

ISSN 2071-4688

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Журнал выходит 4 раза в месяц



# ФИНАНСЫ <sup>®</sup>

# И КРЕДИТ

---

Финансово-административная ответственность  
при нецелевом использовании  
бюджетных средств

---

Анализ макропруденциальных показателей  
кредитного риска

---

Финансовая безопасность  
и программно-целевое бюджетирование

---

Развитие российской банковской системы

---

Финансовые результаты деятельности  
европейских центральных банков

---

Справедливость налогов на доходы

---

**21** (549) – 2013  
**ИЮНЬ**

**ФИНАНСЫ И КРЕДИТ** <sup>®</sup> – является зарегистрированным товарным знаком

<http://www.fin-izdat.ru> e-mail: [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru)

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

**Журнал выходит 4 раза в месяц**  
**21 (549) – 2013 июнь**

**ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ**

- индекс 71222 – каталог агентства «Роспечать»
- индекс 45029 – каталог УФПС РФ «Пресса России»
- индекс 34131 – каталог российской прессы «Почта России»

Доступ и подписка на электронную версию журнала  
[www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru), [www.dilib.ru](http://www.dilib.ru)

Журнал зарегистрирован в Комитете Российской Федерации по печати.

Свидетельство о регистрации № 013007

**Учредители:**

- АООТ «Фининнова»
- ООО НПП «Ареал»

**Издатель:**

ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

**Главный редактор:**

В.А. Горохова

**Зам. главного редактора:**

В.В. Гаврилов, А.Ю. Садкус

**Редакционный совет:**

- А.П. Балакина, доктор экономических наук, профессор
- В.П. Белянский, доктор экономических наук, профессор
- А.Я. Быстряков, доктор экономических наук, профессор
- Л.И. Гончаренко, доктор экономических наук, профессор
- М.В. Грязев, доктор технических наук, профессор
- А.З. Дадашев, доктор экономических наук, профессор
- В.Н. Едронина, доктор экономических наук, профессор
- Г.Б. Клейнер, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН
- О.И. Лаврушин, доктор экономических наук, профессор
- Т.В. Парамонова, кандидат экономических наук, почетный доктор РЭА им. Г.В. Плеханова
- Г.Б. Поляк, доктор экономических наук, профессор
- В.М. Родионова, доктор экономических наук, профессор
- Л.А. Чалдаева, доктор экономических наук, профессор
- И.В. Шевченко, доктор экономических наук, профессор
- Н.Г. Щеголева, доктор экономических наук, профессор
- С.Н. Яшин, доктор экономических наук, профессор

**Верстка:** М.С. Гранильщикова

**Корректор:** А. М. Лейбович

Редакция журнала «Финансы и кредит»: 111401, Москва, а/я 10  
Телефон/факс: (495) 721-85-75. Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>  
E-mail: [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru)

© АООТ «Фининнова»

© ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

Подписано в печать 29.05.2013. Формат 60x90 1/8. Цена договорная.

Объем 10,0 п.л. Тираж 10 200 экз. Отпечатано в ООО «КТК», г. Красноармейск Московской обл. Тел. (495) 993-16-23.

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Журнал реферирован в ВИНТИ РАН.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

**Статьи рецензируются.**

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ФИНАНСОВАЯ СФЕРА

*Пенюгалова А.В., Жуков С.И.* Совершенствование механизма финансово-административной ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств ..... 2

*Аликаева М.В., Агирова З.М.* Анализ макропруденциальных показателей кредитного риска ..... 6

*Чулков А.С.* Обеспечение финансовой безопасности Российской Федерации в условиях программно-целевого бюджетирования ..... 11

### БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

*Овчинникова О.П., Овчинникова Н.Э.* Эволюция российской банковской системы ..... 19

*Смирнова О.В.* О финансовых результатах деятельности европейской системы центральных банков ..... 29

*Красногор В.Б.* Проблемы и перспективы банковского регулирования в Российской Федерации ..... 36

### НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

*Налетов А.Ю., Халаев С.А.* О справедливости налогов на доходы в Российской Федерации ..... 40

### ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

*Каибразиев Р.В.* Организация и финансирование международного транспортного коридора «Европа – Западный Китай»: современное состояние и проблемы ..... 46

*Митрофанова И.А., Кавич А.Ю.* Экономико-управленческий механизм стимулирования инвестиционно-инновационной деятельности предприятий: направления и условия ..... 57

### УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

*Разумовская Е.А.* Государственное регулирование интегрального взаимодействия структурных деформаций процесса персонального финансового планирования ..... 61

*Зинин В.Л.* О необходимости создания институциональной среды венчурной деятельности для обеспечения качественного развития российской экономики ..... 72

**Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.**

**Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.**

## Финансовая сфера

УДК 336.148

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВО- АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРИ НЕЦЕЛЕВОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

*E-mail: penugalova@mail. ru*

*E-mail: nemo2000@mail. ru*

*В статье отмечается, что нецелевое использование бюджетных средств является одной из главных проблем современного российского бюджетного процесса, которая снижает эффективность и адресность расходов. Сделаны предложения по совершенствованию механизма административной ответственности юридических и физических лиц при нецелевом использовании бюджетных средств.*

**Ключевые слова:** *государственный финансовый контроль, контрольное мероприятие.*

Бюджет Российской Федерации выступает важным инструментом регулирования и реструктуризации экономики и социальных отношений, перераспределения национального дохода, финансовых средств, поддержки позитивных и смягчения действия негативных процессов в различных сферах экономики. Успешная реализация бюджетной политики государства невозможна без эффективного контроля за расходованием бюджетных средств, что обуславливает актуальность изучения механизма бюджетного контроля и его совершенствование.

В современной практике осуществления бюджетного контроля существует несколько проблемных вопросов, которые авторы рассмотрят в представленном исследовании.

Наиболее грубым нарушением бюджетного законодательства в настоящее время является нецелевое использование средств бюджета.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в ст. 289 определяет, что нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления – уголовные

организацию за счет корректировки лимитов бюджетных обязательств или за счет средств, заработанных бюджетным учреждением самостоятельно в соответствии с учредительными документами и генеральным разрешением.

Не менее острой является и проблема сроков привлечения юридических и физических лиц к административной ответственности.

В соответствии со ст. 4.5 КоАП административная ответственность наступает в течение года с момента совершения соответствующей платежной операции [2]. В то же время последующий контроль предполагает проверку ранее исполненных бюджетов. Таким образом, не всегда существует реальная возможность привлечь виновное лицо к административной ответственности, тем более практика контрольной и надзорной работы показывает, что большинство проверок (около 70 %) проводится за 2-летний период.

Следовательно, следует увеличить срок давности по соответствующим нарушениям до 3 лет, чтобы у государства была реальная возможность привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности. В результате восстановится принцип неотвратимости наказания и, как следствие, укрепится финансовая дисциплина подконтрольных организаций.

Препятствием для эффективной ревизионной работы остается отсутствие четкой трактовки и классификации тех или иных нарушений бюджетного законодательства различными контролирующими органами.

В современном бюджетном законодательстве не определен также четкий статус расходов бюджета, осуществленных без соответствующих оправдательных документов.

С одной стороны, данное явление можно квалифицировать как нарушение ст. 9 Федерального закона «О бухгалтерском учете» от 21.11.1996 № 129-ФЗ и на этом основании требовать восстановления незаконно оплаченных сумм, наложения штрафов [3], что отражено в классификаторе нарушений Федеральной службы финансово-бюджетного надзора [4].

С другой стороны, данные расходы можно с уверенностью назвать нецелевыми, так как их использование, согласно Бюджетному кодексу РФ, не соответствует условиям их получения [1, ст. 289], а значит, виновных лиц необходимо привлекать к административной ответственности.

Подобная двойственность создает определенные трудности как для субъектов, так и для объектов контрольной и надзорной работы, формирует условия для формирования двойных стандартов в ревизионной деятельности, открывает лазейки для различного рода коррупционных проявлений и, что самое главное, не способствует снижению количества подобных расходов. Данная ситуация объясняется:

- выборочным характером проверки, что обуславливает высокую вероятность того факта, что незаконная платежная операция не попадет в поле зрения ревизоров;
- наличием возможности вернуть денежные средства в случае выявления такой операции в ходе проверки, избежав административной ответственности, степень которой не всегда адекватна сумме нанесенного ущерба.

В этой связи целесообразно приравнять выплаты без надлежащих оправдательных документов к нецелевому расходованию средств, а также рассматривать в качестве правовых последствий как сам факт восстановления суммы ущерба, так и выплату пропорционального штрафа.

При этом необходимо подчеркнуть, что под нецелевым использованием средств бюджета следует в первую очередь понимать причинение ущерба бюджету, а не только нарушение статей расходов бюджета («переброс» денежных средств с одной статьи расходов на другую).

Для улучшения сложившейся ситуации, а также для устранения указанных ранее проблем можно предложить некоторые мероприятия:

- 1) установить штрафные санкции пропорционально суммам бюджетных средств, использованных не по целевому назначению;
- 2) в случае возмещения бюджетополучателем сумм, использованных не по целевому назначению до окончания проверки, сократить размер штрафных санкций в 2 раза;
- 3) установить нижнюю границу для составления протокола об административном правонарушении до 5 тыс. руб. по одной или нескольким платежным операциям;
- 4) установить 3-летний срок давности для нецелевого использования денежных средств;
- 5) ввести в действие полноценный механизм возврата сумм, использованных не по целевому назначению, через вышестоящую организацию за счет корректировки лимитов бюджетных обязательств следующего года или за счет средств,

УДК 336.71

## АНАЛИЗ МАКРОПРУДЕНЦИАЛЬНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КРЕДИТНОГО РИСКА

*E-mail: alika123@rambler.ru*

*E-mail: zazagygy@mail.ru*

*В статье представлена общая характеристика состояния банковского сектора. В результате проведенного анализа макропруденциальных показателей определена степень защищенности банковского сектора от кредитного риска. Определены основные задачи и способы их решения, направленные на снижение уровня кредитного риска.*

**Ключевые слова:** *банковский сектор, кредитный риск, ликвидность, активы, достаточность капитала, реальный сектор экономики.*

Банковский сектор играет значительную роль в экономике России. Соотношение совокупных активов (пассивов) банковского сектора к ВВП на начало 2012 г. составило 76,3% [2]. Состояние банковского сектора отражает общее состояние экономики страны в целом, ее финансовой сферы, системы налогообложения и правового регулирования. Позитивные изменения общей макроэкономической ситуации в стране обусловлены вступлением России в ВТО, что создает благоприятные условия для осуществления внешнеэкономической деятельности. Однако все еще слабая защищенность сектора от многочисленных рисков (в частности, кредитного) значительно снижает его функциональный потенциал. Поддержание финансовой стабильности и снижение издержек

нестабильности осуществляется на основе макропруденциальной политики<sup>1</sup>, представляющей собой комплекс превентивных мер, направленных на минимизацию риска системного финансового кризиса на основе достоверной информации о деятельности банковского сектора. С точки зрения инструментария макропруденциальная политика основывается на микропруденциальном регулировании и использует те же пруденциальные нормы: требования к

<sup>1</sup> Новый термин прозвучал в 1979 г. на заседании Комитета Кука (предшественника Базельского комитета по банковскому надзору), который «запустил» проект по сбору статистики о международном кредитовании и перед которым встали вопросы слияния микро- и макропроблем. Но данный термин не стал тогда общепринятым. А в 1998 г. уже МВФ в своем годовом отчете заявил: «Эффективный банковский надзор должен быть непрерывным. Это может быть обеспечено главным образом за счет документарного надзора как на микро-, так и на макропруденциальном уровне... Макропруденциальный анализ основан на исследовании рынка и макроэкономической информации, в фокусе его внимания находятся ключевые рынки активов, финансовые посредники, макроэкономическое развитие и потенциальные дисбалансы». Для макропруденциального анализа в 2000 г. МВФ разработал макропруденциальные индикаторы (macroprudential indicators), которые на следующий год переименовали в показатели финансовой устойчивости (financial soundness indicators). В 2003 г. программа наблюдения за макропоказателями финансовой устойчивости «дошла» и до Банка России [4].

УДК 336.144

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

*E-mail: achulkov@mail.ru*

---

*В процессе продолжающегося реформирования государственных и муниципальных финансов особую актуальность получает проблема сохранения стабильности и безопасности бюджетного процесса. Посткризисные явления в отечественной экономике свидетельствуют о необходимости планирования и исполнения сбалансированного бюджета на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации в целях сокращения дефицита. Исследуются вопросы сохранения финансовой безопасности в условиях нового метода бюджетирования на основе государственных (муниципальных) целевых программ.*

**Ключевые слова:** государственные и муниципальные финансы, расходы бюджета, реформа бюджетной системы, бюджетирование, ориентированное на результат, целевые программы.

---

Кризисные явления, потрясшие в недавнем прошлом всю мировую финансовую систему, свидетельствуют о переходе к качественно иному социально-экономическому состоянию, при котором формируются новые экономические отношения и связи, хозяйственные формы и институциональные структуры. Создание принципиально новой организации экономических отношений требует довольно продолжительного времени, в течение которого мировая экономика будет находиться в переходном состоянии. Это означает, что движение национальных экономик определяется как общемировыми тенденциями развития, так и специфическими закономерностями, которые не присущи ни дореформенной жестко централизованной системе

хозяйств, ни будущей глобальной социально ориентированной рыночной экономике. Продолжительность переходного периода может оказаться весьма значительной.

Переход к составлению и исполнению федерального бюджета, имеющего программную структуру расходов, является новым этапом бюджетной реформы в Российской Федерации. Данный процесс позволит увязать стратегическое и оперативное управление, повысить эффективность бюджетных расходов, а также учитывать стратегические цели социально-экономического развития страны при составлении федерального бюджета в рамках бюджетирования, ориентированного на результат.

Наряду с этим составление и исполнение федерального бюджета, имеющего программную структуру расходов, позволит расширить применение общественного и парламентского контроля за использованием бюджетных средств, так как в нем будут наглядно представлены направления их расходования не по функциональной классификации, а по целям и задачам, которые стоят перед государством.

Наряду с преимуществами программного бюджетирования в связи с наличием особенностей, присущих системе государственного управления и бюджетного планирования, существует ряд проблем, которые возникают при переходе на программное бюджетирование. Для реализации в полной мере программно-целевого бюджетирования в Российской Федерации необходим ряд изменений

и дополнений в нормативно-правовую базу, регламентирующую бюджетный процесс [2].

В частности, первостепенными для перехода на программный бюджет являются изменения относительно классификации расходов, бюджетного планирования, а также государственного финансового контроля.

При переходе к составлению федерального бюджета, имеющего программную структуру расходов, потребуется внесение в бюджетное законодательство Российской Федерации определенных технических поправок в части уточнения терминологии бюджетного планирования и приведение в соответствие друг к другу отдельных законодательных и иных нормативных правовых актов, касающихся составления проекта федерального бюджета и государственных программ Российской Федерации.

Однако характеризуя программный бюджет как важный инструмент повышения эффективности бюджетных расходов, не стоит забывать, что сам по себе программный бюджет не позволяет в полной мере обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы страны и, таким образом, ее финансовую безопасность.

В подобного рода сложных условиях становления новых глобальных управляемых рыночных отношений проблема обеспечения национальной безопасности все в большей мере получает ясно выраженное экономическое звучание [1]. Продолжается неизбежное для новых условий смещение акцентов государственной политики национальной безопасности с чисто военных аспектов на экономические. Положение о нераздельности экономической мощи и национальной безопасности постепенно становится ключевым пунктом формирования внешней и внутренней политики России и ее законодательного регулирования. От этого в решающей степени зависят гарантии политических, экономических и социальных прав и свобод граждан, общественное согласие и эффективность институтов государственной власти и местного самоуправления.

Финансовая безопасность (международная и национальная) – это уже сравнительно не новая проблема, она достаточно широко обсуждается в мировом сообществе с середины 1980-х гг. Эта проблема по-разному видится в условиях кризисной или здоровой, нормально функционирующей экономики. Вместе с тем она носит универсальный,

глобальный характер, в той или иной мере представляя интерес для всех стран. Это обусловлено глубокими процессами общемировой интернационализации хозяйственной жизни, которая привела к усилению открытости национальных экономик внешнему миру, обусловив их возросшую чувствительность к воздействию экстерриториальных, экзогенных по отношению к экономике факторов. В таких условиях возникла объективная необходимость в обстоятельном осмыслении проблематики экономической безопасности, в выявлении факторов, оказывающих на нее как позитивное, так и негативное влияние [1].

Общепризнанным является то, что экономическая безопасность является комплексной категорией, выражающей сложноструктурированное, многоуровневое явление общественной жизни. Важнейшим элементом экономической безопасности страны в современных условиях программно-целевого бюджетирования является финансовая безопасность, краеугольным камнем которой выступает устойчивость и эффективность функционирования государственной бюджетно-налоговой системы или, применительно к условиям федеративного устройства России, системы организации территориально-уровневых межбюджетных отношений, получивших распространенное название «бюджетного федерализма» [3].

Межбюджетные отношения и бюджетно-налоговая политика являются важнейшим элементом системы обеспечения национальной экономической безопасности. Федеративно-территориальные межбюджетные отношения, основанные на принципах бюджетного федерализма, и связанные с ними вопросы экономической безопасности и устойчивости имеют особую специфику. Это актуализирует проблему изучения места и роли бюджетной безопасности в системе национальной экономической безопасности, а также выдвигает в качестве одной из приоритетных задач в сфере обеспечения национальной экономической безопасности разработку комплекса мер и механизмов их реализации, направленных на противодействие и нейтрализацию указанных угроз.

Таким образом, приоритетной задачей для органов управления финансами является обеспечение бюджетной безопасности, гарантирующей как выполнение закрепленных функций государственной власти, основанных на программно-целевом принципе, так и обязательств перед населением

страны. Также это обусловлено тем, что в современных условиях воздействие геофинансов, мировых финансовых систем на отдельно взятое государство переходит на качественно иной уровень. Финансовую безопасность страны можно охарактеризовать как составную часть экономической безопасности, которая основана на независимости, эффективности и конкурентоспособности финансово-кредитной системы России, выраженной через систему критериев и показателей ее состояния, характеризующих сбалансированность финансов, достаточную ликвидность активов и наличие необходимых денежных, валютных и других резервов. В свою очередь понятие «обеспечение финансово-бюджетной безопасности страны» можно сформулировать следующим образом: обеспечение бюджетной безопасности – это деятельность органов государственной власти, направленная на поддержание финансовой стабильности и финансовой устойчивости, что выражается в сбалансированности бюджетной системы, в достаточной ликвидности ее активов и в наличии необходимых денежных, валютных и других резервов [5].

Таким образом, автор приходит к выводу о том, что «безопасность функционирования бюджетной системы» – это состояние бюджетной системы, характеризующееся сбалансированностью, высоким уровнем ликвидности активов и наличием денежных, валютных и других резервов, способных обеспечить эффективное государственное управление, защиту экономических интересов, стабильность и устойчивый экономический рост, удовлетворение общественных потребностей.

Различие понятий «финансовая система» и «бюджетная система» заключается в их масштабности: если финансовая система охватывает весь спектр отношений по трансформации совокупных денежных ресурсов, то бюджетная система характеризует только ту часть финансовой системы, которая предназначена для формирования и использования государственных и муниципальных денежных фондов.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Состояние экономики должно характеризоваться определенными качественными критериями и параметрами (пороговыми значениями), обеспечивающими приемлемые для большинства населения условия жизни и развития личности, устойчивость социально-экономической ситуации, военно-политическую стабильность общества, целостность государства, возможность противостоять влиянию внутренних и внешних угроз [6].

Анализируя структуру безопасности бюджетной системы, нетрудно заметить, что она проявляется, прежде всего, с позиции противодействия угрозам, которые подразделяются на внешние и внутренние по отношению к субъекту. Перечень угроз безопасности бюджетной системы Российской Федерации представлен в таблице.

Анализ внутренних и внешних угроз экономической безопасности показывает, что угрозы могут длительное время не проявляться в открытой и острой форме, что не должно ослаблять внимания к решению конкретных проблем, о которых сигнализируют индикаторы экономической безопасности. Перерастание угроз в кризис происходит из-за неэффективности управленческих решений и увеличения числа угроз. Чем больше аналитиками и экспертами фиксируется угроз экономической безопасности и чем больше взаимосвязь и взаимодействие между этими угрозами, тем выше вероятность кризиса.

Также существуют и другие классификации, например, различают реальные, уже свершившиеся изменения и потенциальные угрозы. Различают также целенаправленно создаваемые и стихийно возникающие угрозы. Важно также распознавать угрозы, которые порождают нежелательные изменения через короткие промежутки времени, а также перспективные угрозы, проявления которых могут наступить через длительный срок после их возникновения [1].

Критериями экономической безопасности государства служат степень соответствия проводимой экономической политики выбранной стратегии развития национальной экономики, степень доверия к ней населения страны, а также международных организаций. Данный критерий должен быть охарактеризован целостной системой индикаторов экономической безопасности, которая отражает отдельные частные аспекты этой проблемы.

Здесь можно выделить несколько групп индикаторов экономической безопасности: