7 %);

- средства от реализации военного имущества - 250 млн. руб. (5 %);

- поступления из источников внешнего заимствования - 3119,33 млн. руб. (61,2 %) при условии успешного завершения переговоров с Правительством Японии;

- доходы федерального бюджета.

Утвержденный График предусматривал ежемесячную роспись объемов выделяемых средств по направлениям расходов и источникам поступления доходов по обеспечению Программы. Финансирование субсидий по фактически выданным сертификатам (их погашение) было начато со значительным отставанием, после того, как были напечатаны бланки сертификатов (в марте 1998 г.), выпущены приказы Минфина России о выпуске и выдаче сертификатов и решены вопросы, связанные с их обеспечением.

После утверждения Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год", а также в

связи с уточнением источников финансирования и сроков погашения субсидий необходимо было внести изменения в утвержденный Президентом Российской Федерации График, что сделано не было.

В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 1998г. № 42-ФЗ "О федеральном бюджете на 1998 год" (статья 26) на обеспечение жильем военнослужащих по разделу "Национальная оборона" предусмотрено выделение 2100 млн. рублей.

Статьей 30 указанного Федерального закона, в целях привлечения дополнительных средств и образования источников финансирования, помимо средств федерального бюджета, предусмотренного по разделу "Национальная оборона", было намечено образовать целевой бюджетный Фонд содействия военной реформе. Установлено, что в 1998 году в указанный Фонд равномерно в течение года направляется 1 % средств по всем расходным статьям федерального бюджета (за исключением расходов на национальную оборону и обслуживание государственного долга) с соответствующим сокращением расходов по указанным статьям, а также 5 % средств, поступивших от приватизации федеральной собственности на аукционах или конкурсах и продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации.

Статьей 82 этого же Закона 57,6 % поступлений от сверхплановых доходов Фонда развития таможенной системы Российской Федерации направляются на финансирование жилищного строительства для военнослужащих, увольняемых из Вооруженных Сил Российской Федерации, сотрудников правоохранительных органов и органов государственной безопасности.

Статьей 106 Федерального закона установлены нормативы распределения средств от приватизации федеральной собственности на аукционах или по конкурсу, а также от продажи акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации, из которых в федеральный бюджет намечалось направлять 88,1 %, в том числе на строительство жилья для военнослужащих, увольняемых с военной службы в запас или отставку, - 5 процентов.

Положения Графика, утвержденного Президентом Российской Федерации, были фактически учтены в утвержденном Федеральном законе частично по внутренним источникам (постатейно) и только в процентном соотношении. Абсолютных значений источников финансирования в федеральном бюджете по

Поступление средств в целевой бюджетный Фонд	1982,6 6	954,63	160,12	124,86	132,03	250,03	360,99	-*
В том числе на 1 число последующего месяца			954,62	1114,7 5	1239,61	1371,64	1621,7	1982,6 6
в том числе:								
1 % от произведенных расходов	1774,8 2	900,38	148,89	124,35	130,37	247,54	223,29	-*
5 % от доходов от приватизации	71,43	54,2 5	11,23	0,5 1	1,66	2,49	1,29	-*
57,6 % сверхплановых поступлений ГТК Российской Федерации	136,41	0	0	0	0	0	136,41	-*
Финансирование Программы - всего, в том числе:	865,47 *	Июнь 3,24	65,26	162,43	177,81	171,19	152,68	132,86 9
По Департаменту оборонного комплекса – признак “13”	658,81 *	3,24	60,75	140,51	142,52	111,49	109,39	90,91
По Департаменту отраслевого финансирования – признак “07”	206,66 *	-	4,5 1	21,92	35,2 9	59,7	43,29	41,95
Кроме того, профинансировано за счет федерального бюджета по разделу “Нацоборона”	900	700	-	-	-	-	200	-
% финансирования выданных сертификатов	43, 7							

*)Приведены данные, полученные в ГУФК Минфина России. По данным департаментов Минфина России по состоянию на 12 января 1999 г. погашены ГЖС на сумму 898,6 млн. руб. (45,3 % к объему поступивших на погашение сертификатов средств целевого бюджетного Фонда), в том числе по военнослужащим, увольняемым с военной службы, – 688 млн. руб., гражданам, уволенным с военной службы, - 210,6 млн. рублей.

Общее количество сертификатов, выданных в 1998 году, составило 12784 шт. на сумму 1791,84 млн. руб., в том числе по военнослужащим - 10413 шт. на сумму 1461,79 млн. руб., по уволенным - 2371 шт. на сумму 330,05 млн. рублей.

В таблице № 3 приведены данные по количеству выданных сертификатов и их финансированию в течение 1998 года.

В соответствии с решением Наблюдательного

совета по контролю за реализацией федеральной программы по обеспечению жильем военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих, увольняемых с военной службы в ходе проведения военной реформы, граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей (протокол № 3 от 21 февраля 1998 г.) Минфином России был размещен заказ на изготовление бланков жилищных сертификатов и оформлен договор на

сумму 40,3 тыс. руб. с Московской типографией Гознака, оплаченный в марте 1998 г. в соответствии с распоряжением Министра за счет резерва поддержания фондового рынка с

отнесением расходов на финансирование программы строительства жилья для военнослужащих, уволенных в запас, то есть за счет государственных инвестиций.

Таблица № 3

	Кол-во сертификатов, шт.		Сумма субсидий по выданным сертификатам, млн. руб.		Сумма субсидий по погашенным сертификатам, млн. руб.		% погашения сертификатов	
	по графику	фактически	по графику	фактически	фактически	к графику	по выданной сумме	
Всего, в том числе:	42000	12784	5100,08	1791,84	865,47	17	48,3	
Военнослужащим	28000	10413	3736,98	1461,79	658,81	17,6	45,1	
Уволенным с военной службы	14000	2371	1363,1	330,05	206,66	15,2	62,6	
Кроме того, Минобороны России					900			
Общий объем финансирования			5100,08	1791,84	1765,47	34,6	98,5	

В соответствии с Порядком финансирование расходов, связанных с осуществлением деятельности генерального управляющего Программой, предусматривалось обеспечить в 1998 году за счет средств федерального бюджета по разделу "Прочие расходы", а в последующие годы - за счет средств федерального бюджета на финансирование Программы.

Смета расходов на содержание генерального управляющего Программой на 1998 год была утверждена в сумме 20,0 млн. рублей. Финансирование фактически было открыто в июне 1998 года.

Всего Минфином России на осуществление деятельности генерального управляющего Программой было выделено 4,5 млн. руб. целевого финансирования, или 22,5 процентов. В общей сумме затрат на содержание генерального управляющего расходы на оплату труда составили 42,4 %, налоги и отчисления - 16,4 %, материальные затраты и прочие расходы - 41,2 процента.

Расходы на мероприятия по рекламно-информационному обеспечению Программы составили 97,6 тыс. руб., или 2,2 % от общей суммы затрат на содержание генерального управляющего.

Затраты на рекламу Программы по телевидению генеральным управляющим

Программой и государственным заказчиком не производились.

Проверкой установлено, что для отбора кредитных организаций - участников Программы был проведен конкурс. Правительственная комиссия по финансовой и денежно-кредитной политике утвердила (протокол от 28 апреля 1998 г. № 63) итоги конкурса на право участия коммерческих банков в реализации президентской программы "Государственные жилищные сертификаты". Победителями конкурса были признаны три банка: Сбербанк России, Промстройбанк России и Инкомбанк.

После августовского кризиса банковской системы Сбербанк России остался практически единственным из уполномоченных банков, который продолжает осуществлять обслуживание владельцев государственных жилищных сертификатов.

Проведена проверка участия Сбербанка России в реализации президентской программы "Государственные жилищные сертификаты", в том числе в Санкт-Петербургском банке Сбербанка России и его отделениях проведены проверки соблюдения порядка открытия и осуществления операций по блокированным целевым счетам, открытым владельцам государственных жилищных сертификатов.

Установлено, что выдача государственных жилищных сертификатов участникам президентской программы была начата без методического обеспечения работы уполномоченных банков.

В связи с этим соглашение между Минфином России и Сбербанком России по обслуживанию Программы было заключено не в недельный срок после проведения заседания Наблюдательного совета (как было рекомендовано его решением от 28 апреля 1998 г.), а по истечении месяца – 2 июня 1998 года.

По состоянию на 1 января 1999 г. операции по обслуживанию Программы осуществляли 70 территориальных банков Сбербанка России. Владельцам государственных жилищных сертификатов в отделениях Сбербанка России открыто 7523 блокированных целевых лицевого счета, общая сумма субсидий по которым составила 1050,4 млн. рублей. От владельцев сертификатов принято к оплате 5983 договора купли-продажи жилья, из которых оплачено 5915 договоров. Общая сумма субсидий по принятым договорам составила 839,9 млн. руб., по оплаченным договорам – 820,7 млн. рублей.

Владельцам сертификатов отделениями Сбербанка России предоставлено 12 ипотечных кредитов на общую сумму 201 тыс. рублей.

Сумма процентов, начисленных на средневзвешенный остаток средств на блокированных целевых транзитных счетах, составила 111, 63 тыс. руб., из них в федеральный бюджет перечислено 108,52 тыс. рублей.

В организации работы Сбербанка России по обслуживанию Программы выявлены следующие недостатки.

Сбербанк России не располагает ежемесячной информацией о проводимой территориальными банками работе по реализации Программы, в том числе данными о количестве открытых блокированных целевых лицевого счета и оплаченных договоров купли-продажи жилья, сумме выделенных субсидий и сумме процентов, начисленных на средневзвешенный остаток средств на блокированных целевых транзитных счетах и перечисленных в федеральный бюджет, о предоставлении ипотечных кредитов, стоимости приобретенной жилой площади и ее размерах.

Предоставление информации в форме отчета об участии уполномоченных банков в реализации Программы законодательными документами предусмотрено не было, а Сбербанк России не проявил инициативы по разработке программного обеспечения, позволяющего оперативно получать

необходимую информацию, связанную с обслуживанием территориальными банками Программы.

Отдельные сведения по открытию и обслуживанию блокированных целевых счетов территориальные банки представляли в Сбербанк России по разовым запросам в июле, августе и ноябре 1998 г. Сведения, отражающие участие Сбербанка России в реализации Программы, на 1 января 1999 г. Сбербанк России запросил по территориальным банкам (исх. № 21/550 от 4.02.99) лишь в период проведения данной проверки.

Территориальные банки и их отделения допускают нарушения в оформлении оплаченных сертификатов. В ряде случаев сертификаты представляются в Минобороны России без отметки о произведенной оплате, отсутствуют печать и подпись работника банка, не проставлена площадь приобретенного жилья или проставлена неправильно. Минобороны России возвратило 20 территориальным банкам 89 сертификатов на дооформление.

В связи с тем, что банками не оформляются должным образом оплаченные сертификаты, нарушается порядок их погашения в Минфине России и учета в Госстрое России. Многие сертификаты, оплаченные в июле – августе 1998 г., из-за их возврата Минобороны России отделениям Сбербанка России на дооформление, были переданы в Минфин России для погашения только в декабре 1998 г., а в ряде случаев, не переданы до настоящего времени.

Федеральной целевой программой “Государственные жилищные сертификаты”, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 1998 г. № 71 (раздел 9), предусмотрено, что экспертизу сделок по приобретению жилья проводят банки.

Утвержденный Порядок допускает приобретение жилья, общая площадь которого больше или меньше социальной нормы площади жилья на семью, но не менее площади, установленной для постановки на учет для улучшения жилищных условий по избранному месту жительства.

Установлены факты, когда по договору купли - продажи оплачено жилье, площадь которого меньше площади, установленной для постановки на учет для улучшения жилищных условий.

Проверка Санкт-Петербургского банка Сбербанка России показала, что банк активно участвует в реализации программы

“Государственные жилищные сертификаты”.

Вместе с тем, в отделениях Санкт-Петербургского банка Сбербанка России установлены недостатки в части:

открытия блокированных целевых лицевых счетов владельцам сертификатов. Нумерация этих счетов осуществлялась до октября 1998 г. не в соответствии с Правилами ведения бухгалтерского учета в кредитных организациях, расположенных на территории Российской Федерации, утвержденными приказом Банка России от 18 июня 1997 г. № 02-263, и указаниями Банка России от 9 июня 1998 г. № 257-У “О порядке открытия и осуществления операций по блокированному целевому счету, открываемому владельцу государственного жилищного сертификата”;

учета принятых государственных жилищных сертификатов. В нарушение указаний Банка России от 9 июня 1998 г. № 257-У не все отделения банков осуществляли их учет на отдельном лицевом счете по внебалансовому счету № 91202;

соответствия принятых отделениями банка договоров купли-продажи и оприходованных по внебалансовому счету, что является несоблюдением порядка ведения учета, установленного Санкт-Петербургским банком Сбербанка России;

контроля за оформлением договоров купли-продажи. Не всегда дополнительные соглашения к договорам купли-продажи жилья, принятые отделениями банка к оплате, были зарегистрированы в регистрационных органах, уполномоченных осуществлять государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

оформления оплаченных сертификатов. На оборотной стороне сертификатов отделения банка не всегда правильно отражали размер приобретенного жилья.

По сообщению Краснодарского банка Сбербанка России (от 23.11.98 г. № 21/4679) в августе 1998 г. имели место факты задержки перечисления средств на оплату договоров со стороны органов казначейства. Всего было 69 случаев задержки перечисления средств от 1 до 12 дней.

Фактов нецелевого использования средств, выделенных на оплату субсидий владельцам сертификатов, проверкой не установлено.

Выводы и предложения

1. Разработанный механизм реализации президентской программы “Государственные жилищные сертификаты” соответствует действующим нормативно-правовым актам

Российской Федерации. Как показывает проверка, при четком организационном обеспечении Программы со стороны соответствующих федеральных органов исполнительной власти, при уточнении ее отдельных положений, он может работать эффективно и без существенных сбоев.

2. В ходе проверки установлен низкий уровень финансирования Программы. За 1998 год она профинансирована в сумме 865,47 млн. руб., или на 16,9 % к утвержденному по Графику объему предоставляемых субсидий и на 48 % - к сумме выданных сертификатов. С учетом профинансированных расходов на строительство жилья по разделу “Национальная оборона” в сумме 900 млн. руб. финансирование составляет 35 и 99 % соответственно.

С августа 1998 года Минфином России выдача бланков сертификатов необоснованно прекращена.

3. Проверкой выявлено, что в процессе реализации Программы имели место отдельные недостатки и нарушения, а именно:

рабочие группы для организации работы по реализации Программы в субъектах Российской Федерации были образованы, в основном, в конце мая 1998 г., что негативно отразилось на сроках проведения организационной и разъяснительной работы по подготовке списков участников Программы;

в нарушение положения, предусматривающего распределение сертификатов в пропорции 2:1 между категориями военнослужащих, увольняемых с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, фактическое соотношение составило 4:1;

размер субсидий не обеспечивал возможность приобретения военнослужащими, увольняемыми в ходе военной реформы, жилья в соответствии с предусмотренными социальными нормами, так как заложенный расчетный состав семьи оказался заниженным в 1,2 раза, что требовало дополнительного финансирования.

4. В нарушение Положения о порядке подготовки и проведения конкурса по выбору управляющего президентской программой “Государственные жилищные сертификаты” государственный заказчик программы – Госстрой России и Минфин России на момент проверки не заключили договор с генеральным управляющим Программой.

5. Установлены нарушения со стороны генерального управляющего Программой: при формировании по поручению

государственного заказчика (Госстроя России) заявок в Минфин России на выпуск и распределение сертификатов допускалось непропорциональное их выделение по субъектам Российской Федерации согласно представленным спискам участников Программы;

не установлен контроль за сроками выдачи сертификатов в субъектах Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти в соответствии с действующим Порядком, которым установлено, что выдача сертификатов должна производиться в месячный срок со дня их получения в Минфине России. По состоянию на 1.01.99 г. субъектами Российской Федерации остались не выданными 96 бланков сертификатов, которые до настоящего времени не возвращены в Минфин России;

по 26 субъектам Российской Федерации отсутствуют копии реестров выданных сертификатов и перечней оплаченных сертификатов;

при получении от субъектов Российской Федерации копий реестров выданных сертификатов не принимались меры в случаях превышения сумм субсидий, установленных в приказах Минфина России;

не всеми субъектами Российской Федерации еженедельные данные по реализации Программы представлялись своевременно и достоверными.

6. Проверкой установлено, что выдача государственных жилищных сертификатов участникам президентской программы была начата без методического обеспечения работы уполномоченных банков (Сбербанк России, Промстройбанк России, Инкомбанк).

7. В настоящее время Сбербанк России является единственным из уполномоченных банков, который продолжает осуществлять обслуживание владельцев государственных жилищных сертификатов.

8. Сбербанк России не располагает ежемесячной информацией о проводимой территориальными банками работе по реализации Программы, со стороны которых допускаются случаи неправильного оформления оплаченных сертификатов, что приводит к нарушению порядка их погашения и учета.

9. Установлены недостатки, касающиеся открытия банками блокированных целевых лицевых счетов владельцам сертификатов, учета принятых государственных жилищных сертификатов и договоров купли-продажи жилья, оформления оплаченных сертификатов.

Имеются факты, когда по договору купли – продажи оплачено жилье, площадь которого меньше площади, установленной для постановки на учет для улучшения жилищных условий.

10. Имели место факты задержки перечисления средств на оплату договоров со стороны органов казначейства.

11. Минфином России, полученный в июле 1998 г. от Правительства Японии кредит в размере 57700 млн. японских иен (рублевый эквивалент 2 548,8 млн. руб., или 413,1 млн. долл. США), который согласно утвержденному Президентом Российской Федерации Графику должен быть направлен на финансирование Программы, полностью использован на другие цели, в том числе: на погашение внешнего долга Российской Федерации - 81,74 тыс. долл. США и на текущие нужды по финансированию федерального бюджета - 2059,7 млн. рублей.

12. Федеральным законом от 22 февраля 1999 года “О федеральном бюджете на 1999 год” (ст. 24, 31, 74, 87, 107) определено финансовое обеспечение мероприятий по реализации Программы в 1999 году в пределах фактически полученных доходов в сумме не менее 4,5 млрд. руб., что недостаточно для ее выполнения в установленные сроки до 2002 года. Требуется уточнение Программы как по отдельным положениям механизма реализации, так и по срокам ее выполнения.

13. Используя опыт работы по реализации Программы в 1998 году, а также учитывая выявленные недостатки и сложности в системе прохождения и погашения сертификатов, предлагается внести изменения и дополнения в Программу и Порядок выпуска и погашения сертификатов, касающиеся:

индексации стоимости и изменения сроков действия сертификатов;

ежеквартального определения размера безвозмездных субсидий исходя из средней рыночной стоимости жилья на территории субъектов Российской Федерации;

ограничений по условиям приобретения жилья гражданами, уволенными с военной службы, только на территории, где они состоят на учете;

предоставления рабочим группам субъектов Российской Федерации права выдачи сертификатов для приобретения жилья за пределами данного субъекта Российской Федерации при соблюдении условия, что размер субсидии должен определяться исходя из меньшей по обоим субъектам Российской Федерации стоимости 1 кв. метра общей площади;

предельного срока предъявления военнотружущими, увольняемыми с военной службы, сертификатов для регистрации в администрациях субъектов Российской Федерации;

экспертизы сделок по приобретению жилья банками и органами, занимающимися регистрацией жилой площади;

создания единой информационной системы, позволяющей оперативно получать информацию по вопросам открытия и обслуживания заблокированных целевых счетов в отделениях территориальных банков Сбербанка России. Рекомендовать Сбербанку России обеспечить ежемесячное представление территориальными банками информации по вопросам обслуживания Программы.

14. Необходимо отказаться от политики привязки цен (или стоимости) жилья в Российской Федерации к эквиваленту в иностранной валюте, так как существующая база стройматериалов и стройиндустрии позволяет обходиться без привлечения импортных компонентов и иностранной рабочей силы. Элементы внутренней отделки и их покупка, как правило, осуществляются уже собственно владельцами квартир. Поэтому установленная цена на первичном рынке жилой площади должна учитывать это обстоятельство. Решение данных вопросов позволит уменьшить объем средств федерального бюджета, направляемых на реализацию Программы.

В процессе проверки Госстроем России совместно с Минфином России, Минобороны России и другими заинтересованными организациями, включая Сбербанк России, готовились материалы к заседанию Правительства Российской Федерации по рассмотрению вопроса "О ходе реализации президентской программы "Государственные жилищные сертификаты", которое состоялось 25 февраля 1999 года.

В указанных материалах, включая проект уточненного Порядка выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов и предложения по уточнению программы, были учтены замечания и предложения, указанные в актах проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным представлению Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации и Госстрой России не направлять, а ограничиться направлением отчета в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а по итогам

года провести проверку исполнения Программы.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. Г. УЛЬЯНОВ