

ГАРФ, гр. 5446, в.п. 163, дело 31 65

ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ СССР

(28)/4811



КОНТРОЛЬНАЯ ПАЛАТА СССР

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ

тов. СИЛАЕВУ И.С.

Контрольная палата СССР направляет "Материалы по проверке и анализу исполнения Союзного бюджета и внебюджетных фондов за 9 месяцев 1991 года" и свои предложения по законодательному оформлению возникшего дефицита.

Приложение: упомянутое - 31 стр.

Председатель Палаты

А. Орлов

"22" ноября 1991 г.

Исх. № 239-п

К-3250 ПН-3252

1020/1011

Материалы по проверке и анализу
исполнения Союзного бюджета и
внебюджетных фондов за 9 меся-
цев 1991 года

Контрольная палата СССР в соответствии со своими функциями, полномочиями и указанием руководства Верховного Совета СССР провела предварительную оперативную проверку и анализ исполнения союзного бюджета и внебюджетных фондов за 9 месяцев 1991 года.

Проверкой были охвачены Министерство финансов СССР и Госбанк СССР. В основу проверки были положены данные отчетности Министерства финансов СССР и Госбанка СССР, использованы материалы Госкомстата СССР, республик, первичные документы.

В результате проверки вскрыты факты грубых нарушений закона, приведшие к фактическому крушению единой бюджетно-финансовой системы страны и поставившие Союз ССР и суверенные республики в тяжелейшее финансовое положение. Возникла полная неопределенность с финансированием еще существующих союзных структур, включая Вооруженные Силы СССР, в IV квартале 1991 года и в 1992 году.

Бюджетный дефицит и государственный долг за 9 месяцев 1991 года многократно превысили показатели, утвержденные Верховным Советом СССР на конец 1991 года. Предельный уровень дефицита союзного бюджета на 1991 год был утвержден в сумме 26,7 млрд.рублей. Фактически дефицит союзного бюджета по отчетности Минфина СССР на момент проверки по состоянию на 1 октября 1991 г. составил 84,5 млрд.рублей, превысив законодательно установленный уровень в 3,2 раза. Предельный уровень государственного внутреннего долга на 1 января 1992 г. был утвержден в сумме 567,6 млрд.рублей. Фактически внутренний государственный долг увеличился с 566,1 млрд.рублей по состоянию на 1 января 1991 г. до 890 млрд.рублей (с учетом начисленных компенсаций по вкладам населения) на 1 октября 1991 г. По оценкам, государственный долг к концу года превысит 1 трлн.рублей. Увеличение государственного внутреннего долга в 1991 году еще законодательно не оформлено.

I. Причины разрушения в 1991 году союзной бюджетно-финансовой системы

Принятие Верховным Советом СССР (прежнего состава) по представлению исполнительной власти страны нереального, прежде всего в отношении доходной части, союзного бюджета на 1991 год явилось главной предпосылкой кризиса финансово-бюджетной и кредитной системы Союза ССР. О характере кардинальных и поспешных изменений финансовой системы Союза ССР и республик свидетельствует следующая таблица.

Доходы и дефицит союзного бюджета на 1991 год (млн.руб.)

	! Внесено ! ! Советом ! ! Министров ! ! СССР !	Изменения	! Утверждено Вер- ! ховным Советом ! СССР !
Налог с оборота	35552	-35552	-
Налог на прибыль	66850	-26390	40460
Налог с продаж	-	+36000	36000
Доходы от внешнеэкономиче- ской деятельности	86335		86335
Отчисления на геологораз- ведочные работы	7700	-5000	2700
Государственные выигрышные займы	1074		1074
Сборы и разные налоговые доходы	21436	-5000	16436
Рентные платежи	18000	-1500	16500
Доходы от переоценки товар- но-материальных ценностей	11000	-2000	9000
Средства, переданные из бюджетов республик на финансирование общегосу- дарственных программ	-	+41652	41652
И т о г о	247947	+2210	250157
Расходы - всего	261151	+15669	276820
Дефицит бюджета	13204	+13459	26663

Из источников доходов союзного бюджета были исключены налог с оборота, резко уменьшены поступления налога на прибыль, введен налог с продаж, механизм которого был еще не отработан и не проверен практикой. Были установлены поступления от союзных республик, передаваемые в одноканальном варианте.

Формальное принятие Закона "О Союзном бюджете на 1991 год" не устранило реальных трудностей и противоречий.

Нереалистичность и очевидная ненадежность наполнения доходной части союзного бюджета на 1991 год были предопределены следующими факторами политического и экономического характера.

1. Союзный бюджет на 1991 год и общесоюзный внебюджетный фонд стабилизации экономики лишь формально разрешали наметившийся конфликт между союзным центром, руководствовавшимся Конституцией СССР и законами СССР, и республиками, провозгласившими суверенитет и приоритет своих законов.

Принятие рядом республик своих законов о бюджете и налогах, расходящихся, а в некоторых случаях и противоречащих союзному законодательству, создало новые условия формирования союзного бюджета. Однако Правительство СССР практически не учло эти новые политические реалии и представило, а Верховный Совет СССР утвердил союзный бюджет на основе союзного законодательства.

2. Отрицательную роль при рассмотрении и утверждении проекта союзного бюджета на 1991 год сыграли крупные просчеты, содержащиеся в "Общесоюзном прогнозе Правительства СССР о функционировании экономики страны в 1991 году". Принятый за основу бюджетно-финансовых расчетов на 1991 год прогноз предусматривал снижение объема национального дохода, используемого на потребление и накопление, на 1,1 процента. Однако уже в январе-сентябре произведенный национальный доход упал по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 13 процентов, а в целом за 1991 год ожидается его снижение на 20 процентов.

По прогнозу уменьшение объема промышленного производства должно было составить 1,5 процента, внешнеторгового оборота - 7 процентов. Фактически соответствующие показатели за 9 месяцев 1991 года составили 6,4 процента и 38,1 процента.

Все это сказалось на бюджетных доходах в их реальном исчислении.

3. Не способствовали достижению сбалансированности бюджета налоговая политика, отсутствие контроля за доходами предприятий и инфляционное наращивание социальных расходов. Были осуществлены изменения ставок налога на прибыль и порядка взимания налога с продаж, предоставлены большие льготы предприятиям нефтяной и газовой промыш-

ленности и другие изменения, введенные в ходе исполнения бюджета, которые привели к крупным потерям доходов бюджетной системы страны в целом, в том числе и союзного бюджета. Значительное воздействие на все финансово-бюджетные показатели оказал пересмотр розничных цен со 2 апреля 1991 года, влияние которого не было учтено при утверждении бюджетов Союза ССР и республик.

4. С целью создания видимости относительного благополучия с бюджетным дефицитом и достижения формального разрешения бюджетного конфликта с суверенными республиками Правительство СССР и Верховный Совет СССР пошли также на создание внебюджетных фондов, не обеспеченных реальными источниками финансирования. Это незамедлительно выявилось в ходе их исполнения.

5. Союзные структуры законодательной и исполнительной власти и союзные органы управления оказались не в состоянии обеспечить исполнение принятых законодательных актов в области бюджетно-финансовой и кредитно-денежной политики. В частности, не выполнялась статья 34 Закона СССР "О Союзном бюджете на 1991 год". Не дало результатов обращение Верховного Совета СССР 4 апреля 1991 г. к Верховным Советам республик по вопросу исполнения союзного бюджета.

II. Исполнение доходной части союзного бюджета в январе-сентябре 1991 г.

Формирование союзного бюджета должно было происходить в соответствии со следующими принципами:

- налог на прибыль: в союзный бюджет - 22 процента, в бюджеты республик - 23 процента;
- налог с оборота: в бюджеты республик - 100 процентов;
- налог с продаж: в союзный бюджет - 30 процентов, в бюджеты республик - 70 процентов;
- налоги на экспорт и импорт и таможенные пошлины: в союзный бюджет - 100 процентов;
- рентные платежи нефтяной и газовой промышленности: в бюджеты республик с последующими взаимными расчетами между бюджетами республик и союзным бюджетом.

Кроме того, средства, передаваемые из бюджетов республик на финансирование общегосударственных программ, должны были составить за год 41,6 млрд. рублей.

Исполнительной властью без соответствующих законодательных поправок вносились крупные изменения во многие статьи доходов и расхо-

дов бюджета в ходе его исполнения. В основе этих изменений лежали независимые непосредственно от Минфина СССР факторы экономического и политического характера, однако внесение соответствующих изменений относится к прерогативе законодательной власти, которая, к сожалению, заняла выжидательную позицию, подталкивая правительство к решениям, выходящим за пределы его полномочий.

О характере "подвижек" в доходной части бюджета свидетельствуют следующие примеры. Так, по налогу на прибыль в качестве уточненного плана года фигурируют цифры: 38867 млн.рублей; 20560 млн.рублей; 30767 млн.рублей. Варианты уточненных планов налога на прибыль за 9 месяцев: 29744 млн.рублей; 24769 млн.рублей; 21926 млн.рублей. Изменения вносились и в общую сумму доходов, в том числе в данные об исполнении за 9 месяцев 1991 года. В отчете об исполнении за 9 месяцев, по данным на 9 октября 1991 г., указываются в порядке оценки доходы в сумме 84688 млн.рублей. В отчетности, поступившей позднее, - 80178 млн.рублей. Именно эта последняя цифра и взята Контрольной палатой за базу при оценке бюджетного дефицита за 9 месяцев 1991 года. Эта цифра подтверждена Минфином СССР в документах по чрезвычайному бюджету на IV квартал, представленных в Верховный Совет СССР.

Исходя из данных Минфина СССР, следует, что при поступлении в доходную часть 80,2 млрд.рублей исполнение утвержденного плана доходов союзного бюджета за 9 месяцев с.г. составило всего 32,1 процента к годовому объему доходов, а исполнение расходной части за соответствующий период времени - на уровне 61,1 процента к годовому уровню.

Исполнение плана поступлений за 9 месяцев с.г. по основным видам доходов характеризуется следующими данными (в % к уточненному годовому плану):

налог на прибыль	-	27,9
налог с продаж	-	18,0
доходы от внешнеэкономической деятельности	-	23,8
средства из бюджетов республик на финансирование общегосударственных программ	-	44,1

Потери доходов составили 97 млрд.рублей, что вызвало резкое возрастание бюджетного дефицита.

Основная экономическая причина кризиса союзного бюджета - многократное сужение его доходной базы по сравнению как с предшествующими годами, так и с утвержденным планом на 1991 год. В союзный бюджет нет отчислений от подоходного налога, от доходов кооперативов, налога с оборота. Отключение союзного бюджета от непосредственной связи с доходами населения, новых рыночных структур и налогом с оборота было крупнейшим стратегическим просчетом и ударом по его устойчивости и бездефицитности.

С самого начала исполнения союзного бюджета началась так называемая "война законов", "война бюджетов".

Отдельные союзные республики приняли законодательные акты об использовании бюджетных доходов, поступающих на их территории, противоречащие союзному законодательству. Одновременно были даны указания местным органам о полном зачислении всех доходов в бюджеты республик с блокированием перечисления средств в союзный бюджет. Практиковалось закрытие счетов предприятий союзного подчинения в банках для зачисления налогов и других платежей в союзный бюджет.

Недопоступление средств в союзный бюджет и внебюджетные фонды привело в свою очередь к нехватке средств для субвенций республикам из общесоюзного фонда стабилизации, сокращению финансирования общегосударственных программ. В результате другие республики были вынуждены отступать от Соглашения на 1991 год и принимать ответные меры.

Ожидаемая задолженность союзному бюджету в связи с невыполнением Соглашения на 1991 год показана в справке Минфина СССР (см. справку).

республиками экономического Соглашения (уточненного) на 1991 год

(млн. руб.)

	Соглашение на 1991 год				Исполнение за 9 мес. 1991 г.				Ожидаемое поступление за год по действующему распределению в республиках				Ожидаемая задолженность за 1991 г. по причине невыполнения Соглашения республиками	в том числе		
	налог на прибыль	налог с продаж	фиксированный взнос	всего	налог на прибыль	налог с продаж	фиксированный взнос	всего	налог на прибыль	налог с продаж	фиксированный взнос	всего		налога на прибыль	налога с продаж	фиксированного взноса
Российская СФСР	19384	14000	23400	56784	799	4591	14259	19649	1384	7000	14259	22643	34141	18000	7000	9141
Украина	4716	2518	7000	14236	4114	946		5060	4114	1300		5414	8904	604	1200	7000
Республика Беларусь	1020	250		1270	1637	246		1883	1700	250		1950				
Республика Узбекистан	672	50	1600	2322	557		800	1357	800	100	1600	2500				
Казахская ССР	1097	212	1800	3109	1096	12	750	1858	1828	212	1800	3840				
Республика Грузия	310	77	637	1024	23	4		32	40	7		47	977	270	70	637
Азербайджанская Республика	364	90	800	1254	425	32	340	797	607	50	800	1457				
Литовская Республика	288	227	566	1081									1081	288	227	566
Республика Молдова	165	180	550	895	185	40		225	185	60		245	670		120	550
Латвийская Республ.	324	51	459	833									833	324	51	458
Республ. Кыргызстан	143	39	450	632	300	50	262	612	238	78	450	766				
Республ. Таджикистан	140	34	500	674	226	19	250	495	233	64	500	797				
Республика Армения	247	139	500	886	274	34		308	411	50	500	961	89		89	
Туркменистан	270	90	500	860	280	94		374	450	135	500	1085				
Эстонская Республика	250	43	250	443									443	150	43	250
В С Е Г О	29292	18000	39011	86303	9921	6068	16661	32650	11990	9306	20409	41705	47036	19636	8800	18602

Значительная часть потерь доходов связана с неэффективностью договорного механизма поступлений платежей от отдельных республик. При этом необходимо учитывать, что союзный бюджет в решающей степени выполнял лишь роль передаточного механизма финансовых ресурсов от одного региона другому региону и являлся механизмом аккумуляции ресурсов для финансирования общих систем функционирования страны, включая единые Вооруженные Силы СССР.

Представляется полезным извлечь уроки из опыта 1991 года, чтобы не допустить подобной ситуации в 1992 году, когда суверенные государства будут определять бюджет Экономического сообщества.

Как показывают данные за 9 месяцев, большая часть недопоступлений приходится на РСФСР. По РСФСР основная доля задолженности приходится на налог на прибыль. По данным Госкомстата РСФСР, в первом полугодии в союзный бюджет поступило всего 0,4 процента от объема полученной на территории РСФСР прибыли (0,5 млрд.рублей), в республиканский бюджет - 22,3 процента (26,7 млрд.рублей), в местные бюджеты - 14,5 процента (17,4 млрд.рублей). Остальная прибыль осталась в распоряжении предприятий.

По Украине не было перечислений средств на общегосударственные программы.

По республикам Прибалтики все доходы, поступающие на их территории, полностью зачислялись в бюджеты республик. В то же время эти республики беспощадно использовали общесоюзный рынок для сбыта своей продукции, обеспечивали свои потребности в дешевом сырье и энергоносителях, проводя при этом политику протекционизма, завышая цены на продукцию, вывозимую в другие регионы страны.

Недопоступление по налогу на прибыль связано также и с факторами экономического порядка: падением объемов производства, влиянием повышения розничных цен, уменьшением ставки налога на прибыль с 22 до 17 процентов.

Контрольная палата СССР считает, что снижения поступлений по налогу на прибыль можно было бы избежать, учитывая происходящий в экономике рост оптовых цен и общий рост массы денежных накоплений. В промышленности индекс оптовых цен предприятий (без налога с оборота) в процентах к соответствующему периоду прошлого года составил: в первом полугодии 1991 года - 200 процентов, июле - 239 процентов, августе - 254 процента, сентябре - 264 процента и в январе-сентябре - 217 процентов.

Рост цен привел к резкому возрастанию массы прибыли: за январь-август 1991 г. было получено 252,8 млрд.рублей, или на 77,6 процента

больше, чем в соответствующем периоде прошлого года. В распоряжении предприятий за 8 месяцев было оставлено 159 млрд.рублей, или 62,9 процента всей прибыли. В союзный бюджет за январь-август поступило в виде налога на прибыль 3,6 процента общей массы прибыли, полученной за этот период в народном хозяйстве. По оценке, прибыль в народном хозяйстве за весь 1991 год составит около 500 миллиардов рублей. Для выполнения уточненного плана поступлений налога на прибыль потребовалось бы изъять у предприятий в союзный бюджет всего около 6 процентов общей массы прибыли при утвержденной ставке 17 процентов.

Вместе с тем в народном хозяйстве остается значительное количество убыточных предприятий. В январе-августе 12,6 тыс.предприятий (11,3 процента) допустили убыток на сумму около 7 млрд.рублей.

Ненадежным источником доходов союзного бюджета оказался налог с продаж. За 9 месяцев в союзный бюджет по этому виду дохода поступило всего 6,5 млрд.рублей при плане за 9 месяцев - 26,8 млрд.рублей. Отклонения в сумме 20,3 млрд.рублей вызваны изменением методологии исчисления налога с продаж, задержкой с его введением, дополнительными льготами, отменой его уплаты по многим группам товаров, неперечислением причитающихся союзному бюджету сумм со стороны ряда республик. В целом Министерство финансов СССР не располагало эффективными механизмами контроля за поступлением налога с продаж в союзный бюджет и находилось в этом вопросе в полной зависимости от республик.

Из доходов союзного бюджета полностью выпал такой источник, как рентные платежи - 16,5 млрд.рублей. В соответствии с Соглашением на 1991 год рентные платежи нефтяной и газовой промышленности поступают в бюджеты республик с последующими взаимными расчетами между бюджетами республик и союзным бюджетом. Однако поступлений по этой статье от республик не было.

В ходе исполнения бюджета Правительством СССР были приняты решения о дополнительном финансировании расходов по развитию нефтяной и газовой промышленности за счет специальных отчислений от себестоимости продукции и уменьшения ставок налога на экспорт по нефти и газу. В результате потери союзного бюджета оцениваются в 15,4 млрд.рублей при соответствующем увеличении финансовых ресурсов нефтяной и газовой промышленности.

Около 40 процентов всех непоступлений в союзный бюджет связано с внешнеэкономической деятельностью. Разрушение внешнеэкономических связей, падение объемов экспорта и импорта привели к потере валютных поступлений, массовому сокрытию валютной выручки за рубежом. По оцен-

ке Министерства финансов СССР, в лучшем случае вместо 86,3 млрд.рублей доходов от внешнеэкономической деятельности будет получено лишь 34,8 млрд.рублей (за 9 месяцев - 20,6 млрд.рублей), т.е. всего 40 процентов к плану 1991 года. Однако эта оценка представляется явно завышенной, о чем будет сказано в заключении о бюджете на IV квартал.

В ходе исполнения бюджета были снижены ставки налога на экспорт нефти, газа, алюминия, сократились таможенные доходы.

Большие потери доходов от внешнеэкономической деятельности страна несет из-за срыва договоров поставок продукции для экспорта. Так, годовые квоты по углю, шихте, металлургическому коксу, чугуну, прокату, аммиаку, цементу, пиломатериалам, целлюлозе, грузовым автомобилям выполнены на 13-35 процентов, нефти, железной руде, меди, деловой древесине, картону, тракторам, автомобилям легковым - на 37-66 процентов. По сравнению с соответствующим периодом прошлого года в январе-сентябре экспорт каменного угля упал на 18 миллионов тонн, нефти сырой - на 48 млн.тонн, природного газа - на один миллиард кубических метров, хлопкового волокна - на 144 тысячи тонн и т.д.

Снижение объема экспорта при росте выплат по внешнему долгу обусловили необходимость резко уменьшить закупки по импорту в капиталистических странах (на 36,6 процента). Это в свою очередь привело к потере доходов от налогов на импорт (на 9,0 млрд.рублей), нехватке сырья и комплектующих изделий и оскудению потребительского рынка импортных товаров.

Факторы политического характера сказались на приостановлении иностранными должниками платежей по предоставленным кредитам (Ирак, Алжир, Ливия, Сирия), из-за чего бюджет недополучит 9,1 млрд.рублей. В условиях тяжелого финансово-экономического положения страны возврат долгов иностранных государств Советскому Союзу в сумме свыше 90 млрд.рублей приобретает особое значение. По данному вопросу Контрольная палата СССР направила в Верховный Совет СССР отдельный материал. Предлагается включить вопрос о возврате долгов нашей стране в повестку дня сессии Верховного Совета СССР.

Существенное влияние на доходы и расходы как союзного бюджета, так и бюджетов республик оказал пересмотр розничных цен. Если в целом по стране доходы от повышения розничных цен привели к росту доходов республиканских и местных бюджетов и обеспечили сбалансирование доходов и расходов на компенсационные выплаты, то по союзному бюджету и по бюджетам 6 республик (Узбекистан, Казахстан, Азербай-

дан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркмения) возник дополнительный дефицит. Сальдо потерь по союзному бюджету (уменьшение доходов и рост расходов) в расчете на 9 месяцев текущего года оценивается в 43,5 млрд. рублей.

Для финансовой поддержки отдельных республик, у которых расходы на проведение компенсационных мероприятий в связи с повышением розничных цен превышают дополнительные доходы от пересмотра цен, потребовалось формирование нового дополнительного единого союзно-республиканского финансового фонда социальной поддержки населения в сумме 19,2 млрд. рублей. Однако согласовать с республиками вопрос о передаче средств в указанный фонд (кроме Республики Беларусь) не удалось, что предопределило рост общего дефицита финансовых ресурсов на общесоюзном уровне.

III. Расходы союзного бюджета за январь-сентябрь 1991 года

Финансирование расходов, предусмотренных союзным бюджетом на 1991 год, осуществлялось в условиях хронической нехватки доходов, т.е. на дефицитной, инфляционной основе.

Характерной особенностью 1991 года явилась передача основной доли расходов на народное хозяйство, социально-культурные мероприятия и управление на уровень бюджетов республик, во внебюджетные фонды и на финансы предприятий.

В связи с этим в союзном бюджете резко упала доля расходов на финансирование народного хозяйства и социально-культурные мероприятия и повысился удельный вес военных расходов. Если в общем консолидированном бюджете СССР на 1991 год доля расходов на социально-культурные мероприятия составляет примерно 36 процентов, военных расходов - 13,8 процента, то в союзном бюджете 1991 года сложилась другая структура. За 9 месяцев военные расходы составили 41,4 процента всех расходов. Доля расходов на народное хозяйство вместе с ассигнованиями по целевым программам составила 18 процентов, содержание органов государственной власти и управления - 0,75 процента.

В целом объем ассигнований за 9 месяцев составил лишь 85,4 процента к запланированному уровню и всего 53,4 процента к объему ассигнований, предусмотренных по уточненному плану 1991 года. При этом на более высоком уровне по сравнению с другими статьями, но меньше, чем предусматривалось планом, финансировались расходы по геолого-разведочным работам - 98,5 процента; целевым программам - 98,4

процента; военным расходам - 94,9 процента; социально-культурным мероприятиям - 84,2 процента; науке - 89,6 процента. Были значительно уменьшены расходы по статьям: возмещение разниц в ценах - до 59,2 процента от уточненного плана 9 месяцев; расходы, связанные с внешнеэкономической деятельностью, - 55,6 процента.

Министерство финансов СССР принимало меры по жесткому ограничению расходов и, как показывает переписка, неоднократно обращалось в Кабинет Министров СССР о необходимости уточнения союзного бюджета. Однако мер по исправлению критической ситуации с формированием союзного бюджета и общесоюзных внебюджетных фондов принято не было. Планировавшееся рассмотрение вопроса о ходе исполнения и уточнении союзного бюджета на сессии Верховного Совета СССР в июне-июле 1991 года было без основания снято с повестки дня.

В целях экономии расходов, осуществляемых за счет союзного бюджета и централизованных фондов, Министерство финансов СССР уже с начала года ввело особый режим финансирования мероприятий, предусмотренных на 1991 год. Ограничение финансирования было введено практически на все виды расходов за исключением заработной платы работникам непроизводственной сферы, расходов на медицинское обслуживание населения, на реализацию социальных программ и программ по ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы и мер по экологическому оздоровлению Арала.

Однако, как отмечалось в письме Министерства финансов СССР от 19 июня 1991 г., направленном в Кабинет Министров СССР, возможности безболезненного сокращения расходов союзного бюджета ограничены. Кроме того, в процессе составления и рассмотрения проекта союзного бюджета на 1991 год в комитетах и комиссиях Верховного Совета СССР в целях сокращения бюджетного дефицита была занята жесткая позиция в отношении расходов бюджета. Уже на этой стадии значительно сокращены ассигнования на покрытие убытков и другие нерациональные расходы по народному хозяйству, а также на военные расходы и другие цели.

На второе полугодие текущего бюджетного года Министерством финансов СССР совместно с министерствами и ведомствами были проработаны некоторые дополнительные меры по сокращению бюджетных ассигнований, позволявшие дать экономию в сумме 2-3 млрд. рублей. Предлагалось установить минимальный размер сокращения на второе полугодие в размере 10 процентов и направить сокращаемые средства на компенсацион-

ные мероприятия в связи с реформой розничных цен. Вместе с тем в условиях углубления экономического и политического кризиса предлагаемые меры не могли кардинально изменить ситуацию.

В общественном мнении наибольшие возможности сокращения расходов связываются с расходами на оборону. При этом обычно не учитывается ряд существенных моментов.

Во-первых, бюджетные военные расходы составляют меньшую часть общих расходов на оборону, которые включают соответствующие затраты отраслей и предприятий оборонного комплекса. Основной резерв экономии лежит именно в области конверсии военного производства, а не в сфере государственных бюджетных военных расходов. Бюджетные военные расходы могут даже расти, а совокупные оборонные затраты военно-промышленного комплекса в их реальном исчислении могут и должны относительно уменьшаться. Контрольная палата отмечает, что надежной статистики и аналитической информации по совокупным расходам на оборону в СССР, их динамике не имеется, что затрудняет выработку соответствующих оценок и предложений.

Во-вторых, индекс роста военных расходов бюджетного характера значительно ниже общего индекса цен по всему кругу товаров и услуг произведенного национального дохода (включая продукцию оборонных отраслей), который по сравнению с соответствующим периодом прошлого года поднялся до 1,8. Индекс цен производителей достиг в сентябре 264 процентов, розничных цен и тарифов - 203 процента, что свидетельствует о большом реальном обесценении ассигнований на оборону.

Хотя в Вооруженных Силах СССР есть крупные резервы экономии (включая сокращение ассигнований на недокомплект численности военно-служащих, отмену некоторых дорогостоящих военных учений, отказ от закупок излишней и устаревшей техники, сокращение персонала военной приемки и др.), в целом они также испытывают огромное давление факторов, вызывающих рост расходов и соответствующий дефицит финансовых средств и материальных ресурсов.

Контрольная палата отмечает опасность крупного роста военных расходов в 1992 году на уровне республик, что может быть вызвано потерей финансирования и управления Вооруженными Силами СССР и оборонного комплекса из союзного центра. Контрольная палата намечает в декабре представить в Верховный Совет СССР отдельную аналитическую записку по расходам на оборону в 1992 году.

IV. Внебюджетные фонды

Указом Президента СССР "О создании в 1991 году внебюджетных фондов стабилизации экономики" было предусмотрено образовать в 1991 году общесоюзный внебюджетный фонд стабилизации экономики. Аналогичные фонды было рекомендовано создать союзным республикам. Создание внебюджетных фондов стабилизации экономики является оправданным и целесообразным лишь при условии обеспечения их реальными источниками финансирования. Создание фондов стабилизации обусловлено рядом объективных факторов:

- изменением функций госбюджета и союзного бюджета, сужением сферы безвозвратного бюджетного финансирования народного хозяйства, противоречившего переходу на рыночные отношения;
- введением налога на прибыль, в связи с чем министерства и ведомства потеряли возможности и источники для создания своих централизованных отраслевых фондов;
- существованием группы республик и предприятий, нуждающихся в перераспределении финансовых ресурсов, особенно в связи с переходом на рыночные отношения;
- потребностью централизованного финансирования группы оборонных отраслей и затрат на конверсию.

Указом Президента СССР были определены также источники формирования внебюджетных фондов. При этом разграничение поступающих средств между союзным и республиканскими фондами было конкретизировано в Соглашении на 1991 год по стабилизации социально-экономического положения в стране.

За счет общесоюзного фонда стабилизации было предусмотрено профинансировать расходы на общую сумму 68,5 млрд. рублей с плановым дефицитом 19,6 млрд. рублей. Фактическое исполнение по состоянию на 1 октября 1991 г. характеризуется следующими данными:

<u>Д О Х О Д Ы</u>	млн.руб.
Поступления на счет № 145 Минфина СССР в Госбанке СССР - всего:	32853,0
в том числе:	
- запланированные отчисления в фонд	6653,0
- ссуда Госбанка СССР	22200,0
- средства Минфина СССР	4000,0

РАСХОДЫ

Финансирование из фонда - всего:	31774,8
в том числе:	
- капитальные вложения	15901,3
- плановые убытки	171,6
- научно-исследовательские работы	245,0
- субвенции	14183,0
- конверсия	1125,4
- проценты за ссуду Госбанку	148,5
Остаток средств на счете № 145 Минфина СССР =	1078,2.

По отдельным республикам ситуация с перечислением средств сложилась следующая (см.табл.):

Средства, передаваемые республиками в общесоюзный внебюджетный фонд стабилизации экономики на 1.10.91

(в млн.руб.)

	По соглашению на 1991 год		Согласие республик		Фактически поступило	
	1	2	3	4	на счет Минфина СССР в Госбанке СССР на 1.10.91	
РСФСР		30600	30600	5881,6		
Украина		10200	3000	96,6		
Республика Беларусь		-	-	-		
Республика Узбекистан		1000	1000	416,0		
Казахская ССР		1400	1400	-		
Республика Грузия		300	300	-		
Азербайджанская Республика		500	500	-		
Литовская Республика		1300	-	-		
Республика Молдова		1000	230	12,0		
Латвийская Республика		1000	-	-		
Республика Кыргызстан		200	200	94,0		
Республика Таджикистан		200	200	134,9		
Республика Армения		-	-	-		
Туркменская ССР		500	500	-		
Эстонская Республика		600	-	0,1		
Прочие поступления				17,8		
В С Е Г О:		48800	37930	6653,0		

После подписания соглашения отдельные республики в одностороннем порядке приняли решения об изменении размера средств, направляемых на формирование общесоюзного фонда стабилизации. В результате сумма расчетных поступлений уменьшилась. Кроме того, с 14 июня 1991 г. освобождены от платежей за счет отчислений на социальное страхование предприятия и организации агропромышленного комплекса, прекращено перечисление предприятиями 20 процентов сумм амортизации.

Нереальным оказался источник поступления средств от разгосударствления и приватизации. В стране еще не было по этому вопросу законодательных актов, а в расчетах уже предусматривалось получить доходов от приватизации в сумме 27,8 млрд. рублей. Только этот факт наглядно показывает, с какой легкостью на самом высоком уровне управления решались сложнейшие проблемы финансирования расходов народного хозяйства и государства.

В целом из запланированных от республик перечислений в общесоюзный внебюджетный фонд за 9 месяцев не поступило 20 млрд. рублей, или 75 процентов. Дефицит средств по общесоюзному фонду стабилизации был профинансирован в основном на инфляционной основе: кредитами Госбанка СССР Министерству финансов СССР - 22,2 млрд. рублей. Кроме того, Министерством финансов СССР было профинансировано еще 4 млрд. рублей, которые показываются как средства бюджета без отражения их в доходах и расходах бюджета за 9 месяцев (использованы средства со счетов Минфина СССР № 2140832 - 1 млрд. рублей и № 3140333 - 3 млрд. рублей).

Недофинансирование по сравнению с расчетами составило 17,9 млрд. рублей, в основном по ассигнованиям на централизованные капитальные вложения (на 10,6 млрд. рублей), дотации убыточным предприятиям (около 2 млрд. рублей), конверсию и субвенции республикам. На конверсии, т.е. практически на замораживании и срыве программы перепрофилирования оборонных предприятий на нужды гражданского производства, за девять месяцев было "экономлено" (уменьшено финансирование) 2 млрд. 305 млн. рублей; на субвенциях республикам - еще 3 млрд. рублей.

В соответствии с соглашением Союза ССР и республик о проведении общей согласованной политики в области цен и доходов и Указом Президента СССР по вопросам реформы розничных цен и социальной защиты населения был создан единый фонд социальной поддержки населения. Принятие решения о его создании было правильным, поскольку с помощью этого механизма можно было компенсировать потери бюджетов шести республик (см. таблицу "Изменение доходов и расходов в связи с пересмотром цен").

	РСФСР	Украинская	Белорусская	Узбекская	Казахская	Грузия	Азербайджан	Литовская	Коларов	Латвийская	Кыргыстан	Таджикская	Молдавия	Туркменская	Эстония	Средняя
I. Итого фискальная выручка	110.03	31.80	8.55	6.22	7.01	3.15	3.04	3.68	3.07	2.78	1.95	1.57	2.40	1.05	2.03	188.33
Изменение свободных цен	67.10	20.95	5.24	4.69	5.04	1.90	1.58	2.02	1.90	1.78	1.42	1.19	1.19	1.95	1.07	119.01
Итого изменение выручки	177.13	52.75	13.79	11.10	12.85	5.05	4.62	5.70	4.97	4.56	3.37	2.76	3.59	2.60	3.10	307.34
Префиксы отмены цен на																
создания, не учтенное в рас-																
четах бюджета	1.68	1.28	1.27	.83	.45	.30	.34	.08	.07	.15	.30	.22	.08	.07	.07	7.39
Учтено в расчетах бюджета																
изменения свободных цен	14.40	4.50	2.40	1.20	-1.05	.42	.37	.41	.36	.36	.28	.21	.31	.20	.24	26.66
Итого дп. изменение выручки	160.85	46.97	10.12	9.07	11.35	4.33	3.95	5.21	4.54	4.05	2.79	2.33	3.20	1.73	2.79	273.29
II. Изменение доходов бюджета																
Сокращение доходов на выплаты																
связанным в цене	54.30	14.97	3.44	4.12	3.56	1.61	1.84	1.72	1.20	1.28	.97	1.13	1.12	.83	.82	92.87
Дополнительные доходы от при-																
числения свободных цен	35.76	11.18	1.93	2.50	3.25	1.01	.86	1.10	1.04	.97	.78	.67	.60	.51	.56	62.74
налоги с бюджета	31.61	9.87	1.70	2.21	2.87	.87	.75	.97	.92	.86	.69	.59	.53	.45	.50	55.42
налог на прибыль	4.17	1.31	.22	.27	.38	.12	.10	.13	.12	.11	.09	.06	.07	.06	.06	7.32
Дополнительные доходы от фи-																
скального пользования цен	53.85	15.60	3.65	1.28	3.00	1.24	.86	1.87	1.60	1.35	.67	.22	1.20	.15	1.13	88.07
взносы в бюджет разных подат-																
ков с бюджета	3.14	.94	.23	.23	.15	.08	.08	.09	.08	.08	.08	.08	.08	.08	.07	5.48
Итого дополнительными доходам	147.07	42.64	9.45	8.12	9.53	3.44	3.64	4.77	4.12	3.68	2.50	2.10	3.01	1.57	2.58	249.16
III. Изменение расходов																
Выплата компенсаций работникам																
в производственной сфере	13.58	3.98	1.08	2.10	1.78	.45	.80	.38	.37	.23	.45	.66	.50	.44	.15	26.56
Выплата компенсаций в сфере																
национального производства	21.16	6.68	1.25	1.27	2.64	.70	.80	.50	.54	.40	.53	.36	.37	.60	.23	38.08
в том числе:																
- снижение налога на прибыль	15.94	4.77	.80	1.27	1.74	.43	.80	.43	.34	.32	.36	.38	.19	.60	.17	28.64
- понижение ставки, остающейся в																
расчете налога хозяйства	5.22	1.91	.38	.60	.90	.27	.00	.07	.20	.08	.17	.00	.18	.00	.06	9.44
Снижение подоходного налога с																
населения	5.72	1.32	.02	.25	.45	.11	.09	.11	.08	.08	.17	.04	.08	.01	.06	8.60
Выплата пособий детям	21.22	7.20	1.50	5.18	3.82	.90	1.50	.52	.82	.37	1.05	1.50	.75	1.07	.22	47.63
в том числе:																
- увеличение пособий	4.13	1.35	.30	.93	.68	.23	.30	.07	.15	.07	.22	.30	.15	.21	.07	9.21
- введение новых пособий	9.37	3.23	.68	2.25	1.60	.37	.68	.23	.37	.15	.45	.68	.37	.52	.07	21.22
- ежегодные пособия	7.72	2.62	.52	1.55	1.24	.30	.52	.23	.30	.15	.38	.52	.23	.34	.06	17.20
Повышение заработной платы																
в производственных отраслях	6.22	1.95	.90	1.32	.75	.22	.30	.23	.23	.07	.15	.22	.15	.15	.07	12.93
Компенсация в бюджетных расхо-																
дах на питание студентов и учас-	5.66	1.87	.40	.89	.54	.16	.26	.20	.23	.12	.16	.23	.11	.13	.10	11.06
тующих на предоставление																
стипендий и детским пособиям	8.55	2.87	.61	2.00	1.35	.34	1.08	.22	.31	.15	.27	.52	.26	.67	.09	19.52
Увеличение расходов поворон-																
сложения и органов управления	1.57	.45	.08	.07	.20	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	2.77
Увеличение расходов бюджетных																
учреждений и организаций	4.58	1.42	.52	.83	.52	.15	.23	.15	.07	.07	.22	.15	.15	.08	.06	9.16
Увеличение затрат стипендий	2.48	.75	.15	.20	.26	.07	.09	.07	.07	.04	.07	.06	.06	.06	.04	4.63
Затраты по ликвидации																
затратной сети	6.72	1.80	.30	.50	.40	.10	.10	.09	.15	.10	.10	.10	.05	.05	.02	10.50
Компенсация по оплате, связанным																
и др. сфер обслуживания	6.62	3.43	1.06	1.31	1.09	.42	.41	.41	.41	.14	.32	.32	.06	.22	.08	16.75
Компенсация работникам	.45	.15	.02	.02	.08	.05	.05	.04	.02	.04	.02	.02	.02	.02	.01	1.11
Затраты на различные виды																
создания бюджета	4.23					.19		.11	.27	.09					.05	5.37
Итого расходы	105.52	33.91	7.94	15.37	13.90	3.90	5.55	2.95	2.63	1.92	3.57	4.21	2.49	3.84	1.24	214.28
II. Сальдо для бюджета	37.50	8.73	1.51	-7.76	-3.44	.04	-1.91	1.81	.42	1.76	-1.07	-2.21	-5.77	-2.31	1.24	34.46
Показатель изменения расходов	.00	.00	.00	-7.76	-3.44	.00	-1.91	.00	.00	.00	-1.07	-2.21	.00	-2.31	.00	-19.20

82

Однако, как и с фондом стабилизации экономики, договорной механизм формирования единого фонда социальной поддержки населения практически не был реализован.

Объем фонда до конца года должен был составить 19,2 млрд. рублей. Однако из-за неперечисления республиками запланированных средств источником его финансирования стало увеличение дефицита союзного бюджета. По состоянию на 1 сентября 1991 г. из союзного бюджета фонду выделено 4,55 млрд. рублей. Ожидаемое исполнение по единому фонду социальной поддержки населения до конца года составит 12,5 млрд. рублей. Соответственно увеличится незапланированный дефицит союзного бюджета.

Осуществленный анализ позволяет сделать следующие выводы:

- опыт 1991 года показывает полезность образования особых внебюджетных фондов, особенно в условиях ломки экономических и управленческих структур. С помощью фондов можно оперативно финансировать определенные потребности народного хозяйства и населения;
- внебюджетные фонды эффективны лишь при наличии твердых и надежных источников их формирования. В противном случае они лишь камуфлируют реальную нехватку финансовых ресурсов и выступают на деле формой сокрытия растущего бюджетного дефицита;
- ненадежность и дефицитность внебюджетных фондов выступают фактором дезорганизации финансовых процессов, ведут к срыву финансирования социальных программ, народного хозяйства, конверсии, науки, к разрушению правильных экономических и финансовых взаимоотношений между республиками и усиливают кризис в обществе и экономике.

У. Источники и законность финансирования дефицита союзного бюджета и внебюджетных фондов

С первого месяца исполнения союзного бюджета на 1991 год и формирования внебюджетных фондов проявился все более усиливающийся дефицит средств. Исполнение союзного бюджета в 1991 году нарастающим итогом характеризуется следующими данными:

	(млрд. рублей)		
	Доходы	Расходы	Дефицит
Январь	8,6	15,5	- 6,9
Январь-февраль	13,3	31,3	-18,0
Январь-март	19,9	47,0	-27,1
Январь-апрель	30,5	62,7	-32,2
Январь-май	45,6	84,8	-39,2

1984

(млрд. рублей)			
	! Доходы !	Расходы!	Дефицит
Январь-июнь	50,7	112,1	-61,4
Январь-июль	62,9	130,5	-67,6
Январь-август	73,6	150,1	-76,5
Январь-сентябрь	80,2	169,2	-89,0
Январь-декабрь (ожидаемое исполнение по оценке Минфина СССР на 23.10.91)	113,0	266,3	-153,3
Утверждено ВС СССР на 1991 год	250,1	276,8	- 26,7

Источниками финансирования союзного бюджета явились, во-первых, закрепленные за ним доходы и, во-вторых, заемные средства Госбанка СССР:

(%%)		
1991 год	! Финансирование союзного бюджета	
	! В с е г о!	в том числе
	! за счет средств Госбанка СССР	
Январь	100	44,5
Февраль	100	70,2
Март	100	58,0
Апрель	100	32,5
Май	100	31,7
Июнь	100	81,3
Июль	100	33,7
Август	100	45,4
Сентябрь	100	65,4
В среднем		52,6

В среднем 52,6 процента всех расходов покрывалось за счет привлеченных средств Госбанка СССР. Без этих средств функционирование союзных структур, предприятий, учреждений непроизводственной сферы, науки, Вооруженных Сил СССР было бы парализовано уже с начала года с непредсказуемыми для страны последствиями.

Поступление утвержденных Верховным Советом СССР доходов и источников средств по Соглашению на 1991 год было крайне неравномерным:

(млрд.рублей)

! Январь ! Февраль ! Март ! Апрель ! Май ! Июнь ! Июль ! Август ! Сентябрь

Доходы	8,6	4,7	6,6	10,6	15,1	5,1	12,2	10,7	6,6
Расходы	19,5	15,8	15,7	15,7	22,1	27,3	18,4	19,6	19,1
Дефицит	6,9	11,1	9,7	5,1	7,0	22,2	6,2	8,9	12,5

Контрольная палата СССР в ходе проверки обратила особое внимание на механизм и законность привлечения заемных средств для финансирования дефицита союзного бюджета и внебюджетных фондов.

В Законе о Союзном бюджете на 1991 год была предусмотрена особая статья, определяющая предельный уровень дефицита (статья 5). Этот уровень может быть превышен только с разрешения Верховного Совета СССР. Однако исполнительная власть нарушила это требование закона, превысив без разрешения законодательной власти установленный предел бюджетного дефицита уже на конец марта 1991 г. Изменения в закон о бюджете внесены не были и на сессии Верховного Совета СССР в июне-июле 1991 г. Хотя уже тогда было известно, что по состоянию на 1 июля годовой предел дефицита был превышен на 34,7 млрд.рублей.

Проверка показала, что финансирование дефицита бюджета осуществлялось авансовым порядком, автоматически за счет привлечения средств Госбанка СССР, причем оформление задолженности Министерства финансов СССР перед Госбанком СССР производилось задним числом:

Гарантийное! обязатель- ство МФ СССР Гос- банку СССР !	Дата	Сумма	Объект кредита	%	Срок погашения
1	2	3	4	5	6
№ 1 сф	05.3.91	2 млрд. руб.	Фонд ста- билизации	6%	до 1 апреля 1991 г.
№ 2 сф	28.03.91	1 млрд. руб.	"-	"-	до 1 октября 1991 г.
№ 3 сф	11.06.91	2 млрд. руб.	"-	"-	до 1 октября 1991 г.

1	2	3	4	5	6
Р 2 об	II.07.91	33 млрд. руб.	союзный бюджет	6%	до 31 декабря 1991 г.
Р 3 об	II.07.91	17,2 млрд. руб.	фонд стабилизации	"-	до 31 декабря 1991 г.
Р 4 об	II.07.91	8 млрд. руб.	единый фонд поддержки	"-	"-
Р 4 сф	26.9.91	5,8 млрд. руб.	фонд стабилизации	6%	до 31 октября 1991 г.
Гарантийное письмо	12.08.91	общая сумма полученных кредитов за 9 месяцев под счет Минфина СССР № 2140832	союзный бюджет	не указан	гарантируется средствами на текущем счете МФ СССР № 2140832

Первое гарантийное обязательство по оформлению задолженности Министерства финансов СССР Госбанку СССР по финансированию общесоюзного внебюджетного фонда стабилизации экономики было выдано только 5 марта 1991 г., а дефицита союзного бюджета - 11 июля 1991 г. До 3 июня 1991 г. финансирование дефицита союзного бюджета за счет средств Госбанка СССР осуществлялось Кабинетом Министров СССР и Госбанком СССР под их ответственность и без всяких взаимных обязательств. За январь-май дефицит бюджета составил 39,2 млрд. рублей.

И только письмом Премьер-министра СССР В.С.Павлова от 22 мая 1991 г. испрашивается согласие Президента СССР о привлечении в первом полугодии 1991 г. на покрытие дефицита союзного бюджета до 33 млрд. рублей, общесоюзного фонда стабилизации экономики - 23 млрд. рублей и единого фонда социальной поддержки населения - 12 млрд. рублей за счет кредита Госбанка СССР на условиях по согласованному решению Госбанка СССР и Министерства финансов СССР. В письме Премьер-министра СССР говорится, что погашение кредита "может быть осуществлено за счет средств в результате решения вопросов с республиками по уточнению их участия в общесоюзных расходах в 1991 году, а при их недостатке отнесения задолженности на государственный долг".

Согласие Президента СССР на выделение испрашиваемых кредитов было получено 3 июня 1991 г.

В письме Министра финансов СССР В.Е. Орлова на имя Председателя Правления Госбанка СССР Геращенко В.В. от 20 июня 1991 г. сразу же предлагается оформить задолженность в сумме 68 млрд. рублей на государственный внутренний долг, т.е. без всяких попыток его погашения. Тем самым признавалось, что привлеченные средства в сумме 68 млрд. рублей не носят характера краткосрочных ссуд, а являются, по существу, безвозвратным изъятием средств Госбанка в финансовую систему.

В обязательстве Министерства финансов СССР за № 2об, выданном 11 июля 1991 г., говорится, что погашение ссуды союзному бюджету для покрытия дефицита в сумме 33 млрд. рублей будет произведено до 31 декабря 1991 г. Такие же обязательства даны в отношении ссуд для формирования единого фонда социальной поддержки населения (8 млрд. рублей) и внебюджетного фонда стабилизации экономики (17,2 млрд. рублей и 5,8 млрд. рублей).

Министерством финансов СССР давались обязательства погашать взятые ссуды не позднее 1 апреля 1991 г. (2 млрд. рублей), 1 октября 1991 г. (2 млрд. рублей и т.д.).

Конечный срок погашения всех взятых за 9 месяцев с разрешения Президента СССР кредитов в сумме 68 млрд. рублей - до 31 декабря 1991 г. Однако союзный бюджет не располагал реальными возможностями погашения ссуд Госбанка СССР в 1991 году. Тем самым в нарушение закона была стерта грань между кредитом и финансами, что вело к тяжелым расстройствам денежного обращения и финансово-кредитной системы страны.

VI. О счетах Минфина СССР №№ 2140832 и 3140333

В ходе проверки документации Министерства финансов СССР и Госбанка СССР специалистами Контрольной палаты СССР было обращено внимание на два счета Минфина СССР (№ 2140832 и № 3140333). На этих счетах по состоянию на 1 января 1991 г. имелось соответственно 41 млрд. 428,5 млн. рублей и 10 млрд. 492,7 млн. рублей. При рассмотрении и утверждении союзного бюджета на 1991 год о наличии этих средств Правительство СССР Верховному Совету СССР не сообщило. Соответственно эти средства не были учтены ни в доходах, ни в расходах бюджета на 1991 год.

Согласие Президента СССР на выделение испрашиваемых кредитов было получено 3 июня 1991 г.

В письме Министра финансов СССР В.Е.Орлова на имя Председателя Правления Госбанка СССР Геращенко В.В. от 20 июня 1991 г. сразу же предлагается оформить задолженность в сумме 68 млрд.рублей на государственный внутренний долг, т.е. без всяких попыток его погашения. Тем самым признавалось, что привлеченные средства в сумме 68 млрд.рублей не носят характера краткосрочных ссуд, а являются, по существу, безвозвратным изъятием средств Госбанка в финансовую систему.

В обязательстве Министерства финансов СССР за № 206, выданном 11 июля 1991 г., говорится, что погашение ссуды союзному бюджету для покрытия дефицита в сумме 33 млрд.рублей будет произведено до 31 декабря 1991 г. Такие же обязательства даны в отношении ссуд для формирования единого фонда социальной поддержки населения (8 млрд.рублей) и внебюджетного фонда стабилизации экономики (17,2 млрд.рублей и 5,8 млрд.рублей).

Министерством финансов СССР давались обязательства погашать взятые ссуды не позднее 1 апреля 1991 г. (2 млрд.рублей), 1 октября 1991 г. (2 млрд.рублей и т.д.).

Конечный срок погашения всех взятых за 9 месяцев с разрешения Президента СССР кредитов в сумме 68 млрд.рублей - до 31 декабря 1991 г. Однако союзный бюджет не располагал реальными возможностями погашения ссуд Госбанка СССР в 1991 году. Тем самым в нарушение закона была стерта грань между кредитом и финансами, что вело к тяжелым расстройствам денежного обращения и финансово-кредитной системы страны.

VI. О счетах Минфина СССР №№ 2140832 и 3140333

В ходе проверки документации Министерства финансов СССР и Госбанка СССР специалистами Контрольной палаты СССР было обращено внимание на два счета Минфина СССР (№ 2140832 и № 3140333). На этих счетах по состоянию на 1 января 1991 г. имелось соответственно 41 млрд.428,5 млн.рублей и 10 млрд.492,7 млн.рублей. При рассмотрении и утверждении союзного бюджета на 1991 год о наличии этих средств Правительство СССР Верховному Совету СССР не сообщило. Соответственно эти средства не были учтены ни в доходах, ни в расходах бюджета на 1991 год.

Контрольная палата СССР 11 октября с.г. направила информацию о наличии счетов Министерства финансов СССР №№ 2140832 и 3140333 Президенту СССР М.С.Горбачеву. Выполняя последовавшее указание М.С.Горбачева, специалисты Контрольной палаты СССР пытались осуществить тщательную документальную проверку данных счетов с момента их открытия. Однако они столкнулись с противодействием руководства как Госбанка СССР, так и Министерства финансов СССР, сославшихся на то, что эти организации в соответствии с полученным поручением самостоятельно проинформируют Президента СССР по данному вопросу. Представляется, что отказом предоставить возможность проверки счетов Минфина СССР в Госбанке СССР руководством этих учреждений был нарушен Закон СССР "О Контрольной палате СССР" (статьи I, IO, II).

Исходя из сложившейся ситуации Контрольная палата проинформировала об этом Верховный Совет СССР нового состава.

УП. Совокупный дефицит и общие размеры привлеченных средств

По состоянию отчетности Минфина СССР на период проверки общие размеры совокупного дефицита союзного бюджета и внебюджетных фондов и размеры привлеченных средств на его покрытие за 9 месяцев с.г. показаны в соответствующей таблице на стр.24. Из 114,2 млрд.рублей совокупного дефицита 111,2 млрд.рублей было профинансировано за счет привлеченных средств Госбанка СССР.^{х)} В том числе использовано кредитов с разрешения Президента СССР 63,2 млрд.рублей, под обязательства Минфина СССР и с согласия Госбанка СССР - 48 млрд.рублей. Из указанной суммы Верховным Советом СССР утверждено лишь 5 млрд.рублей (постановление Верховного Совета СССР от 27 мая 1991 г. № 2191-I), а остальные средства на данный момент вовлечены без должного законодательного оформления.

Кроме того, следует учесть привлечение кредитных ресурсов Госбанка СССР на покрытие невозмещенной разницы в ценах, которая составила по состоянию на 1 октября 1991 г. сумму 75,9 млрд.рублей. Это соответственно уменьшило расходы союзного бюджета и особенно бюджетов республик.

х) С учетом остатков неизрасходованных кредитов совокупный дефицит и соответственно общий размер привлеченных средств Госбанка СССР за 9 месяцев 1991 года составляет 116 млрд.рублей.

Таблица
Дефицит и источники его покрытия за 9 месяцев 1991 года^{х)}
млрд. рублей

Бюджет и внебюджет- ные фонды	Доходы	Расходы	Дефицит	Привлеченные средства Госбан- ка СССР	Исполь- зовано	выделено по разрешению Президента
1. Союзный бюджет	80,2	164,7	-84,5	84,5	33,0	
2. Источники финанси- рования дефицита союзного бюджета:						
- разрешенные Прези- дентом СССР ссуды Госбанка СССР		33,0	-33,0	33,0	33,0	
- перераспределенная ссуда фонду социаль- ной поддержки насе- ления		3,5	- 3,5	3,5	-	
- кредиты под счет № 2140832 Минфина СССР		40,4	-40,4	40,4	-	
- привлечено средств Госбанка СССР под обязательство МФ СССР без обеспе- чения		7,6	- 7,6	7,6	-	
3. Единый фонд со- циальной поддержки населения	0,0	4,5	- 4,5	4,5	12,0	
Итого (1+3)	80,2	169,2	-89,0	89,0	45,0	
4. Фонд стабилизации экономики - всего	6,6	31,8 ^{xx)}	-25,0 ^{xx)}	22,2	23,0	
в том числе:						
кредиты, разрешенные Президентом СССР		22,2	-22,2	22,2	22,2	
из них утвержденные ВС СССР		5,0	- 5,0	5,0	5,0	
ссуды Минфина СССР с внебюджетных счетов		4,0	- 4,0	4,0	-	
Всего (1+3+4)	86,8	201,0	-114,2	111,2	68,0	

х) по данным отчетности Минфина СССР на период проверки (до 15.10.91)
xx) за вычетом остатка средств на счете № 145 Минфина СССР в Госбанке СССР

УШ. Оценка роли Госбанка СССР в финансировании расходов
бюджетного характера

В оценке роли Госбанка СССР необходимо учитывать следующее. С одной стороны, без кредитных ресурсов Госбанка СССР существование союзных финансовых фондов и финансирование Вооруженных Сил СССР, предприятий и учреждений народного хозяйства, культуры, науки, здравоохранения, союзных целевых программ по Чернобылю, Аралу, конверсии, субвенций республикам, союзных структур власти и управления и единого фонда социальной поддержки населения было бы невозможным. Фактически разрушение Союза ССР, его общегосударственных структур, включая оборонные, произошло бы гораздо раньше, еще до августовских событий. Политическую оценку этого момента может дать сам Верховный Совет СССР.

С другой стороны, Госбанк СССР согласно Закону СССР "О Государственном банке СССР" от 11 декабря 1990 г. подотчетен только Верховному Совету СССР и независим от исполнительных и распорядительных органов государственной власти (статья 6). Верховный Совет СССР ежегодно, одновременно с государственным планом и бюджетом, обязан утверждать главные направления единой государственной денежно-кредитной политики. Проект таких главных направлений Госбанком СССР был разработан и в основном одобрен на совещании Правления Госбанка СССР с руководителями центральных банков союзных республик (6 мая 1991 г.). После этого он был направлен в Кабинет Министров СССР (8 мая 1991 г.) и Комиссию по бюджету, плану и финансам Совета Союза Верховного Совета СССР (13 мая 1991 г.). В подготовленном Госбанком СССР проекте постановления Верховного Совета СССР "О главных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на второе полугодие 1991 года" предлагалось установить предельный объем кредитных ресурсов Госбанка СССР на финансирование расходов союзного бюджета не выше 10 процентов дефицита бюджета (пункт 4). Содержалась также рекомендация республикам установить предельные размеры финансирования расходов республиканских бюджетов центральными банками республик.

Однако по независящим от Госбанка СССР причинам проект главных направлений государственной денежно-кредитной политики на второе полугодие 1991 г. на Верховном Совете СССР утвержден не был. Соответственно не были утверждены Верховным Советом СССР, как это требовалось законом, экономически обоснованные максимальные границы денежной массы в обращении, основные направления процентной и валют-

ной политики, лимит задолженности Министерства финансов СССР Госбанку СССР (статья 15,21).

Вместе с тем Госбанком СССР самостоятельно были предусмотрены некоторые меры по реализации главных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на второе полугодие 1991 года (протокол № 31 заседания Правления Госбанка СССР от 23 июля 1991 г.).

В частности, предусматривалось:

- перейти к осуществлению учреждениями банков расходов по регулированию разниц в ценах непосредственно с бюджетных счетов в пределах имеющихся на них средств;

- прекратить авансирование расходов бюджетов за счет банковского кредита. При необходимости осуществлять кредитование бюджета в соответствии со статьей 21 Закона СССР "О Государственном банке СССР" со взиманием 6 процентов годовых.

Как показывает практика, Госбанк СССР в 1991 году еще только находился в процессе выработки своей новой стратегической концепции, оставаясь в оперативном отношении в плену старой зависимости от исполнительной власти в лице Президента СССР и Кабинета Министров СССР, продолжая авансировать расходы бюджета за счет банковских кредитов.

Госбанк СССР принимал к беспрекословному исполнению разрешения Президента СССР о выделении многомиллиардных кредитов эмиссионного характера, в то время как по закону лишь "в исключительных случаях Президент СССР может разрешить краткосрочный кредит на ограниченную сумму сверх установленного лимита с последующим утверждением Верховным Советом СССР" (статья 21).

В целом, по мнению Контрольной палаты СССР, было бы ошибочным делать вывод, что указанного выше лимита на 1991 год не существовало. Во-первых, в законе о бюджете на 1991 год был установлен предельный уровень дефицита союзного бюджета на 1991 год в сумме 26,7 млрд. рублей. Во-вторых, был утвержден предельный размер государственного внутреннего долга на 1 января 1992 г. в сумме 567,6 млрд. рублей. В-третьих, утверждена сумма расходов по обслуживанию государственного внутреннего долга и ограничена сумма отсрочки погашения ранее полученных бюджетом кредитов, срок выплаты которых наступал в 1991 году. Определение этих параметров не давало Госбанку СССР законодательной основы для многократного превышения размеров кредитования бюджета.

В сложившейся ситуации необходимо было крупномасштабное политическое решение вопроса о продолжении кредитования союзного бюджета и

общегосударственных внебюджетных фондов на уровне высшего законодательного органа власти - Верховного Совета СССР. Однако официальные обращения Министерства финансов СССР, Госбанка СССР, а также Планово-бюджетной комиссии Совета Союза ВС СССР по вопросу исправления критической ситуации, в которой оказались союзный бюджет и внебюджетные фонды, к Президенту СССР и в Совет Федерации СССР оказались малорезультативными. Принятые Госбанком СССР меры, в частности письменные обращения с просьбами к Премьер-министру СССР В.С.Павлову (от 15 июля 1991 г.), Министру финансов СССР В.Е.Орлову с целью выполнения статьи 6 Закона о Союзном бюджете на 1991 год, в соответствии с которой Правительству СССР и правительствам республик предлагалось принять решения о выпуске и порядке реализации государственных внутренних займов и других ценных бумаг в согласованных размерах для покрытия дефицита бюджета, оказались также неэффективными. Направление кредитных ресурсов в бюджетную систему страны осуществлялось без выпуска соответствующих займов и других ценных бумаг, что даже по сравнению с практикой 1990 года было шагом назад.

В результате многолетней практики массированного использования кредитных ресурсов Госбанка СССР на цели бюджетного финансирования этот орган превратился в механизм безвозвратной перекачки в бюджетную систему активов народного хозяйства СССР, что вело к развитию мощных инфляционных процессов и подрыву расширенного общественного воспроизводства, к "проеданию" национального достояния. По данным сводного баланса Госбанка СССР на I.09.91, в бюджетную систему фактически безвозвратно вложено 861,7 млрд.рублей средств Госбанка СССР, извлеченных им из общего ссудного фонда страны, т.е. 76,2 процента всех его активов. В настоящее время наша государственная кредитная система не обладает способностью к ликвидности своих обязательств и фактически является самым настоящим банкротом. В экономическом смысле ситуацию можно исправить лишь путем передачи на баланс государственной банковской системы имущества на сумму около одного триллиона рублей из материального национального богатства СССР с последующей его приватизацией и постепенным погашением за счет получаемой выручки образовавшегося государственного долга.

IX. Выводы и предложения

Основываясь на результатах проверки хода исполнения союзного бюджета и внебюджетных фондов за 9 месяцев 1991 года, Контрольная палата СССР отмечает:

1. В нарушение статьи 5 Закона СССР о союзном бюджете на 1991 год без разрешения Верховного Совета СССР и без внесения соответствующих поправок в Закон о бюджете был многократно превышен предельный уровень бюджетного дефицита на 1991 год. По данным, представленным Министерством финансов СССР на период проверки, по состоянию на 1 октября 1991 г. дефицит союзного бюджета составил 89,0 млрд.рублей (с учетом единого фонда социальной поддержки населения) при годовом предельном уровне 26,7 млрд.рублей. Рост бюджетного дефицита вызван резким сужением доходной базы союзного бюджета из-за неперечисления запланированных сумм доходов союзными республиками и глубокого кризиса экономики и внешнеэкономической деятельности, последствия которого не были должным образом учтены в прогнозе функционирования экономики и при утверждении бюджета на 1991 год.

2. Объем разрешенных в первом полугодии 1991 года Президентом СССР кредитов в сумме 68 млрд.рублей, в том числе 33 млрд.рублей на покрытие дефицита союзного бюджета, не соответствовал, по мнению Контрольной палаты СССР, полномочиям Президента СССР, предоставленным статьей 21 Закона СССР "О Государственном банке СССР", ибо значительно превысил предельные границы бюджетного дефицита, установленного законом на 1991 год и не имел обоснований, предусмотренных законом. Недостаток бюджетных средств носил не исключительный, а закономерный и хронический характер, существовал на протяжении всего периода исполнения союзного бюджета и финансирования внебюджетных фондов. Поскольку погашение выделенных ссуд в 1991 году было нереальным, то их нельзя было рассматривать как краткосрочные ссуды.

3. Министерство финансов СССР превысило свои полномочия, взяв под свои обязательства без разрешения Президента СССР и Верховного Совета СССР кредиты на сумму 48 млрд.рублей, из которых 40,4 млрд.рублей были обеспечены наличием средств на особом внебюджетном текущем счете Минфина СССР в Госбанке СССР, а остальные 7,6 млрд.рублей выданы Госбанком СССР без обеспечения.

4. Министерство финансов СССР и Госбанк СССР не поставили в известность Верховный Совет СССР о наличии на начало 1991 года бюджетных средств прошлых лет на текущих счетах Минфина СССР в сумме 51921200 тыс.рублей. Тем самым эти денежные ресурсы не были учтены при составлении и утверждении союзного бюджета на 1991 год. Контрольная палата СССР вынуждена также информировать Верховный Совет СССР об отказе руководства Госбанка СССР и Минфина СССР предоставить все необходимые документы по неучтенным средствам, в связи с чем проверка особых счетов Минфина СССР не была завершена.

5. В расходную часть союзного бюджета Минфином СССР необоснованно включен единый фонд социальной поддержки населения, не обеспеченный источниками финансирования, что увеличило дефицит союзного бюджета по состоянию на 1 октября 1991 г. на 4,5 млрд.рублей и позволило Министерству финансов СССР использовать 3,5 млрд.рублей из ссуды под единый фонд социальной поддержки населения на финансирование других статей расходов союзного бюджета.

6. Прокуратурой СССР, Госбанком СССР, республиками не было обеспечено выполнение требований статьи 34 Закона СССР "О Союзном бюджете на 1991 год".

7. Рядом союзных республик при наличии необходимых источников не перечислены предусмотренные Соглашением на 1991 год по стабилизации социально-экономического положения в стране зафиксированные суммы средств в общесоюзный внебюджетный фонд стабилизации экономики, что привело к срыву финансирования программ конверсии и централизованных капитальных вложений, увеличению совокупного дефицита и инфляции, а также отрицательно сказалось на стабильности договорных отношений между центром и республиками.

Контрольная палата СССР, учитывая ситуацию с союзным бюджетом и внебюджетными фондами в январе-сентябре 1991 г. и отсутствие поступления запланированных доходов и расходов, предлагает:

1. Утвердить решение Президента СССР от 3 июня 1991 г. о предоставлении Госбанком СССР кредитов Министерству финансов СССР в сумме 68 млрд.рублей.

2. Принять отчет Минфина СССР об использовании выделенных лимитов по состоянию на 1 октября 1991 г. в сумме 63,2 млрд.рублей, в том числе 36,5 млрд.рублей - на покрытие дефицита союзного бюджета; 4,5 млрд.рублей - на финансирование единого фонда социальной поддержки населения; 22,2 млрд.рублей - на финансирование общесоюзного внебюджетного фонда стабилизации экономики.

3. Отметить, что в нарушение Закона СССР "О Государственном банке СССР" и Закона СССР "О Союзном бюджете на 1991 год" Минфином СССР по договоренности с Госбанком СССР были дополнительно получены 48 млрд.рублей на покрытие дефицита союзного бюджета. Данные средства израсходованы на плановые цели по статьям расходов союзного бюджета в I-III кварталах 1991 г. В связи с этим, признать отчет о расходовании этих средств.

4. Определить общий лимит кредитных ресурсов на финансирование бюджетного дефицита и дефицита внебюджетных фондов за 9 месяцев 1991 года в сумме 116,0 млрд.рублей.

5. Отметить факт сокрытия Минфином СССР и Госбанком СССР бюджетных средств в сумме 51,9 млрд.рублей.

6. Учесть из указанной в пункте 5 суммы неизрасходованные на 1 октября 1991 г. средства в сумме 45,4 млрд.рублей при рассмотрении на Верховном Совете СССР чрезвычайного бюджета на IV квартал 1991 г.

7. Поручить Контрольной палате СССР провести ревизию счетов № 2140832 и 3140333 Министерства финансов СССР в Госбанке СССР, в том числе законность расходования средств по этим счетам.

8. Обратиться к высшим законодательным органам бывших союзных республик с предложением о законодательном решении вопроса о погашении или аннулировании задолженности республик перед союзным бюджетом и общесоюзными внебюджетными фондами и о соответствующей задолженности союзного бюджета и общесоюзных внебюджетных фондов республикам.

9. Рекомендовать Минфину СССР вынести единый фонд социальной поддержки населения из статей доходов и расходов союзного бюджета.

10. Считать целесообразным провести ревизию сводного баланса Госбанка СССР.

11. Отнести предварительно до решения вопроса по итогам года на увеличение внутреннего государственного долга без выплаты процентов сумму заемных средств Госбанка СССР, полученных союзным бюджетом и общесоюзными внебюджетными фондами за 10 месяцев текущего года, в размере 116 млрд.рублей.

12. Запрос Президента СССР об утверждении решения о предоставлении Госбанком СССР кредита Минфину СССР на октябрь 1991 года в сумме 30 млрд.рублей рекомендуется рассмотреть в комплексе вопросов при обсуждении чрезвычайного бюджета на IV квартал 1991 г.

На данный момент следует констатировать, что союзная бюджетно-финансовая система разрушена. Прекращается деятельность большинства союзных министерств, в том числе Министерства финансов СССР. С его ликвидацией в стране не будет органа, который сможет довести до конца 1991 года исполнение союзного бюджета и общесоюзных внебюджетных фондов. Реальна угроза прекращения финансирования Вооруженных Сил СССР, союзных правоохранительных органов, Верховного Совета СССР, аппарата Президента СССР и других оставшихся союзных структур. В этих условиях может быть снижена роль Верховного Совета СССР в рассмотрении и утверждении бюджета Союза суверенных государств (экономического сообщества) на 1992 год. Все эти процессы влекут за собой не только полный распад государства, но и возможность хаоса и

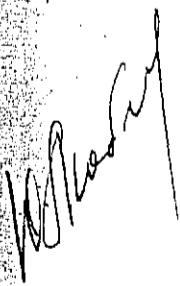
глобального социально-политического конфликта, которые могут разрушить и возникшие суверенные государства.

Контрольная палата СССР высказывается за приостановку процесса разрушения союзных структур, связанных с осуществлением экономической реформы, переходом к рыночной экономике. Целесообразно придать им статус общереспубликанских или межреспубликанских институтов, преобразовав их функциональную роль применительно к требованиям республик и особенностям переходного периода.

Особенно важно при этом сохранить обновленные Министерство финансов СССР и Госбанк СССР, поставив их деятельность под жесткий контроль законодательной власти - Верховного Совета СССР и парламентов суверенных государств.

Контрольная палата СССР

"19" ноября 1991 г.



94
Государственный экономический комитет

Минфину СССР (т. Раевскому).

Прошу учесть при проработке
вопроса в Верховном Совете



И. Гаврилов

ноября 1991 г.

3252