

## ДИСКОНТ ПРИ СВЯЗАННЫХ РАСЧЕТАХ

**Аннотация.** Статья посвящена самой большой проблеме «связанных расчетов» - проблеме дисконта. Активное развитие «связанных» расчетов практически заменило собой принудительного взыскания задолженности по обязательным платежам. Процедуры принудительного взыскания легко предотвращалась через включение соответствующей задолженности в систему «связанных» расчетов, либо блокировалась административными методами вызванными спекуляцией должников на фактах реальной или мнимой задолженности перед ними со стороны бюджетной системы. При анализе практики «связанных» расчетов следует отметить существенную неоднородность применяемых в них финансовых инструментов. В данной статье автор рассматривает природу возникновения дисконтов, последствия применения данной схемы, а также анализирует издержки борьбы с дисконтами. Для нивелирования искажений связанных с инфляционными процессами автор проводит сопоставление между динамикой удельного веса «связанных» расчетов в доходах бюджетной системы и динамикой удельного веса задолженности в доходах бюджетной системы.

**Ключевые слова:** задолженность, обязательные платежи, «связанные расчеты», дисконт, взыскание, бюджетная система.

Применение «связанных» расчетов породило массу проблем, влекущих за собой прямые и косвенные потери бюджетной системы, экономических субъектов и государственных органов. При этом проблемы порождаются как недостатками самих «связанных» расчетов, так и мерами по борьбе с этими недостатками.

Самая большая проблема «связанных» расчетов – это проблема дисконта, отмеченная еще в отчете Всемирного Банка<sup>1</sup>. Важно, что на практике дисконт может неоднократно возникнуть в различных звеньях расчетной цепочки, с перенесением его с одного участника расчетов на другого. Масштаб дисконтов может быть таков, что сумма прямых и косвенных потерь от применения «связанных» расчетов может достигнуть общего объема проведенных операций, а в ряде случаев даже его превзойти.

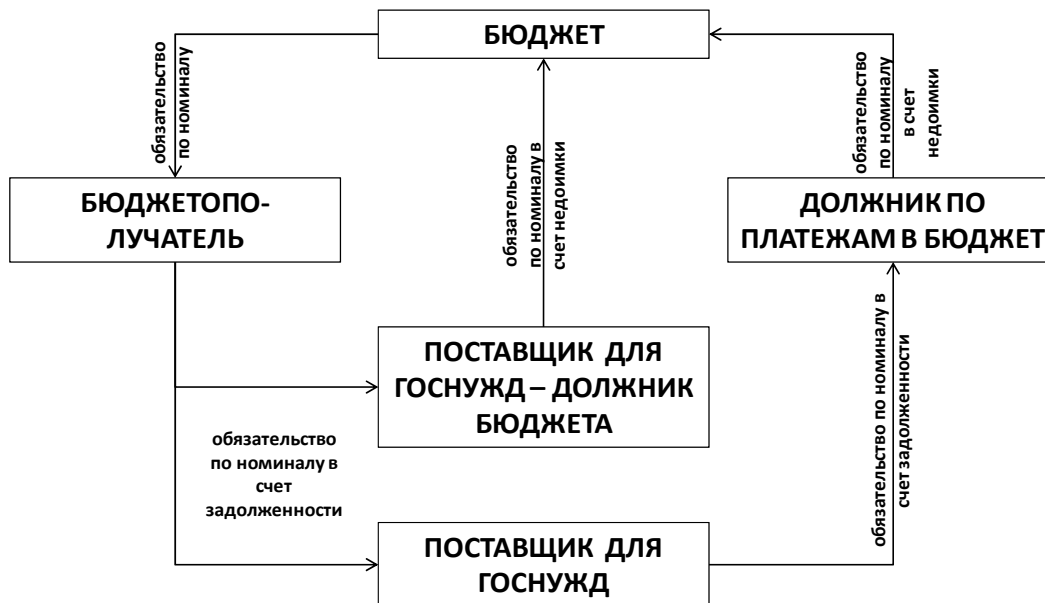
В концептуальной схеме «связанных» расчетов возникновение каких-либо дисконтов, вызывающих потери бюджетной системы, государственных органов или хозяйствующих субъектов не просматривается.

Суть концептуальной схемы состоит в том, что бюджет эмитирует некое обязательство (ценную бумагу, гарантию и т.д.), выдает его бюджетополучателю, который в свою очередь погашает этим обязательством по его номиналу свою задолженность за поставленные в счет его нужд товары (работы, услуги). Если поставщик товаров (работ, услуг) имеет недоимку перед областным бюджетом по налогам и другим обязательным платежам, он погашает таковую полученным обязательством. Если поставщик не имеет недоимки, он рассчитывается обязательством с иным хозяйствующим субъектом, имеющим подобную недоимку. В свою очередь последний погашает накопленную задолженность перед бюджетом полученным обязательством.

---

<sup>1</sup> Разрушение системы неплатежей в России: создание условий устойчивого экономического роста. Доклад Всемирного Банка. Москва, сентябрь 1999.

## КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ СХЕМА «СВЯЗАННЫХ» РАСЧЕТОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ



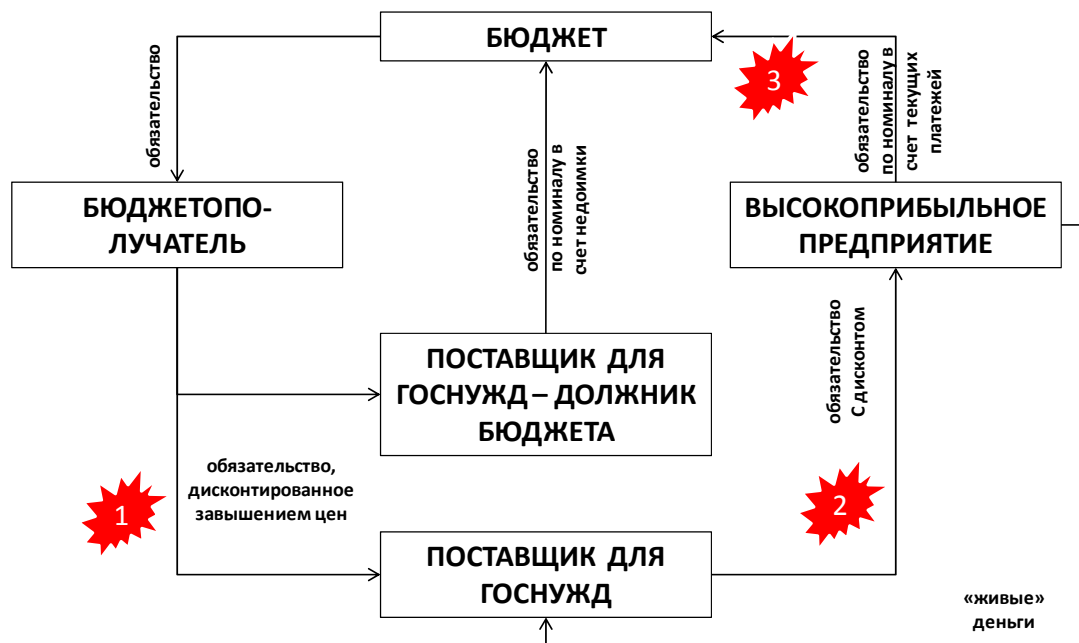
В приведенной идеальной схеме отсутствуют потери, как для бюджета, так и для хозяйствующих субъектов. Однако идеальная схема на практике практически никогда не срабатывает. По большому счету возможны два варианта искажения идеальной схемы, при этом потери могут быть совершенно различными.

Как правило, существенные потери возникают в момент, когда бюджетополучатель оплачивает продукцию, а хозяйствующий субъект учитывает обязательство с дисконтом. Это может происходить как прямо, например, обязательство принимается к учету по цене 85% от номинала (что при реализации рассматриваемой схемы маловероятно), так и косвенно (например, цена на продукцию, оплачиваемую в суррогатной форме, устанавливается на 15% выше отпускных денежных цен). Достоверная информация относительно завышения контрактных цен отсутствует, но по различным оценкам завышение цен на товары и услуги, потребляемые государством, составляла от 15% до 50%<sup>2</sup>.

Если поставщик товаров (работ, услуг) является должником по платежам в соответствующий бюджет и погашает свою задолженность полученным обязательством, то потери минимальны. Потери в этом случае несет только бюджетополучатель, который номинально финансируется полностью, а реально недофинансируется на объем дисконта. Потери бюджета в этом случае лишь косвенные: недофинансирование бюджетополучателей, влекущее за собой появление дополнительной потребности в финансовой поддержке.

<sup>2</sup> Доклад Мирового банка «Основные подходы к анализу государственных расходов Российской Федерации», 1998 г.

## ПОТЕРИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ «СВЯЗАННЫХ» РАСЧЕТОВ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ



Значительно большие потери возникнут в том случае, если поставщик товаров (работ, услуг) оплачивает полученным обязательством не свои долги перед бюджетом, а продает обязательство на рынке с дисконтом. Покупателем выступает налогоплательщик, располагающий необходимой ликвидностью, но заинтересованный в минимизации платежей в бюджет. В данном случае возникают прямые потери бюджета, поскольку налогоплательщик, вносивший ранее в него «живые деньги», гасит налоги обязательством самого бюджета. При этом известны случаи потерь 70% и более<sup>3</sup>. Одновременно возрастает недоимка по обязательным платежам у предприятий-поставщиков товаров (работ, услуг) для погашения задолженности которых изначально и обосновывалась необходимость эмиссии обязательства бюджета.

Таким образом, дисконт в приведенном примере может возникнуть от одно, до трех раз:

1. При завышении поставщиком товаров (работ, услуг) цен при их оплате обязательством бюджета, а не «живыми» деньгами (потери несет бюджет);
2. При реализации обязательства бюджета третьему лицу за «живые» деньги с дисконтом (потери несет поставщик товаров (работ, услуг));
3. При поступлении от третьего лица в бюджет в счет налогов вместо «живых» денег обязательства (потери несет бюджет).

Наконец, максимальные потери возникают при полной утрате контроля за эмитированным обязательством, когда эмитированный денежный суррогат неконтролируемо используется всеми участниками расчетов в роли заменителя денег.

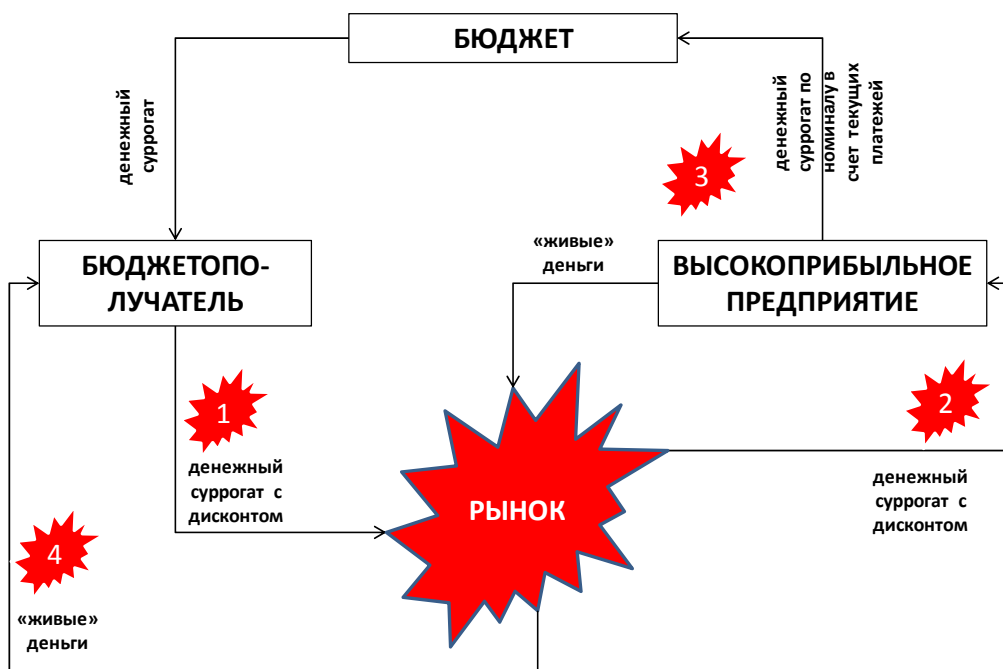
<sup>3</sup> Подробнее см.: Митякин П., Осадчий М. Вексель в Новосибирске: десять проблем// Финансы в Сибири. 1997. № (7/45). Июль. С. 9-12 и др.

При денежно-суррогатном финансировании бюджетополучателя, он, немедленно выставляет полученный суррогат на рынок для приобретения «живых денег» с дисконтом 15-50% и более. Соответственно, реальное финансирование бюджетополучателя сокращается на величину дисконта, что потребует в дальнейшем дополнительной финансовой поддержки бюджетополучателя из бюджета. Таким образом, бюджет косвенно несет потери. Потери могут усугубляться ввиду извлечения уполномоченными чиновниками коррупционного дохода, основанного на нестабильности рыночного дисконта при обмене денежного суррогата на деньги и возможности многократного неконтролируемого финансирования расчетной цепочки одной и той же ценной бумагой срок погашения которой не наступил.

Перечисленные потери затрудняют выполнение обязательств бюджетополучателя перед поставщиками товаров (работ, услуг) для бюджетных нужд, что, в свою очередь, помимо наращивания задолженности последних перед бюджетом, разрушает производственную базу выполнения муниципального заказа.

Аналогично ранее рассмотренной схеме покупателем денежного суррогата выступает налогоплательщик, располагающий необходимой ликвидностью, но заинтересованный в минимизации платежей в бюджет. Аналогичны и потери бюджета, связанные с тем, что налогоплательщик, ранее вносивший в него «живые деньги», теперь платит денежным суррогатом. Недоимка по обязательным платежам предприятий не располагающих ликвидностью сохраняется неизменной или возрастает, поскольку такие предприятия могут наращивать недоимку для создания оснований, позволяющих претендовать на получение денежного суррогата в качестве финансовой помощи.

### ПОТЕРИ ПРИ УТРАТЕ КОНТРОЛЯ ЗА ПРОВЕДЕНИЕМ «СВЯЗАННЫХ» РАСЧЕТОВ



Наконец, наибольший вред бюджету может быть нанесен возникновением эффекта, известного с XVI в. как закон сэра Томаса Грешема, когда при одновременном обращении двух платежных средств с одинаковой номинальной, но разной реальной

стоимостью, платежные средства с более высокой реальной стоимостью накапливаются, а в обращении используются преимущественно платежные средства с меньшей реальной стоимостью. При бесконтрольном со стороны эмитента применении денежного суррогата для исполнения бюджета, он в короткий срок замещает в бюджетных доходах «живые деньги».

Дисконт в приведенном примере может возникнуть до четырех раз:

1. При занижении фактических бюджетных расходов на объем дисконта денежного суррогата;
2. При замещении «хороших» денег «плохими» деньгами в расчетах хозяйствующих субъектов;
3. При поступлении в бюджет в счет налогов вместо «живых» денег денежных суррогатов;
4. При извлечении уполномоченными чиновниками и посредническими структурами коррупционного дохода связанного с конвертацией денежного суррогата в деньги.

Таким образом, прямые и косвенные потери бюджета и экономических субъектов при наименее благоприятной ситуации составляют более 100 % от объема эмиссии и размещения денежных суррогатов. По оценкам отдельных специалистов, в 1996 г. задолженность администрациям в регионах погашалась в сумме, которая превышала объемы выпущенных векселей в 5-10 раз, что может быть объяснено высокой скоростью обращения денежных суррогатов.

Издержки борьбы с дисконтами

Тяжелые последствия бесконтрольности проведения «связанных» расчетов и вызываемые ими дисконты потребовали создания чрезвычайно громоздкой системы противодействия дисконтам. Задачей этой системы было предотвращение включения в цепочку взаиморасчетов третьих лиц, т.е. организаций, не являющихся поставщиком товаров (работ, услуг) для бюджетных нужд. Иными словами сложная система требовалась, чтобы исключить возможность продажи права на участие в расчетах.

При описании принципиальных схем проведения «связанных» расчетов выше приводились упрощенные технологии. Для иллюстрирования всей сложности этих операций приведем реальную схему «обратного зачета» 1998 года<sup>4</sup> упрощенная схема которого была описана выше:

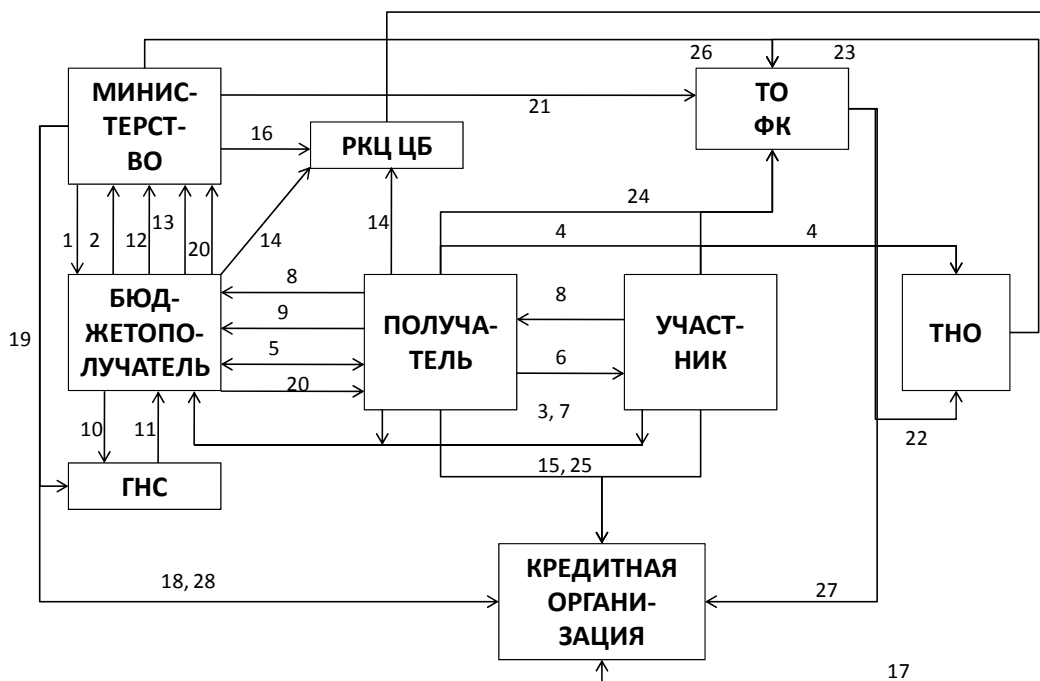
1. Министерство доводит до Бюджетополучателей лимиты на проведение расчетов по целевому финансированию за поставленную продукцию в 1997-1998 гг.
2. Бюджетополучатель представляет в Министерство письменное согласие на проведение целевого финансирования.
3. Получатели и Участники представляют Бюджетополучателю письменное согласие на проведение целевого финансирования.
4. Получатель и Участник сверяют с Территориальным налоговым органом размер недоимки по состоянию на 1 октября 1998 г. и на каждую последующую отчетную дату.
5. Договора Бюджетополучателя с Получателем.

---

<sup>4</sup> Правила проведения расчетов целевого финансирования расходов федерального бюджета по погашению задолженности получателей средств федерального бюджета по оплате за поставленную им в 1997 - 1998 годах продукцию, выполненные работы и оказанные услуги, утвержденные Минфином России, ГНС России, Минэкономики России, согласованные Банком России и зарегистрированные в Минюсте России 11 декабря 1998 г. № 1658.

6. Получатель заключает с Участниками договора (контракты) на поставку продукции (выполнение работ, оказание услуг).
7. Уведомления Участников об открытии соответствующих счетов (приложение № 3).
8. Бюджетополучатели формируют реестры Получателей и Участников (приложения №№ 1, 2, 4).
9. Получатели представляют Бюджетополучателям акты сверки задолженности на 1 января 1998 г. и 1 октября 1998 г., включая договора, счета и товарно-транспортные накладные и реестры Участников (приложение № 2).
10. Бюджетополучатели представляют в ГНС реестры Получателей (Участников) на 1 октября 1998 г.
11. ГНС после проверки возвращает заверенные подписью и печатью реестры Бюджетополучателям и Министерству.
12. Бюджетополучатель (после проверки ГНС представляет реестры Получателей и Участников в Министерство, а также копии платежных документов на перечисление соответствующих средств Получателей и Участников (приложения №№ 1,2,4).
13. Бюджетополучатель открывает счета в Федеральном казначействе.
14. Бюджетополучатель, Получатель открывают счета в РКЦ ЦБ.
15. Участники открывают счета в кредитной организации.
16. Министерство направляет денежные средства в РКЦ ЦБ.
17. РКЦ ЦБ перечисляет средства на счета Участников в кредитной организации для погашения недоимки.
- 18., 28. Кредитная организация со счетов Участников в течение одного рабочего дня перечисляет зачисленные на их счета средства в доход Федерального бюджета.
19. Министерство уведомляет ГНС об объеме проведенных расчетов.
20. Бюджетополучатель уведомляет Получателей об объемах проведенных расчетов и погашении задолженности в копии Министерству.
21. Министерство направляет в ТОФК реестр Получателей с указанием Участников.
22. ТОФК направляет заверенные реестры в Территориальные налоговые органы (ТНО) для подтверждения и согласования.
23. ТНО направляет подтвержденные и согласованные реестры в ТОФК по каждому виду налогов на 1 октября 1998 г.
24. Получатель и Участник открывают счета в ТОФК.
25. Участники открывают счета в кредитной организации.
26. Министерство направляет денежные средства ТОФК для погашения задолженности (со счета Бюджетополучателя).
27. ТОФК зачисляет средства на счета Участников в кредитной организации для погашения недоимки.
28. Кредитная организация со счетов Участников в течение одного рабочего дня перечисляет зачисленные на их счета средства в доход Федерального бюджета.

**ПОЛНАЯ СХЕМА ПРОВЕДЕНИЯ ЗАЧЕТНОЙ ОПЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ «ОБРАТНОГО» ДЕНЕЖНОГО ЗАЧЕТА)**



При столь громоздкой системе противодействия злоупотреблениям, некоторые издержки сохранялись. Значительной оставалась роль субъективного фактора, особенно в момент определения лимитов финансирования, согласования государственным органом субпоставщика товаров и услуг (учитывая, что в большинстве случаев зачетом оформлялась уже поставленная продукция). Чтобы предотвратить оформление фиктивных документов предпринимались дополнительные административные меры, например, ограничение сроков приема документов и т.п. Однако, подобные действия привели к тому, что многие предприятия, поставившие продукцию во исполнение обязательств федерального бюджета, не получили соответствующей оплаты, то есть проблема была загнана в глубь. Кроме того, сложность оформления документов и административные препятствия создали условия для появления посреднических структур, существенно увеличивавших издержки участников расчетов и создавали коррупционные риски.

Несмотря на различные способы, полностью решить проблему исполнения бюджета на основе денежных суррогатов никогда и никому не удалось. Наряду с потерями, одним из существенных недостатков описанных выше схем является практически неизбежное нарушение федерального законодательства.

**Искажение «связанными» расчетами экономических отношений**

Масштабное применение «связанных» расчетов провоцировало поставщиков на поставки продукции для бюджетных нужд независимо от заключения государственных контрактов, а органы власти на оформление обязательств перед поставщиками сверх лимитов бюджетных обязательств в надежде на покрытие таких расходов в ходе «связанных» расчетов. В 1999 г. Правительство Российской Федерации было вынуждено официально классифицировать<sup>5</sup> задолженность бюджета (94,6 млрд. рублей) как санкционированную и несанкционированную. Несанкционированная

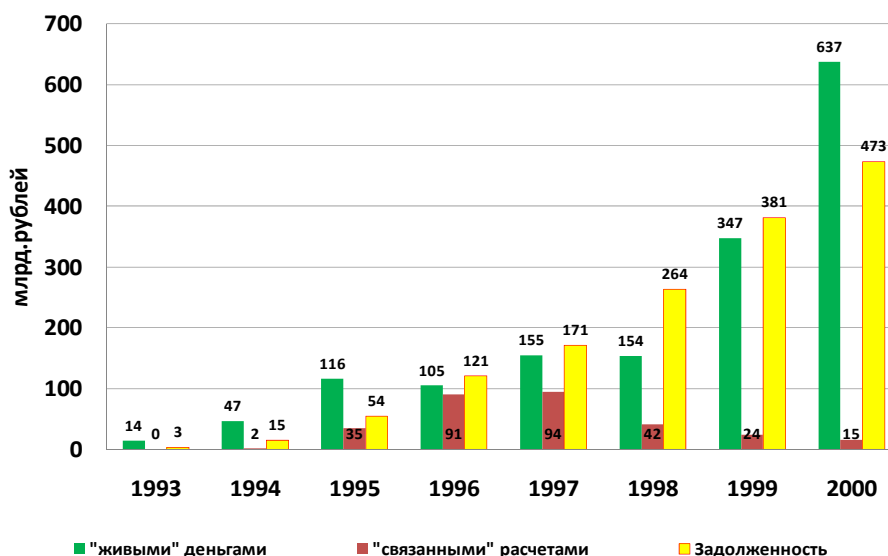
<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 742

задолженность в свою очередь делилась на два уровня. Несанкционированная задолженность 1 уровня (21,6 млрд. рублей) определялась как разница между объемом расходов, утвержденным в федеральном бюджете и установленным в соответствии с лимитами бюджетных обязательств. Несанкционированная задолженность 2 уровня (29,7 млрд. рублей), определялась как задолженность сверх лимитов бюджетных обязательств, или не подтвержденная соответствующими договорами и актами сверки за поставленную продукцию, оказываемые услуги и выполненные работы.

С другой стороны, для участия в «связанных» расчетах требовалось наличие обязательств по платежам в бюджет. Налогоплательщики были вынуждены максимально наращивать задолженность по обязательным платежам. Естественно, «связанные» расчеты не являлись и не могли являться единственной причиной роста налоговой и бюджетной задолженности. Имел место целый комплекс взаимосвязанных причин от низкой дисциплины налогоплательщиков, распорядителей бюджета и бюджетополучателей, до завышенных расходных обязательств бюджетной системы, получивших впоследствии не совсем корректное название «нефинансируемых мандатов» (часть «нефинансируемых мандатов» все же эпизодически финансировалась). По оценкам специалистов<sup>6</sup> в 1997-1998 гг. для выполнения всех бюджетных обязательств, закрепленных законом, правительство должно было собирать в консолидированный бюджет (с учетом внебюджетных социальных фондов) 60% ВВП.

Для нивелирования искажений связанных с инфляционными процессами было проведено сопоставление между динамикой удельного веса «связанных» расчетов в доходах бюджетной системы и динамикой удельного веса задолженности в доходах бюджетной системы. Как следует из приведенной диаграммы, задолженность постепенно заместила «связанные» расчеты<sup>7</sup> и с 1996 года по 2000 год стала основным инструментом скрытого субсидирования экономики.

**СООТНОШЕНИЕ ЗАДОЛЖЕННОСТИ, «ДЕНЕЖНЫХ» И «СВЯЗАННЫХ» РАСЧЕТОВ В НАЛОГОВЫХ ДОХОДАХ**



<sup>6</sup> Лев Макаревич Спекулятивный капитал берет на прицел российские стратегические позиции // Финансовые известия № 23 (473) от 02.04.1998 г.

<sup>7</sup> По расчетам, выполненным на основе годовой отчетности ГНС 1-НМ, 4-НМ.

Это сопоставление позволило установить определенное взаимовлияние между «связанными» расчетами и задолженностью. В частности были выявлены следующие примечательные факты<sup>8</sup>:

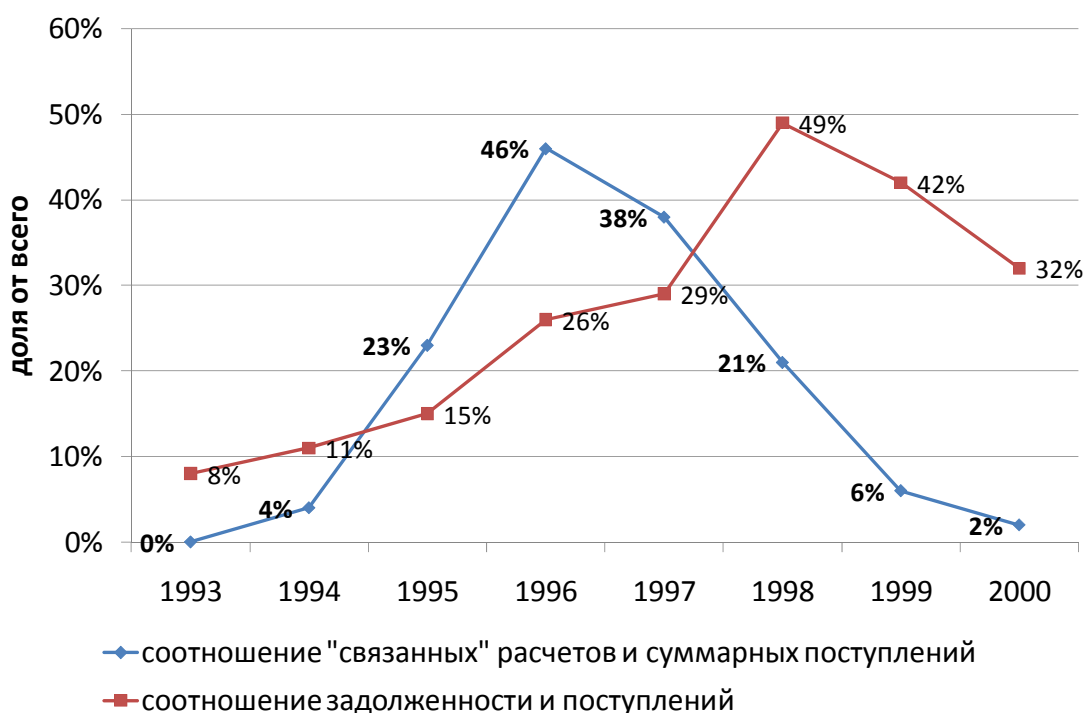
– первый скачкообразный рост задолженности с 15% до 26% наблюдался через год после того как в 1995 г. установилась и оформилась практика применения «связанных» расчетов для погашения задолженности организаций, поставивших свою продукцию для бюджетных нужд;

– второй скачкообразный рост задолженности с 29% до 49% наблюдался через год после того как в 1997 г. были официально запрещены зачетные операции, а реально зачетные операции стали осуществляться исключительно при условии наличия подтвержденной задолженности по обязательным платежам;

– полностью отсутствуют скачкообразные изменения задолженности в те годы, которые следуют за годами стабильной практики «связанных» расчетов, а именно в 1995 г. (масштаб расчетов был незначителен и претендовать на них могли лишь немногие организации) и в 1997 г. (правила расчетов 1996 г. были практически неизменны);

– свертывание «связанных» расчетов в 1999 г. коррелирует со скачкообразным снижением задолженности 2000 г.

#### СООТНОШЕНИЕ ДИНАМИКИ «СВЯЗАННЫХ» РАСЧЕТОВ И ЗАДОЛЖЕННОСТИ



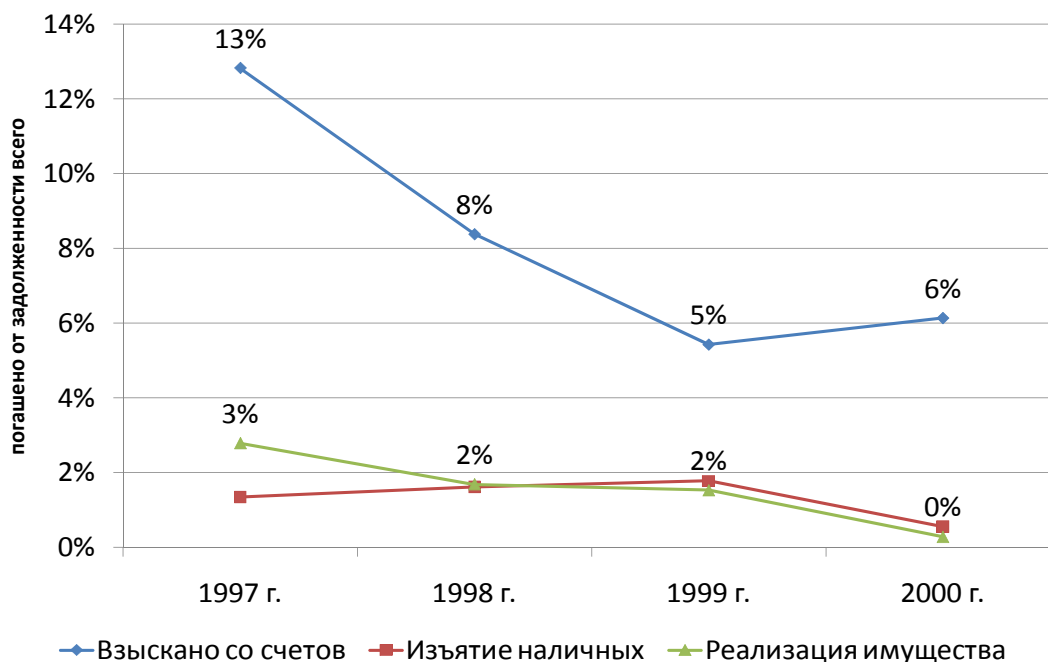
Иными словами, как только устанавливались определенные правила «связанных» расчетов, задолженность либо росла, либо снижалась, в зависимости от экономической целесообразности для хозяйствующих субъектов. Кроме того, нельзя не заметить

<sup>8</sup> По расчетам, выполненным на основе годовой отчетности ГНС 1-НМ, 4-НМ.

практически полной идентичности приведенных графиков с отставанием динамики задолженности от динамики «связанных» расчетов<sup>9</sup>.

Особенно примечателен тот факт, что административные препятствия взысканию применялись не только как инструмент обеспечивавший применение «связанных» расчетов, но и как инструмент смягчения их свертывания. Эффективность и результативность применения мер принудительного взыскания стремительно снижалась по мере свертывания и усложнения процедур «связанных» расчетов.

#### СООТНОШЕНИЕ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВЗЫСКАНИЯ И ЗАДОЛЖЕННОСТИ



Таким образом, субсидирование экономики и бюджетная политика, основанные на применении «связанных» расчетов, предполагали предотвращение применения мер принудительно взыскания неуплаченных обязательных платежей. Неуплата или невзыскание налога стали рассматриваться как социально желательное явление, что в совокупности со следствиями различных технологий «связанных» расчетов серьезно искажало всю систему экономических отношений:

- разрушалось единство экономического пространства Российской Федерации, поскольку налоговые обязательства, как правило, возникают по обязательным платежам, подлежащим зачислению во все уровни бюджетной системы, а «связанный» расчет осуществляется в отношении отдельного бюджета, что приводило к стремлению в установлении контроля за администратором налога со стороны каждого уровня бюджетной системы (проблема практически полностью изжита к 2001-2002 гг.);
- налоговые органы не использовали всю полноту процессуальных прав по применению мер принудительного взыскания (проблема практически полностью изжита к 2002-2003 гг.);

<sup>9</sup> По расчетам, выполненным на основе годовой отчетности 4-ОР (введена с 1997 г.).

- органы, уполномоченные на взыскание налогов за счет имущества и пресечение правонарушений в этой сфере, фактически свернули реальную деятельность и ограничивались проведением ряда формальных и безрезультатных мероприятий (проблема сохранилась до настоящего времени);
- судебная система переориентировалась на формирование препятствий для применения мер принудительного взыскания обязательных платежей, а также включения их в реестры требований кредиторов (проблема сохранилась до настоящего времени);
- в сознании налогоплательщиков был создан стойкий стереотип, позволяющий оправдывать невыполнение обязанности по уплате налога не установленными в законодательстве причинами (проблема сохранилась до настоящего времени, но ее масштаб существенно снизился);
- конкурентные преимущества стали получать экономические субъекты, способные создать административные барьеры для взыскания задолженности по обязательным платежам, что исказило конкурентную среду и создало негативные стимулы для добросовестных налогоплательщиков (проблема сохранилась до настоящего времени, но ее масштаб существенно снизился);
- низкая результативность применения мер принудительного взыскания создавала иллюзию совершенства налогового законодательства, что не позволяло быстро корректировать экономически нецелесообразные налоговые базы и налоговые ставки.

Искажение экономических отношений «связанными» расчетами касается не только искусственного завышения обязательств бюджета и хозяйствующих субъектов. Более того, как показано выше, указанные искажения были в основном устранены уже через один-два года после свертывания соответствующих расчетных операций. Длительное негативное воздействие на всю систему урегулирования задолженности по обязательным платежам оказало то обстоятельство, что во избежание банкротства добросовестных поставщиков продукции для бюджетных нужд были созданы искусственные административные препятствия для применения мер принудительного взыскания. Последствия создания таких препятствий не изжиты полностью и до настоящего времени в силу создания у руководителей хозяйствующих субъектов иллюзии возможности давлением на государственные структуры исключить или замедлить процедуру применения мер принудительного взыскания.

### Литература

1. Салыев В.Р. Особенности системы неплатежей в российской экономике: Автореф. Дис. канд. экон. наук.- М., 2000. С. 49.
2. Чумак, Ирина Константиновна. Основные направления совершенствования налогового контроля в целях предупреждения неплатежей в бюджет: Дис. канд. экон. наук.- Краснодар, 2001.- 172 с.
3. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации.— М: Книжный мир, 1999. С. 240
4. Хурсевиц С.Н. Банкротство. Преодолевая стереотипы. – М., 2005. С.70

**Summary.** The article is devoted to the biggest problem "related payments" - the problem of discounting. Active development of the "bound" calculations are virtually replaced the debt enforcement for compulsory payments. Procedures for enforcement easily preventable through the inclusion of the relevant debt in the system "related" payments or block administrative methods prompting speculation the debtors on the facts of real or imaginary debt to them by the budget system. In the analysis of practices "related"

calculations should be noted substantial heterogeneity applied in these financial instruments. In this article the author examines the nature of discounts, the implications of the scheme, and analyzes the costs of fighting at a discount. To compensate for the distortions associated with the inflationary pressures the author conducts a comparison between the dynamics of the proportion of "related" payments in the income of the budgetary system and the dynamics of the proportion of debt in the profits of the budget system.

**Keywords:** debt, mandatory payments "related payments, discount, collection, the budget system.

*Стаття надійшла до редакції 31.05.2011*