Дьяченко Сергей Александрович. Оптимизация неденежных расчетов в российской экономике : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2001 131 c. РГБ ОД, 61:01-8/2795-7

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Проблемы не денежных расчетов в российской экономике 7

1.1. Причины появления неплатежей при расчетах в России 7

1.2. Основные формы проявления не денежных расчетов в российской экономике 31

Глава 2. Безналичные системы финансовых расчетов 52

2.1. Основные тенденции развития клиринговых расчетов 52

2.2. Технологические формы и процедуры безналичных расчетов 69

Глава 3. Процедуры оптимизации не денежных расчетов 88

3.1. Казначейство как организационная форма разрешения бюджетных неплатежей 88

3.2. Новые технологии не денежных расчетов 102

Заключение 115

Список литературы 122

Приложения 126

**Введение к работе**

Наиболее острой проблемой, препятствующей реализации национального экономического роста, а также определяющей весь характер социально-экономических отношений между государством и обществом, является сегодня несбалансированность ресурсов и обязательств. Отсюда возникают реальные противоречия при финансовых расчетах на всех уровнях бюджетной системы, на региональном и корпоративных уровнях при расчетах с такими естественными отечественными монополистами как Газпром, РАО ЕЭС, МПС. В результате государство по-прежнему не исполняет часть взятых на себя обязательств. При этом если в Москве и Санкт-Петербурге они исполняются на 100 процентов, то есть регионы, где они финансируются лишь на 5-Ю процентов. Государство продолжает перекладывать социальные расходы на предприятия, устанавливая низкие тарифы для населения и бюджетных организаций. Тем не менее, их задолженность за потребленные энергетические ресурсы продолжает расти. Существующее положение закрепляет своеобразный "контракт" между государством и обществом, одна из сторон которого не в полной мере исполняет свои обязательства, а другая пользуется зачетами, льготами, отсрочками, чтобы не исполнять свои. Под этот контракт уже создана своя экономическая система, включающая неплатежи, бартер и другие формы неденежных расчетов, что в конечном итоге деформирует рыночную систему и является одной из основных причин оттока капитала из российской финансово-денежной системы.

Сегодня бюджетная несбалансированность усугубляется недостаточно четким разграничением полномочий бюджетов различных уровней. При этом ни региональные власти, ни органы местного самоуправления зачастую не обеспечены источниками собственных доходов для выполнения имеющихся обязательств. Финансовая помощь является то недостаточной, то чрезмерной, к тому же предоставляется она нерегулярно. В ситуации, когда более 60 процентов налоговых доходов сосредоточено в 12 регионах, трудно обеспечить минимально необходимое выравнивание экономических условий в стране. Многие регионы - как в силу объективных факторов, так и из-за своей безответственной политики - тонут в зачетах и долгах. Это ведет к перерасходу средств на выполнение не самых важных функций государства и одновременно к недостаточной концентрации ресурсов на решении ключевых для страны задач.

Система управления российскими финансами характеризуется не только серьезными изъянами бюджетного планирования в особенности на региональном уровне, но и недостаточно эффективными механизмами осуществления финансовых потоков и

контроля за ними. Казначейская система пока не охватывает существенную часть расходов силовых министерств. На региональном уровне процесс перехода к казначейской системе только начинается. Многие целевые бюджетные, а также внебюджетные фонды остаются за рамками казначейского контроля. Многочисленные федеральные и региональные фонды с собственными источниками доходов являются свидетельством недостаточной гибкости бюджетной политики и возможным источником не целевого расходования средств и коррупции. Без решения этих проблем невозможно не только достижение финансовой и социальной стабильности и создание надежных предпосылок для устойчивого экономического роста, но и повышение эффективности государственной власти, что является фундаментом поступательного развития общества. Только создание эффективной системы управления российскими финансами (и, прежде всего государственными) позволит решить перечисленные задачи и наладить открытые и справедливые отношения между государством и обществом.

Последовательное развитие системы клиринга приводит к ускорению и оптимизации расчетов между участниками фондового рынка, повышению надежности расчетов и рациональному использованию свободных денежных ресурсов. В настоящее время особое значение приобретает обобщение и творческое осмысление накопленного опыта, систематизация существующей практики с целью построения теоретической основы формирования и функционирования клиринговых систем применительно к организации бюджетных процессов.

Объект исследования. Объектом исследования данной работы являются неденежные расчеты и организация эффективных их процедур.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является оптимизация неденежных расчетов путем создания соответствующих организационно-экономических форм, адекватных современным условиям развития российской экономики. Выбранная цель исследования определила необходимость постановки и решения следующих задач:

1) выявление макро- и микро экономических факторов, способствующих появлению неплатежей в бюджеты различных уровней;

2) выяснение причин различных неденежных форм расчетов в российской экономике, включая бартер как особой формы меновых отношений в российской экономике;

3) изучение роли клиринговых систем в структуре финансового рынка на различных этапах исторического развития и исследование специфики современного этапа в развитии клиринговых систем в России;

4) изучение понятийного аппарата клиринговых систем, элементов системы клиринга и их взаимодействия;

5) выявление преимуществ и недостатков банковской и казначейской форм организации бюджетных расчетов;

6) исследование возможности клиринговой организации Казначейства по расчетам с бюджетами субъектами Российской Федерации;

7) описание процедуры создания государственных имущественных комплексов с клиринговой (неденежной) системой расчетов.

Методологическая и теоретическая основа исследований. Диссертационное исследование выполнено на основе изучения работ широкого круга российских, советских и зарубежных экономистов по проблемам функционирования финансовых расчетов, организации клиринговых взаимозачетных систем, форм и методов организации эффективных процедур неденежных расчетов.

Диссертационная работа базируется на эмпирическом материале и статистической отчетности исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации по вопросам, характеризующим бюджетные потоки, в том числе материале, впервые введенном в научный оборот. Использованы материалы Всемирного Банка, Минфина РФ, Счетной палаты РФ.

Методологической основой диссертации выступает комплексный подход к организации финансовых потоков, в российской экономике, предусматривающий эффективную их организацию и оптимизацию.

Научная новизна. Научная новизна работы заключается в том, что

1) доказано, что неплатежи в российской экономике являются элементом определенной" финансовой системы неденежных расчетов, удовлетворяющей реальные потребности многих российских товаропроизводителей в условиях ограниченности бюджетных ресурсов;

2) выявлены следующие исторические этапы развития бартерных отношений российских товаропроизводителей, как определенной формы меновых отношений, реально опосредующих и порождающих неденежные расчеты в российской экономике: а) бартер централизованного планирования: б) бартер общего товарного дефицита; в) бартер финансового дефицита предприятий; г) бартер общего финансового дефицита: д) институциональный бартер;

3) раскрыто содержание клиринга в широком смысле слова - как определенного процесса, и в узком смысле слова - как определенного вида профессиональной деятельности на финансовом рынке, для чего охарактеризованы способы осуществления

клиринга, взаимосвязь его отдельных элементов (сверка, зачет, взаимозачет, исполнение) применительно к различным характеристикам финансовых расчетов:

4) дан анализ основных направлений развития теории клиринговых систем применительно к неденежным расчетам в российской экономике;

5) выявлены преимущества и недостатки банковской и казначейской форм организации бюджетных расчетов и обоснован вывод, что для разрешения проблемы неплатежей в российской экономике необходима казначейская форма их организации;

6) разработана клиринговая система организации казначейства, позволяющая минимизировать неплатежи, осуществлять бюджетные расчеты в онлайновом режиме, отслеживать бюджетные потоки и не использовать бюджетные средства коммерческими финансовыми структурами;

7) описана процедура создания государственных имущественных комплексов с неденежной системой организацией финансовых потоков.

Практическая значимость исследования. Материалы диссертационной работы могут быть использованы: 1) при чтении курсов лекций по бюджетной тематике, вопросам развития инфраструктуры финансового рынка и, в частности, проблем клиринга и расчетов; 2) в практике организации Казначейства; 3) при организации государственных имущественных комплексов.

Практическая значимость исследования. Материалы диссертационной работы могут быть использованы: 1) при чтении курсов лекций по бюджетной тематике и вопросам развития инфраструктуры финансового рынка и, в частности, проблем клиринга и расчетов; 2) в практике организации Казначейства.

## Причины появления неплатежей при расчетах в России

Неплатежи превратились в одну из важнейших и наиболее сложных проблем, имеющих место в экономике России. В России они возникли и распространились в результате несоответствия макро- и микроэкономической политики, проводимых в ходе реформ 90-х годов. Макроэкономическая политика была направлена на достижение стабилизации в качестве условия последующего роста. В этих целях правительство РФ практически зафиксировало обменный курс и ограничило кредитование реального сектора экономики, несмотря на незавершенность налоговых реформ, отсутствие инвестиционного законодательства и до 2000 года постоянный дефицит бюджета, что привело к росту его задолженности и быстрому нарастанию государственных заимствований внутри страны и за рубежом.

Цели микроэкономической политики не были обозначены столь же четко, как макроэкономические приоритеты, но действия правительства (особенно на региональном уровне) свидетельствовали о том, что оно стремилось сохранить существующую систему социальной защиты населения путем предоставления предприятиям субсидий, избегая, таким образом, их закрытия. Хотя прямые бюджетные субсидии экономике в течение первых лет реформ были резко сокращены, предприятия продолжали получать поддержку в виде скрытых субсидий, принявших форму кредиторской задолженности и не денежных расчетов при уплате различных родов налогов и взаимных расчетов, в первую очередь при оплате энергоносителей. В свою очередь, энергетические монополии перекладывали издержки на бюджет, превращаясь в крупнейших неплательщиков налогов и участников зачетных схем. В результате вплоть до конца 90-х годов наблюдался хронический недобор налогов.

Как показано на рис.1, при возникновении неплатежей существовала сильная обратная связь между макро- и микроэкономической политикой. Реальная ставка процента росла, усугубляя проблемы предприятий с ликвидностью, что вынуждало их увеличивать масштабы неденежных расчетов и усиливало потребность в скрытом субсидировании через неплатежи и завышение зачетных цен. Объем скрытых субсидий в долларовом выражении в течение этого периода непрерывно рос и уменьшился только в 1998. г. вследствие четырехкратной девальвации рубля. Энергетические компании, предоставлявшие субсидии, наращивали свою налоговую задолженность (в том числе внебюджетным фондам), что обостряло проблему недобора доходов бюджета и подталкивало правительство к новым заимствованиям. В итоге оно не смогло обеспечить обслуживание государственного долга, что и привело к финансово-экономическому кризису и дефолту по государственным обязательствам. Таким образом, неплатежи стали следствием противоречивой экономической политики, сочетавшей в себе мягкие бюджетные ограничения для предприятий и наличие фискальной, а не инвестиционной макроэкономической политики.

## Основные тенденции развития клиринговых расчетов

Впервые клиринговые расчеты начали применяться английскими банками в середине XVIII века, когда развитие производства и торговли привело к росту объема расчетов, нехватке металлических денег. Банки принимали к оплате чеки и другие платежные документы не только своих клиентов, но и клиентов других банков. Межбанковские клиринговые расчеты осуществлялись через специальные, клиринговые палаты, центральный банк или крупнейшие коммерческие банки, между отделениями одного банка — через клиринговый отдел головной конторы. Межбанковский клиринг значительно упрощал, удешевлял и ускорял расчеты. Совершенствование клиринга, таким образом, шло по пути расширения сферы действия товарно-денежных отношений.

В современной экономике клиринг широко используется, прежде всего, на фондовых и товарных биржах, где зачет взаимных требований участников сделок производится через клиринговую палату или через особую электронную клиринговую систему (напр., «Талисман» на лондонской фондовой бирже). Определенное распространение получил клиринг для зачета сделок с ценными бумагами между группами банков и других учреждений отдельных стран (напр., «Ариель» в Великобритании и «Инстинет» в США) и в международном масштабе («Седел» и «Евроклир»).

В денежно-валютных расчетах чаще всего используется международный (т.е. валютный) клиринг, при котором предусматриваются: соответствующая, система клиринговых счетов, объем клиринга (все платежи по товарообороту или только часть), валюта клиринга (согласованная валюта расчетов), оговорки, объем технического, кредита (разрешенный размер сальдо, которое обычно составляет до 10% объема поставок), система выравнивания платежей (по способу погашения сальдо клиринга может быть без права конверсии, с ограниченной или свободной конверсией), схема окончательного погашения сальдо (после истечения срока соглашения). Все расчеты по международному клирингу проходят через уполномоченные банки — центральные, внешнеторговые и другие.

Валютный клиринг стал применяться в период мирового экономического кризиса 1929—33, краха золотого стандарта. Первые клиринговые соглашения были заключены в 1931 между Швейцарией и Австрией и Швейцарией и Венгрией. Широко применялся клиринг фашистской Германией для ограбления зависимых стран. Значительное распространение получил валютный клиринг после 2-й мировой войны 1939—45, в условиях валютных ограничений и острой нехватки золото-валютных резервов. К середине. 50-х гг. ок. 60 % всех международных расчетов осуществлялось при помощи клиринга. Первоначально клиринг использовался только для расчетов по внешней торговле, но постепенно был распространен на все виды внешнеэкономических связей. В 50-х гт, применялся многосторонний валютный клиринг.

Применение международного клиринга сократилось после смягчения валютных ограничений, введения обратимости основных капиталистических, валют в конце 50-х гг. На ограничение применения валютного клиринга повлияли два основных его недостатка: возможность намеренно допускать хроническую, задолженность по клирингу, используя ее в качестве льготного кредита и сокращать в рамках клиринговых соглашений предложение пользующихся спросом товаров, чтобы направить их на продажу за конвертируемую валюту. За период 1975— 82 общее количество клиринговых соглашений в странах с развитой рыночной экономикой сократилось на 1/3 (до 148 между 84 государствами), причем подавляющая их часть приходилась на развивающиеся страны.1

Развивающиеся страны заключают клиринговые платежные соглашения в основном из-за нехватки конвертируемой валюты. Кроме того, клиринг может способствовать более сбалансированному характеру торговли: стороны не стремятся к активу в расчетах, а в случае его возникновения должны быть приняты меры по его снижению путем увеличения закупок. Поскольку основная часть торговли развивающихся стран приходится на промышленно развитые государства, которые предпочитают не заключать клиринговых соглашений, экономия конвертируемой валюты незначительна. При общей тенденции к сокращению применения валютного клиринга отдельные развивающиеся страны заключают новые клиринговые платежные соглашения. Между некоторыми развивающимися странами действуют соглашения о многостороннем клиринге, цель которого стимулировать развитие внутри региональной торговли. В. 80-х гг. существовало 5 многосторонних клиринговых союзов, объединяющих соответственно 12 латиноамериканских стран, 7 стран Карибского бассейна, 13 стран Зап. Африки, 7 стран

## Казначейство как организационная форма разрешения бюджетных неплатежей

Как мы уже отмечали выше, применение механизмов денежных зачетов, расчетов в особом порядке и других аналогичных «нетрадиционных» форм финансирования расходов федерального бюджета было обусловлено ростом неплатежей в экономике. Значительное снижение объемов поступления налоговых платежей в федеральный бюджет сделало невозможным финансирование в полном объеме большинства статей расходов федерального бюджета. В этих условиях Минфин России широко использовал механизм денежных зачетов для того, чтобы рассчитаться с получателями бюджетных средств и недоимщиками федерального бюджета. В дальнейшем эта практика была продолжена, но уже через проведение расчетов в особом порядке и применение механизма целевого финансирования расходов федерального бюджета. Несмотря на различные порядки проведения расчетов, цель проводимых операций оставалась единой. Необходимо было погашать взаимные задолженности федерального бюджета перед бюджетополучателями, бюджетополучателей перед предприятиями за выполненные работы (услуги) и их задолженности по платежам в федеральный бюджет. В нормативные положения по проведению расчетов в особом порядке были заложены некоторые ужесточения (по условиям проведения расчетов, подбору комплектующих документов для проведения операции и т.д.). Именно поэтому при проведении аудиторских проверок, например, Счетной палатой РФ было установлено значительно число отклонений по осуществлению бюджетных расчетов, многие из которых осуществлялись в виде денежных зачетов.

Отсутствие четкой нормативной базы привело к тому, что при наличии многочисленных нарушений, выявленных при проведении ревизий в администрациях субъектов России и на предприятиях (организациях), находящихся на их территории, практически невозможно привлечь к административной или гражданской ответственности лиц, виновных в этих нарушениях.

При проведении контрольных мероприятий выявлена масса нарушений. Одним из основных условий проведения как денежных зачетов, так и расчетов в особом порядке являлось наличие кредиторской задолженности бюджетополучателей перед недоимщиками по платежам в федеральный бюджет. Это обязательное условие закреплено пунктом 4 «Временного порядка проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год» и пунктом 5 «Положения об особом порядке проведения расчетов при исполнении отдельных статей расходов федерального бюджета на 1997 год». Вместе с тем, реальный контроль за исполнением положений этих порядков ни за одним из структурных подразделений Минфина России закреплен не был. Нормативные положения были сформулированы таким образом, что установление фактов отсутствия реальной задолженности не влечет за собой отмену проведения зачета.

Отсюда возникает особая роль соответствующего подразделения Минфина, призванного осуществлять проведение бюджетных расчетов. Таким органом должно стать Федеральное Казначейство.

На этапе перехода к рыночной системе отношений государству необходимо было найти новые формы управления финансовыми потоками, в том числе бюджетными. Таким образом, создавались предпосылки для образования новой структуры, обслуживающей исполнение федерального бюджета. Нельзя сказать, что эта задача является новой в системе экономических отношений России или других стран. Многие экономически развитые страны осуществляют исполнение бюджета через систему казначейства: Швеция, ФРГ, США, Австралия, Бразилия, Израиль и др.

В России упоминание о казначеях встречается еще в XV в. По мере совершенствования экономических отношений развивалась и система приказных учреждений. Логическим завершением этого процесса явилось учреждение в 1821 г. Александром I Департамента Государственного Казначейства. Указ гласил: «Главные предметы Департамента Государственного Казначейства суть следующие: 1. Движение сумм по приходам и расходам всех Казначейств.

2. Главное счетоводство всех приходов и расходов». Казначейство России исполняло государственный бюджет до 28 октября 1917 г., когда Департамент Государственного Казначейства был упразднен.1

Правовая основа создания и деятельности органов федерального казначейства Российской Федерации определена в Указе Президента РФ от 08.12.92 г. № 1556 и в Положении о федеральном казначействе. Процесс формирования и развития органов федерального казначейства нельзя назвать быстрым. Это объясняется наличием не только сторонников, но и противников создания новой структуры исполнительной власти, которой делегированы большие полномочия по управлению бюджетными потоками, что затрагивает интересы многих органов и структур, а именно:

министерства и ведомства, или главные распорядители средств федерального бюджета, утрачивают возможность осуществлять управление денежными потоками по счетам средств бюджета; за ними остается только право распределения лимитов федерального бюджета по подведомственной линии;

непосредственные бюджетополучатели средств на территории попадают под жесткий контроль за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета;

из коммерческих банков повсеместно изымаются счета по доходам и средствам федерального бюджета, на которых находились значительные, если не основные, денежные средства, используемые в обороте. Операции по движению денежных средств федерального бюджета по счетам в банках начинают контролироваться по срокам прохождения;

органы исполнительной власти субъектов РФ, получающие дотации, субвенции, кредиты, займы, трансферты и другие средства из федерального бюджета утрачивают возможность единоличного принятия решений о фактическом расходовании средств не в соответствии с их назначениями.