

Свистун А. О.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Міністерства фінансів України,
начальник відділу валютного регулювання
Департаменту політики розвитку ринку фінансових послуг
Міністерства фінансів України

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОВЕРНЕННЯ НАСЕЛЕННЮ ЗАОЩАДЖЕНЬ І СТРАХОВИХ ВНЕСКІВ

Розв'язання проблеми компенсації знецінених заощаджень громадян залишається одним з найактуальніших і найскладніших соціальних питань сьогодення. Внаслідок інфляції кінця 80-х – початку 90-х років минулого сторіччя громадяни України втратили грошові заощадження у розмірі 131,96 млрд крб. Це мільйони рахунків в Ощадбанку, страхових свідоцтв колишнього Укрдержстраху, а також облігацій та інших цінних паперів, за якими держава несе зобов'язання.

Станом на 01.01.1992 р. колишній Ощадний банк СРСР припинив своє існування. На цю дату не існувало жодних міждержавних угод з питань розподілу і юридичного переоформлення державного внутрішнього боргу колишнього Союзу СРСР, не визначено правонаступників щодо виконання зобов'язань за цінними паперами колишнього СРСР, розміщених на території України. Залишилося невирішеним і питання про повернення Україні кредитних ресурсів Ощадного банку в сумі 84,3 млрд крб., з яких 82,9 млрд крб. централізовано було передано Державному банку СРСР і 1,4 млрд крб. – Міністерству фінансів СРСР.

У Москві 13.03.1992 р. урядами колишніх союзних республік було підписано Угоду про принципи і механізм обслуговування внутрішнього боргу колишнього СРСР. Цією Угодою було визначено, що до державного внутрішнього боргу колишнього СРСР належить, зокрема, заборгованість уряду колишнього СРСР населенню за залишками вкладів в ощадних банках, а також те, що сторони беруть зобов'язання щодо погашення державного боргу колишнього СРСР перед населенням у сумах пропорційно залишку заборгованості станом на 01.01.1991 р. на балансах установ Ощадного банку СРСР на території кожної зі сторін.

Україна підписала цю Угоду з пропозиціями, які враховували те, що заборгованість виникла у зв'язку з вилученням союзними органами коштів в Ощадному банку, тому така Угода має підписуватися одночасно з Угодою про розподіл активів і пасивів колишнього Державного банку СРСР.

Угода про розподіл активів і пасивів колишнього Державного банку СРСР між центральними банками держав – учасниць СНД від 20.03.1992 р. не була підписана Російською Федерацією, не було створено спеціальної комісії, що передбачалося Угодою, і не було розроблено механізму розподілу активів і пасивів колишнього Державного банку СРСР.

Крім того, на той час Президент Російської Федерації Б. М. Єльцин листом від 05.05.1992 № ПР-880 повідомив Робочу групу СНД про те, що

розподіл активів і пасивів колишнього Державного банку СРСР фактично й юридично здійснений, оскільки суверенні держави – суб'єкти колишнього СРСР актами про суверенність та незалежність розповсюдили свої права на активи і пасиви банківської системи, враховуючи те, що баланс колишнього Державного банку СРСР насправді був консолідованим балансом усіх республіканських банків колишніх суб'єктів СРСР.

Окремо слід зазначити, що відповідно до Постанови Верховної Ради України від 19.02.1997 № 86/97-ВР “Про порядок ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього боргу та активів колишнього СРСР” для розгляду Верховною Радою України включено питання про прийняття Закону України “Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього боргу та активів колишнього СРСР”, згідно з яким Російською Федерацією повинні бути виконані певні зобов'язання. На жаль, дотепер це питання так і не було позитивно вирішене.

На сучасному етапі розвитку України її фінансові можливості значно обмежені і головним питанням у вирішенні проблеми повернення громадянам України знецінених заощаджень є пошук джерел, за рахунок яких можливо здійснювати такі виплати.

Одночасно з визначенням додаткових внутрішніх джерел надходження коштів для повернення та компенсації знецінених заощаджень громадян опрацьовується можливість надходження коштів із зовнішніх джерел, а саме: порушення перед Російською Федерацією питання про врегулювання взаємовідносин з проблем, які стосуються розподілу між державами зобов'язань колишнього Ощадного банку СРСР перед громадянами та повернення Україні 84,3 млрд крб., що були станом на 01.01.1991 р. акумульовані в Ощадному банку СРСР і є власністю громадян України.

Незважаючи на таку ситуацію, держава взяла на себе зобов'язання повернути громадянам знецінені заощадження, що закріплено у Законі України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”.

Водночас на виконання Указу Президента України “Про грошову реформу в Україні” від 25.08.1996 № 762/96 з 2 вересня 1996 р. в обіг введено національну валюту України – гривню, і у всіх установах Ощадбанку була проведена переоцінка залишків вкладів населення за особовими рахунками вкладників з нарахованими по них процентами у співвідношенні 100 000 українських карбованців – 1 грн.

Після проведення грошової реформи залишки вкладів за особовими рахунками вкладників було зменшено у 100 000 разів, після чого вони становили незначні суми.

Крім того, з метою відшкодування втрат від знецінення коштів на вкладних рахунках установи Ощадбанку на вимогу ст. 5 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” провели одноразову індексацію грошових заощаджень, які знаходилися в установах Ощадбанку станом на 2 січня 1992 р., у співвідношенні 1 крб. заощаджень на 1,05 грн з нарахуванням компенсаційних сум на позабалансові рахунки та видачею ощадних книжок за компенсаційними рахунками.

Слід зауважити, що суми коштів, зафіксовані в ощадних книжках, які виписані громадянам відповідно до вимог вказаного Закону України, не вносилися ними на зберігання до банку. Це суми, які держава планує поступово виплатити як компенсацію втрат від знецінення заощаджень. Самі ж заощадження, тобто кошти, внесені громадянами до Ощадбанку та відображені в основних ощадних книжках, можуть бути отримані ними в будь-який час їх знаходження на зберіганні в Ощадбанку.

Стратегія і способи відновлення знецінених грошових заощаджень та страхових внесків, вкладених до 2 січня 1992 р. в установи колишнього Ощадбанку СРСР та державного страхування СРСР, які діяли на території України, а також у державні цінні папери: облігації Державної цільової безпроцентної позики 1990 р., облігації Державної внутрішньої виграшної позики 1982 р., державні казначейські зобов'язання СРСР, сертифікати Ощадного банку СРСР визначені Законом України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”.

Крім того, відповідно до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” компенсації підлягають також грошові заощадження громадян України, вкладені в установи Ощадного банку України і колишнього Укрдержстраху протягом 1992 – 1994 рр. і які перебували на рахунках Ощадного банку України не менш ніж один повний календарний рік за період 1992–1995 рр. Однак на сьогодні порядок та розмір компенсації за цими вкладками чинним законодавством не врегульовано.

Оскільки обсяг зобов'язань держави щодо повернення знецінених грошових заощаджень і страхових внесків надто великий, а фінансові ресурси обмежені, повернення громадянам належних їм коштів може здійснюватися лише поетапно, у межах фінансової спроможності держави як гаранта здійснення поступових виплат.

Таким чином, вирішення питання відшкодування грошових заощаджень і страхових внесків громадян, вкладених в установи Ощадного банку України та колишнього Укрдержстраху після 2 січня 1992 р., потребує певного часу.

Відповідно до ст.ст. 6 і 7 зазначеного Закону Кабінет Міністрів України щороку визначає порядок здійснення компенсаційних виплат за знеціненими грошовими заощадженнями, договорами довгострокового страхування та погашення цінних паперів у межах асигнувань, передбачених Державним бюджетом України на відповідний рік.

При цьому слід зазначити, що рішенням Конституційного Суду України від 10.10.2001 № 13-рп/2001 встановлено: положення ст. 7 зазначеного Закону в частині виплати компенсацій залежно від “віку вкладника” та “інших обставин” є неконституційними. Тому, починаючи з 2002 р., під час формування порядків здійснення компенсаційних виплат за знеціненими грошовими заощадженнями, договорами довгострокового страхування та погашення цінних паперів не застосовується принцип пріоритетності однієї категорії вкладників перед іншою.

Щорічно, починаючи з 1997 р., у Державному бюджеті України на відповідний рік передбачаються видатки на здійснення компенсаційних виплат за знеціненими заощадженнями. Протягом 1997–2006 рр. з державного бюджету

ту виділено 4832,0 млн грн, з яких громадянами отримано 4104,9 млн грн. Таким чином, станом на 01.01.2007 р. сума виплат за зобов'язаннями держави перед громадянами України становить 127,86 млрд грн, у тому числі:

- грошові заощадження – 118,0;
- страхові внески – 7,75;
- облігації Державної внутрішньої вигавної позики 1982 р. – 1,05;
- облігації Державної цільової безпроцентної позики 1990 р. – 0,44;
- Державні казначейські зобов'язання СРСР – 0,19;
- сертифікати Ощадного банку СРСР – 0,42.

На сучасному етапі становлення України виникла необхідність удосконалити порядок виплат компенсацій громадянам втрачених грошових заощаджень. Отже, поряд із забезпеченням дотримання інтересів громадян, економного витрачання та недопущення нецільового використання бюджетних коштів потрібно визначити найоптимальніший підхід до здійснення заходів з компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень. Для цього протягом 2006 р. Міністерством фінансів України разом із Ощадбанком та НАСК “Оранта” систематизовано дані, проведено низку розрахунків та напрацьовано декілька сценаріїв виплат, з огляду на обсяг коштів у розмірі 600 млн грн, передбачених на такі цілі у Законі України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”.

При цьому виникла низка проблем, які сьогодні не задовольняють уряд, щодо використання бюджетних коштів на зазначені цілі, а саме: до цього часу немає централізованої бази даних персоніфікованого обліку вкладників та рахунків, у зв'язку з чим щорічно при виплатах, з одного боку, виникає соціальне напруження, пов'язане з нерівномірністю виплат, а з другого – унеможливується оперативне та ефективне управління використанням бюджетних коштів.

Тому розподіл асигнувань у сумі 360 млн грн (за вирахуванням суми на поховання померлих вкладників, визначеної в обсязі 240 млн грн) за напрямками проведення компенсаційних виплат визначався з урахуванням аналізу запропонованих далі сценаріїв.

За сценарієм I, крім виплат на поховання (240 млн грн), пропонується проведення компенсаційних виплат із розрахунку 50 грн. за кожним цінним папером та за вкладним рахунком в Ощадбанку. Зазначений підхід є найдоцільнішим і таким, що відповідає принципу рівновеликих виплат за кожним зобов'язанням з огляду на схожість зобов'язань, взятих державою, а також охоплює найширше коло вкладників (з урахуванням виплат на поховання близько 7197 тис. осіб).

Водночас цей сценарій за рахунок зростання кількості трансакцій є найдорожчим.

Іншим недоліком такого підходу є незначна сума компенсації, а також те, що за браком коштів не всі громадяни, які мають право на компенсацію, зможуть її отримати. При цьому отримують кошти ті громадяни, які перші звернулися до банку, що може створити черги в установах Ощадбанку та невдоволення громадян. Для започаткування проведення виплат за цим алгоритмом з урахуванням вимоги, що всі громадяни, які звернуться за

компенсацією, її отримають, необхідно було б мати у державному бюджеті видатки на такі цілі (крім виплат на поховання) в обсязі понад 1,2 млрд грн.

За сценарієм II пропонується розподілити кошти в обсязі 360 млн грн (залишок після виплат на поховання) пропорційно до частки окремого виду зобов'язань держави (за кожним видом цінних паперів та рахунками в Ощадбанку). При цьому виплати пропонується проводити, як і у попередні роки, з огляду на проіндексований номінал цінного папера та з розрахунку 50 грн за кожним вкладним рахунком в Ощадбанку.

Перевагами такого підходу є те, що зберігається справедливий принцип розподілу коштів між кожною групою зобов'язань та охоплюється широке коло вкладників (з урахуванням виплат на поховання близько 6727 тис. осіб).

Водночас вартість реалізації зазначеного сценарію є нижчою порівняно з вартістю реалізації сценарію I. Зменшення вартості порівняно зі сценарієм I відбудеться за рахунок скорочення кількості трансакцій у зв'язку з виплатами повністю проіндексованого номіналу цінного паперу.

До того ж, за цим сценарієм залишаються невирішеними проблеми сценарію I у частині низької суми виплат за вкладками в Ощадбанку та недостатності коштів для забезпечення виплат усім громадянам, які мають на те право, з усіма відповідними наслідками.

За сценарієм III пропонується здійснити розподіл коштів в обсязі 360 млн грн з огляду на стовідсоткову виплату проіндексованої номінальної вартості Державних казначейських зобов'язань СРСР та облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 р. за такими видами товарів: мікрохвильових печей, холодильників "Мінськ", "Бірюса" та "ЗІЛ", швейних машин "Зиг-заг", пральних машин "Вятка", персональних побутових комп'ютерів, телевізорів з кольоровим зображенням, мотоциклів з коляскою, відеомагнітофонів, мінітракторів та автомобілів "Таврія ЗА3-1102".

Недоліком такого підходу є істотне скорочення кола осіб, які отримають компенсацію (з урахуванням виплат на поховання близько 2282 тис. осіб).

Проте перевагою такого алгоритму виплат є порівняно менша вартість його реалізації – у 2,4 рази за сценарієм I та в 1,8 рази – за сценарієм II, а також зменшення кола осіб, які претендують на компенсацію, і, відповідно, відсутність потреби у підтримці в актуалізованому вигляді зобов'язань держави перед ними у майбутньому.

З огляду на недоліки і переваги кожного із запропонованих сценаріїв найоптимальнішим у 2006 та 2007 рр. було визначено сценарій III.

Законом України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" затверджено видатки за Програмою "Заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень" у сумі 650 млн грн, що на 50 млн грн більше порівняно з попереднім роком.

З урахуванням бюджетних призначень поточного року Кабінет Міністрів України 01.03.2007 прийняв Постанову № 336 "Про виплату у 2007 р. громадянам України компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень і страхових внесків, вкладених до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, та викуп облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 р. і Дер-

жавних казначейських зобов'язань СРСР, придбаних на території Української РСР”, згідно з якою:

- 1) 15 млн грн – вкладникам з числа тих, що не отримали протягом 2002 – 2006 рр. компенсацію грошових заощаджень, у межах залишку проіндексованого вкладу, але не більш як 50 гривень за одним рахунком кожного вкладника;
- 2) 5 млн грн – спадкоємцям вкладників, померлих у 2004 р., або іншим особам, визначеним ст. 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”, які не отримали компенсацію втрат від знецінення грошових заощаджень протягом 2004 р., у межах залишку проіндексованого вкладу у розмірі державної допомоги на поховання, але не більш як 150 грн;
- 3) 260 млн грн – спадкоємцям вкладників, померлих у 2005 – 2006 рр., або іншим особам, визначеним ст. 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”, які не отримали компенсацію втрат від знецінення грошових заощаджень протягом 2005–2006 рр., у межах залишку проіндексованого вкладу, але не більш як 500 грн, а також померлих у 2007 р., у межах залишку проіндексованого вкладу, але не більш як 500 грн;
- 4) 2 млн грн – спадкоємцям застрахованих осіб чи страхувальників, померлих у 2004 р., або іншим особам, визначеним ст. 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”, які не отримали компенсацію втрат від знецінення грошових заощаджень протягом 2004 р., у межах залишку проіндексованого страхового внеску у розмірі державної допомоги на поховання, але не більш як 150 грн;
- 5) 8 млн грн – спадкоємцям застрахованих осіб чи страхувальників, померлих у 2005 – 2006 рр., або іншим особам, визначеним ст. 8 Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”, які не отримали компенсацію втрат від знецінення грошових заощаджень протягом 2005–2006 рр., у межах залишку проіндексованого страхового внеску, але не більш як 500 грн, а також померлих у 2007 р., у межах залишку проіндексованого страхового внеску, але не більш як 500 грн;
- б) 190 млн грн – на викуп облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 р. за видами товарів, які не були викуплені у попередні роки, а саме: мікрохвильових печей, холодильників “Мінськ”, “Бірюса” та “ЗІЛ”, швейних машин “Зиг-заг”, пральних машин “Вятка”, персональних побутових комп’ютерів, телевізорів з кольоровим зображенням, мотоциклів з коляскою, відеомагнітофонів, мінітракторів та автомобілів “Таврія ЗАЗ-1102”, “Москвич-2141 і 2142”;
- 7) 170 млн грн – на викуп Державних казначейських зобов'язань СРСР.

Додатковим аргументом доцільності такої реалізації є необхідність інвентаризації зобов'язань держави за особовими рахунками громадян та створення електронної системи їх обліку задля ефективної реалізації у подальшому першого чи другого сценаріїв, що потребує певного часу для її проведення.

Наявність такої системи дасть змогу вести розрахунки зі значною частиною вкладників із застосуванням електронних платіжних карток. При цьому перерахування зазначених коштів може здійснюватися як на існуючі, так і на нові картки громадян.

Вказане, крім усього іншого, матиме позитивні наслідки: надасть можливість забезпечити ефективне планування та фінансування виплат на такі цілі з державного бюджету, прискорить та оптимізує проведення розрахунків з громадянами, дасть змогу забезпечити прозору систему обліку і контролю, позитивно вплине на розширення системи безготівкових розрахунків, вирішення проблеми черг до Ощадбанку, що надасть можливість забезпечити виконання ним функцій власне комерційного банку тощо.

Тому виникла нагальна потреба у необхідності врегулювання цього питання насамперед на законодавчому рівні. З цією метою на виконання п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 15.08.2006 № 1205 “Про деякі питання відновлення заощаджень громадян України” Міністерством фінансів України разом з іншими міністерствами та відомствами було розроблено законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України”.

Метою та завданнями законопроекту є законодавче забезпечення відносин, пов’язаних з поверненням населенню України втрачених коштів, вкладених в установи Ощадбанку й Держстраху, а також в державні цінні папери.

Законопроектом передбачається створення Кабінетом Міністрів України, Ощадним банком України та правонаступниками колишнього Укрдержстраху інформаційно-аналітичної системи “Реєстр вкладників, власників державних цінних паперів” та “Реєстр страхувальників та застрахованих осіб”.

Також передбачається, що з 1 січня 2010 р. компенсація проводитиметься власникам вкладних рахунків Ощадного банку України, застрахованим особам, страхувальникам, власникам цінних паперів у готівковій чи безготівковій формі через установи Ощадного банку України після внесення даних про них в інформаційно-аналітичну систему “Реєстр вкладників, власників державних цінних паперів” та “Реєстр страхувальників та застрахованих осіб” і передачі останнього до Ощадбанку.

Здійснення компенсаційних виплат передбачається у рівновеликих розмірах громадянам лише з одного позабалансового рахунку у межах одного бюджетного року.

Прийняття законопроекту “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” дасть змогу запровадити дієвий механізм погашення зобов’язань держави за знеціненими грошовими заощадженнями на основі інвентаризації цих зобов’язань, тим самим оптимізувати та підвищити ефективність використання коштів державного бюджету, створити передумови та запровадити безготівкову форму розрахунків щодо виконання зобов’язань, що дасть змогу зменшити витрати на заходи з виплат компенсацій, прискорити розрахунки, розв’язати проблему черговості в установах Ощадного банку України.