

ISSN 2071-4688

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
Журнал выходит 4 раза в месяц



# ФИНАНСЫ <sup>®</sup> и КРЕДИТ

---

Инновационные подходы Казначейства России  
в сфере государственного финансового контроля

---

Формирование стимулирующего механизма  
повышения эффективности  
природоохранной деятельности при госзакупках

---

Оценка кредитного качества  
корпоративного заемщика

---

Использование системы дистанционного  
банковского обслуживания  
(на примере Республики Мордовия)

---

**10** (634) – 2015  
**МАРТ**



**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)



ISSN 2311-8709 (Online), ISSN 2071-4688 (Print)

## СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
**Журнал выходит 4 раза в месяц**  
**10 (634) – 2015 март**

ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ  
– индекс 71222 – каталог агентства «Роспечать»  
– индекс 45029 – каталог УФПС РФ «Пресса 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»  
ТОО НПП «Ареал»

### Издатель:

ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

### Главный редактор:

В.А. Цветков, доктор экономических наук, профессор,  
член-корреспондент РАН

### Зам. главного редактора:

В.В. Гаврилов, Ю.В. Горбачева

### Редакционный совет:

А.М. Батьковский, доктор экономических наук  
Л.И. Гончаренко, доктор экономических наук, профессор  
А.В. Гукова, доктор экономических наук, профессор  
А.З. Дадашев, доктор экономических наук, профессор  
О.Г. Дмитриева, доктор экономических наук, профессор  
В.Н. Едренова, доктор экономических наук, профессор  
Г.Б. Клейнер, доктор экономических наук, профессор  
В.Н. Костюк, доктор экономических наук, профессор  
О.П. Овчинникова, доктор экономических наук, профессор  
С.В. Ратнер, доктор экономических наук  
А.Н. Сухарев, доктор экономических наук  
Е.А. Федорова, доктор экономических наук  
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  
Тел.: +7 (495) 989-96-10. 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 24.02.2015. Формат 60x90 1/8. Цена договорная.  
Объем 8,0 п.л. Тираж 1 200 экз. Отпечатано в ООО «КТК»,  
г. Красноармейск Московской обл. Тел.: +7 (496) 588-08-66.

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

Журнал реферируется 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.

### ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

*Прокофьев С.Е.* Новации в сфере государственного финансового контроля, осуществляемого Казначейством России ..... 2

*Карловская Е.А., Киричук Л.А.* Сравнительный анализ моделей управления местными финансами при осуществлении деятельности по оказанию муниципальных услуг ..... 12

### БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

*Кручинина Н.В.* Возможности контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд в стимулировании эффективной природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов ..... 20

### ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

*Глухов В.В., Останин В.А., Рожков Ю.В.* Оппортунизм геофинансовой политики как форма глобальной конкуренции ..... 27

### ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

*Байрамова М.Б., Халилова М.Х.* Оценка денежного потока при определении качества корпоративного заемщика ..... 37

### БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА И БАНКОВСКАЯ ПОЛИТИКА

*Дьякова О.Н.* Состояние и развитие безналичных расчетов в Республике Мордовия с использованием системы дистанционного банковского обслуживания .... 46

### СИСТЕМА СТРАХОВАНИЯ И ФИНАНСЫ СТРАХОВОГО РЫНКА

*Трифонов Б.И.* О проблемах высокой убыточности страховых компаний ..... 56

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

# FINANCE & CREDIT

ANALYTICAL AND PRACTICAL JOURNAL

**4 issues per month**

**10 (634), March, 2015**

SUBSCRIPTION AVAILABLE:

Subscription at all post offices

- index 71222 – catalog of Rospechat Agency
- index 45029 – catalog of Federal Department of Postal Service of Russian Federation Pressa Rossii

Access and subscription to electronic version – [www.elibrary.ru](http://www.elibrary.ru)

Registration certificate № 013007 by the Committee of the Russian Federation on Press.

**Founded by:**

Fininnova JSC, Areal, Ltd.

**Published by:**

Information center Finance and Credit, Ltd.

**Editor-in-chief:**

Valerii A. Tsvetkov

**Deputy editors:**

Vladimir V. Gavrilov,

Juliya V. Gorbacheva

**Editorial council:**

Aleksandr M. Bat'kovskii, *Central Research Institute of Economics, Control Systems and Information, Moscow*

Lyubov' I. Goncharenko, *Financial Univ. under RF Govt, Moscow*

Al'bina V. Gukova, *Volgograd State Univ., Volgograd*

Alikhan Z. Dadashev, *Academy of Public Administration, Moscow*

Oksana G. Dmitrieva, *State Duma of Federal Assembly of Russian Federation, Moscow*

Valentina N. Edronova, *Lobachevsky State Univ. of Nizhny Novgorod – National Research Univ., Nizhny Novgorod*

Georgii B. Kleiner, *Central Economics and Mathematics Institute, RAS, Moscow*

Vladimir N. Kostyuk, *Institute for Systems Analysis, RAS, Moscow*

Oksana P. Ovchinnikova, *Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow*

Svetlana V. Ratner, *Trapeznikov Institute of Control Sciences, RAS, Moscow*

Aleksandr N. Sukharev, *Tver State Univ., Tver*

Elena A. Fedorova, *Financial Univ. under RF Govt, Moscow*

Igor' V. Shevchenko, *Kuban State Univ., Krasnodar*

Natal'ya G. Shchegoleva, *Moscow Financial and Industrial Academy, Moscow*

Sergei N. Yashin, *Lobachevsky State Univ. of Nizhny Novgorod – National Research Univ., Nizhny Novgorod*

**Design:** Marina S. Granil'shchikova

**Corrector:** Alla M. Leibovich

**Editorial contacts:**

Mail address 111401, P.O. Box 10, Moscow, Russia

Telephone +7 (495) 989 96 10

E-mail [post@fin-izdat.ru](mailto:post@fin-izdat.ru), Website [www.fin-izdat.ru](http://www.fin-izdat.ru)

© **Fininnova JSC**

© **Information center Finance and Credit, Ltd.**

Signed to print 24.02.2015. Format 60x90 1/8. Circulation 1 200. Volume 8,0 printer's sheets. Printed by KTK, Ltd., Krasnoarmeisk, Moscow region. Telephone +7 (496) 588 08 66.

The journal is recommended by VAK (the Higher Attestation Commission) of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation to publish scientific works encompassing the basic matters of the MPhil and DPhil theses.

The journal is reviewed by the VINITI of the Russian Academy of Sciences.

The journal is indexed in the Russian Science Citation Index Database.

**All articles are peer-reviewed.**

ISSN 2311-8709 (Online), ISSN 2071-4688 (Print)

## CONTENTS

### FINANCIAL SYSTEM AND FINANCIAL CONTROL

*Prokof'ev S.E.* Innovation in the State financial control exercised by the Russian Federal Treasury ..... 2

*Karlovskeya E.A., Kirichuk L.A.* A comparative analysis of local finance management models when delivering municipal services..... 12

### BUDGET REGULATION

*Kruchinina N.V.* Capabilities of the contract system in State and municipal procurements to encourage the effective environmental activities of economic entities..... 20

### CHALLENGES OF GLOBALIZATION

*Glukhov V.V., Ostanin V.A., Rozhkov Yu.V.* The opportunism of geo-financial policy as a form of global competition..... 27

### MONETARY AND CREDIT REGULATION

*Bairamova M.B., Khalilova M.Kh.* Cash flow valuation to rate the quality of corporate borrowers..... 37

### BANKING

*D'yakova O.N.* The status and development of non-cash transactions in the Republic of Mordovia using the system of remote banking services ..... 46

### INSURANCE

*Trifonov B.I.* The problems of high loss ratio of insurance companies ..... 56

**This publication may not be reproduced in any form without permission.**

**Not responsible for the authors' personal views in the published articles.**

**All rights reserved.**

**Printed in the Russian Federation.**

# Финансовая система и финансовый контроль

## НОВАЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО КАЗНАЧЕЙСТВОМ РОССИИ

**С.Е. ПРОКОФЬЕВ,**  
*доктор экономических наук, профессор,  
заместитель руководителя  
Федерального казначейства,  
заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
E-mail: sprokofiev@roskazna.ru  
Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации*

**Предмет/тема.** Статья посвящена инновационным подходам Казначейства России в сфере государственного финансового контроля по внедрению информационных технологий в деятельность контрольно-надзорных органов.

**Цели/задачи.** Раскрываются конкретные направления повышения степени автоматизации контрольных процессов и расширения уровня открытости власти как обязательных условий реализации антикоррупционной политики и сотрудничества с гражданским обществом.

**Методология.** Методологической основой исследования являются формально-логический и системный подходы и метод экспертных оценок, а также анализ и синтез методологии развития информационных систем управления государственными финансами в Российской Федерации, в том числе – на основе методик, разработанных специалистами Международного валютного фонда и Всемирного банка.

**Результаты.** Выработаны рекомендации по модернизации системы финансового контроля в рамках полномочий Федерального казначейства путем автоматизации и деперсонифицированности процесса проведения санкционирования платежных операций, с внедрением электронной подписи. Показаны возможные технологии достижения синергетического эффекта при одновременном развитии инфраструк-

туры как государственного финансового, так и общественного контроля. Обоснованы направления создания и дальнейшего развития государственных информационных систем «Управление» и «Электронный бюджет», а также общероссийского официального сайта для осуществления в электронном виде закупок для государственных нужд.

**Выводы/значимость.** Сделан вывод, что, несмотря на формирование единого интегрированного информационного ресурса, задача полноценного исполнения функций и полномочий контрольных органов в России решена не полностью. Следовательно, необходимо развивать инфраструктуру общественного и ведомственного контроля, в том числе с помощью развития определенных информационных ресурсов и сервисов.

**Ключевые слова:** Казначейство России, информационные технологии, финансовый контроль, электронные закупки государственного контроля, общественный контроль, контрольно-надзорные органы

В современных условиях важнейшей задачей в сфере государственного и муниципального управления является развитие и совершенствование системы государственного финансового контроля.

Государственный финансовый контроль (ГФК) – это совокупность действий и процессов по проверке соблюдения государственными и иными органами, а также органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами финансового и иного связанного с ним законодательства Российской Федерации и субъектов РФ, эффективности и результативности использования государственных финансовых и иных ресурсов.

Ключевой составляющей ГФК является контроль за соблюдением финансового (в первую очередь бюджетного) законодательства, а также определенных сегментов гражданско-правового законодательства (в том числе правоотношений, связанных с закупками товаров, работ, услуг для государственных нужд).

Учитывая повышенное внимание граждан и их объединений ко многим важным элементам, составляющим предмет ГФК, его грамотная организация в масштабах публично-правовых образований должна учитывать актуальные и перспективные потребности соответствующих субъектов общественного контроля (физических лиц и институтов гражданского общества) в целях достижения наивысших общественно-значимых результатов за счет синергетического эффекта от рационального сочетания обоих указанных видов контроля.

Исходя из содержания предмета ГФК, непосредственными объектами контроля в этом контексте могут являться:

- нормативно-правовые, распорядительные, гражданско-правовые, плановые, платежные, отчетные, иные документы;
- регистры различных видов учета и соответствующие им первичные источники;
- технологические процессы и отдельные процедуры (операции);
- бюджетные средства, а также иные материальные ресурсы и (или) их использование либо оборот;
- производные показатели (например, эффективность и (или) результативность осуществления бюджетных расходов);
- информационные системы и (или) результаты их внедрения и функционирования и т.п.

Субъектами процесса ГФК, с одной стороны, выступают различные бенефициары ресурсов казны (как финансово-бюджетных, так и, в частности, материальных), с другой стороны – различные специализированные институты – контрольно-надзорные органы.

Таким образом, субъектами проверок в рамках ГФК становятся в том числе:

- участники бюджетного процесса (органы власти и местного самоуправления, а также казенные учреждения);
- неучастники бюджетного процесса (бюджетные и автономные учреждения);
- иные юридические лица, в процессе учреждения и (или) функционирования которых осуществлялись денежные и (или) материальные вложения ресурсов соответствующих публично-правовых образований, а также ряд категорий физических лиц, (в первую очередь – должностные лица указанных юридических лиц и различные категории граждан, получающих финансовые средства за счет федерального и субфедеральных бюджетов).

Субъектами организации и осуществления процесса ГФК в широком смысле слова также считаются:

- специальные подразделения Администрации Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации (Счетная палата РФ);
- подразделения Правительства России (в первую очередь Росфиннадзор и Казначейство России);
- иные правоохранительные и контрольно-надзорные органы;
- контрольные органы главных распорядителей средств федерального бюджета;
- контролирующие органы, учрежденные представительными и исполнительными структурами субъектов Российской Федерации.

Казначейству России в системе финансового контроля страны наряду с Росфиннадзором законодательно определена роль исполнения функций субъектов внутреннего государственного финансового контроля. Внешний ГФК осуществляют Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации. При этом Казначейству России действующая редакция бюджетного законодательства отводит функцию предварительного, или, как его называют за рубежом, априорного контроля. Росфиннадзор в свою очередь осуществляет последующий, или, по международной терминологии, апостериорный контроль.

Есть разработанная Международным валютным фондом типовая функциональная модель организации системы национального казначейства. Однако нигде в мире не существует абсолютно одинаковых казначей-

ских структур. Везде они учитывают такие факторы, как уровень и специфика социально-экономического развития страны, потребности общества и множество других параметров. Мировой опыт показывает, что практически идентичными остаются три ключевые функции национальных казначейских систем:

- функция кассира правительства;
- функция его главного бухгалтера;
- функция финансового контролера.

Естественно, последняя из этих функций подразделяется на две подфункции:

- финансового контроля как основного функционального вида деятельности;
- внутриведомственного финансового контроля и аудита.

Реализация функций финансового контролера в нашей стране обладает рядом особенностей ввиду того, что имеет место соблюдение определенного уровня лимитирования бюджетных обязательств. Так, в бюджетной системе России выделяют три вида обязательств, выстроенных в определенной иерархии:

- 1) расходные – долгосрочные финансовые обязательства Российской Федерации;
- 2) бюджетные – ограниченные законом о бюджете и продолжительностью бюджетного цикла;
- 3) денежные – те, которые возникают непосредственно в момент предоставления документации на оплату в органы Федерального казначейства.

Поэтому органы Казначейства России как субъекты финансового контроля, в частности, должны проверять не только целевое содержание самих операций, но и документы, подтверждающие соответствие обязательств выделяемым ассигнованиям а также принимаемым и (или) принятым обязательствам.

Мировой опыт исходит из ряда обязательных требований к операциям с бюджетными средствами в процессе подобной контрольной работы. Операции обязаны быть законными, максимально открытыми (транспарентными), деперсонифицированными, достоверными и (при наличии возможности) иметь аудиторский след на каждом этапе их согласования и проведения. В Казначействе России, где ежегодно проводится несколько миллионов транзакций только по платежам, предполагается (до этапа собственно платежа) осуществление по каждой из них определенных контрольных мероприятий. Еще несколько лет назад все соответствующие материалы (как платежные, так и документы, подтверждающие

возникновение денежных обязательств) предоставлялись только на бумажном носителе. В связи с тем, что они после проведения платежной операции возвращались клиентам Казначейства России, никаких аудиторских следов в процессе кассового исполнения бюджетов не оставалось, что повышало степень потенциальной коррупциогенности самой модели кассового исполнения бюджетов.

Федеральное казначейство шаг за шагом модифицировало эту систему. Вначале документооборот с клиентами был частично переведен в электронный вид (с обязательным предоставлением оригиналов документов), затем было установлено обязательное заверение каждого объекта процесса финансового контроля электронными подписями соответствующих должностных лиц (чем обеспечивался безбумажный документооборот) и т.д.

Но даже завершенность реализации этих и ряда других мероприятий в сфере автоматизации контрольной деятельности не дает возможности говорить о том, что процесс полностью закончен. Поэтому на основе современных информационных и телекоммуникационных технологий был подготовлен к внедрению автоматизированный его вариант. Новый функционал будет осуществляться следующим образом. На электронной торговой площадке происходят торги, далее у клиента Казначейства России в личном кабинете формируется весь массив необходимых документов (как первичных, так и вторичных – подтверждающих принятие и последующее исполнение обязательства). Эти материалы становятся доступными органам Федерального казначейства через его информационно-телекоммуникационную систему. Казначейство России в свою очередь производит так называемое автосанционирование, т.е. деперсонифицированное санкционирование платежа. Далее платеж передается в банк, где происходит его осуществление, и информация возвращается в интегрированную информационную систему в виде выписки, которая затем предоставляется клиенту.

Это означает, что в скором будущем самую массовую казначейскую операцию максимально автоматизируют с точки зрения процесса ее проведения. Она будет происходить максимально быстро, аутентично, все документы и процессы станут подписываться электронной подписью и не смогут быть изменены в процессе реализации. Впоследствии они будут продолжительное время храниться в электронном архиве, к которому при необходимости можно обратиться в любое время.

Современные информационные и телекоммуникационные технологии предоставляют реальные инструменты для развития и совершенствования процессов ГФК. Однако наиболее общественно значимые результаты в указанной сфере, как правило, достигаются за счет вовлечения в управленческий оборот агрегированных и структурированных ресурсов. Обычно до фазы принятия того или иного государственного решения соответствующий орган власти должен производить анализ огромного массива различных данных. Зачастую эти информационные базы ведомственно разобщены и не интегрированы между собой, что затрудняет как доступ, так и работу с ними. Поэтому сейчас остро стоит вопрос о консолидации и адаптации к анализу значительных информационных потоков, которые генерируются различными органами власти и управления.

Именно для достижения этой цели под руководством Минэкономразвития России разрабатывается государственная автоматизированная система (ГАС) «Управление», а под руководством Министерства финансов РФ – ГАС «Электронный бюджет». И по первой, и по второй государственным информационным системам оператором доверено быть Казначейству России. Соответствующими министерствами была проведена серьезная работа, чтобы уже на ранних этапах реализации обоих проектов в максимально возможной степени были продуманы необходимые функциональные возможности, в том числе в сфере государственного финансового контроля.

В сегменте общественных финансов существуют международные требования к интегрированным информационным системам – базовая модель Financial Management Information System (FMIS), сформированная на основе анализа лучших мировых практик Международным валютным фондом, которую берут за основу те или иные страны в процессе разработки аналогичных национальных систем. Подобная модель в Южной Корее, например, носит ко многому обязывающее название Digital Brain – цифровой мозг. В настоящее время это одна из лучших общепризнанных мировых практик. В Российской Федерации для аналогичной системы дано свое название – «Электронный бюджет».

В основу процесса функционального дизайна ГАС «Электронный бюджет» заложены определенные базовые принципы:

- однократность ввода данных в систему;
- единство формуляров, классификаторов, нормативно-справочной информации;

– унификация процессов (т.е. любых итеративных процессов в бюджетной сфере) и соответствующих правил.

На этой основе и «надстраиваются» ее остальные функциональные элементы (рис. 1).

Предполагается, что в этой системе начнут перманентно концентрироваться информация о бюджетах всех уровней бюджетной системы нашей страны и реализовываться некоторые специальные подфункции (например, функции консолидации кадровой информации в сфере государственной и муниципальной службы), а также будет создана витринная часть сайта по закупкам товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Витриной ГАС «Электронный бюджет» станет единый портал бюджетной системы Российской Федерации (ЕПБС).

В соответствии с лучшими мировыми практиками ЕПБС разделят на budget for me – «открытую» часть, т.е. бюджетную информацию, адаптированную для восприятия гражданами, институтами гражданского общества и для осуществления действенного общественного контроля («бюджет для граждан»), а также на internal budget – информационно-транзакционную систему, которая будет использоваться для того, чтобы проводить те или иные операции в рамках исполнения бюджетов и станет основой для осуществления государственного финансового контроля (рис. 2). Сейчас отдельные элементы ЕПБС уже размещены на сайте Казначейства России: в режиме офф-лайн туда автоматически поступают данные по исполнению всех бюджетов (их в стране свыше 23 тыс.). Кроме того, на сайте Минфина России регулярно публикуется федеральный «бюджет для граждан». Это огромный массив информации для глубокого анализа – показатель весьма высокого уровня организации и подконтрольности бюджетной системы в России.

В перманентном режиме, в том числе с участием экспертов системы «Открытое Правительство», ведутся активные консультации, каким образом в максимальной степени учесть интересы граждан, чтобы эта модель в полной мере стала тем, что принято называть open budget – открытым бюджетом страны.

Эксперты, представители институтов гражданского общества предлагают самые разные идеи дополнительных сервисов для этого информационного ресурса. Однако технически и организационно внедрить подобную модель достаточно сложно. Для этого необходимо выстроить многокомпонентную