

Е. Н. Сидорова, Д. А. Татаркин

ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ РЕГИОНОВ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ИХ БЕЗОПАСНОСТИ¹

Рассматривается важнейший элемент экономической безопасности страны в современных условиях — финансовая безопасность, сущность которой заключается в формировании устойчивых финансовых потоков, обеспечивающих способность территориальных систем развиваться преимущественно за счет собственных экономических и финансовых ресурсов. Показано место и значение механизмов управления региональными финансовыми ресурсами, формирования их источников. Раскрыта структура сводного финансового баланса территории как основного инструмента анализа движения всех создаваемых и распределяемых в регионе финансовых ресурсов. Обоснована целесообразность применения воспроизводственного подхода к оценке финансовых потоков территорий. Раскрыты внутренние финансово-экономические источники развития региона. Представлены основные положения методики классификации регионов по структуре финансовых источников развития. Сформулированы предложения по укреплению финансового потенциала территорий.

Ключевые слова: финансовая безопасность, структура финансовых источников, классификация регионов

Как показывает мировой опыт, обеспечение экономической безопасности — это гарантия независимости страны, условие стабильности и эффективной жизнедеятельности общества. Объясняется это тем, что экономика относится к сферам жизнеобеспечения государства и личности, является залогом их благосостояния и успешного развития и, следовательно, принадлежит к числу важнейших национальных приоритетов. Экономическая безопасность включена в систему государственной безопасности вместе с такими ее слагаемыми, как обеспечение надежной обороноспособности страны, поддержание социального равновесия в обществе, защита от экологических катастроф, обеспечение информационной и энергетической независимости и другими.

В России стратегически важное направление государственной деятельности в сфере экономической безопасности утверждено Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. №608 «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)» [1]. Во исполнение положений данного Указа 27 декабря 1996 г. было принято постановление Правительства РФ №1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные

положений)» [2]. В этих документах определены цель и объекты государственной стратегии экономической безопасности, дана характеристика угроз экономической безопасности России, сформулированы критерии и параметры состояния экономики, отвечающие требованиям экономической безопасности, описаны механизмы и меры экономической политики, направленные на обеспечение экономической безопасности.

Экономическая безопасность традиционно рассматривается как важнейшая качественная характеристика экономической системы, которая определяет ее способность обеспечивать реализацию национально-государственных интересов. Экономическая безопасность — это совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность, устойчивость и способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию.

Экономическая безопасность имеет сложную внутреннюю структуру, включая в себя производственную безопасность, финансовую, социальную, продовольственную и др. В особом положении находится финансовая безопасность. Финансовая безопасность государства — основное условие его способности осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии с национальными интересами. Это связано с тем, что являясь неотъемлемой частью экономического благосостояния любого государства, финансо-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ, проект № 12-02-00266.

вая безопасность охватывает широкий спектр национальных, экономических, социальных и демографических факторов. Как справедливо отмечает Ю. М. Осипов, учитывая господствующее положение, занимаемое финансовой составляющей в современной экономике, мы вправе характеризовать последнюю как экономику, управляемую в своей основе через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях [4].

В современных условиях повышения роли мировых денег это приводит к установлению особой финансовой власти, которая посредством управления финансовыми потоками позволяет воздействовать как на все мировое пространство, так и на отдельные государства. В этой связи финансовая безопасность становится важнейшей частью не только экономической, но и национальной безопасности, так как только тот, кто распоряжается финансовыми ресурсами, может обеспечивать собственную независимость, определять стратегию своего развития. Сегодня с помощью финансов можно оказывать на регионы и государства влияние, сопоставимое с военным вмешательством.

Роль и значение финансовой сферы в российской экономике в последнее десятилетие кардинально изменились. Из механизма обслуживания экономических процессов она превратилась в источник современного развития экономики и общества, а в условиях растущей глобализации финансы становятся вполне самостоятельным сегментом экономики, обладающим значительным потенциалом.

Основными структурными звеньями финансовой безопасности для России являются: федеральный бюджет, бюджеты регионов, консолидированный бюджет, финансовый рынок, государственный долг (внешний и внутренний), платежный баланс, финансы корпораций и финансы домашних хозяйств.

Особое значение в контексте данной проблемы имеет вопрос о финансовом потенциале и финансовых ресурсах, их источниках, доступности и достаточности для устойчивого социально-экономического развития территорий, обеспечения достойного уровня и качества жизни населения.

С точки зрения финансовой безопасности особое значение имеют механизмы управления региональными финансовыми ресурсами, формирования их источников. Финансовые ресурсы

территории можно представить в виде взаимосвязанных финансовых потоков, циркулирующих в экономике. Они всегда привязаны к определенной территории и отражают результаты взаимодействия конкретных институциональных единиц, расположенных в той или иной точке пространства. На территории региона производится множество финансовых операций между региональными институциональными единицами. Так, домашние хозяйства получают доходы, из которых они уплачивают налоги, делают покупки и сбережения, предприятия производят и реализуют продукцию, финансовые посредники предоставляют финансовые услуги домашним хозяйствам и предприятиям, региональные власти формируют региональный бюджет и расходуют его на общие региональные нужды и т. д. Кроме того, в регионе имеются финансовые потоки межрегиональных и интернациональных институциональных единиц, которые получают финансовые средства из-за пределов региона и, в свою очередь, отправляют их в другие административно-территориальные образования. В итоге на определенной территории локализуется некоторая совокупность финансовых операций, выполняемых институциональными единицами, и концентрируется часть имеющихся в стране финансовых ресурсов.

Особенность финансов региона состоит в том, что на территории действуют как бы три самостоятельных финансовых подсистемы: государственная (финансовые ресурсы федеральных органов и самого субъекта Федерации), муниципальных образований, а также отдельных юридических и физических лиц. Первые две подсистемы традиционно относят к категории централизованных финансов, а третью — к категории децентрализованных финансов.

Основным инструментом анализа движения всех создаваемых и располагаемых в регионе финансовых ресурсов служит сводный финансовый баланс, в котором отражается совокупность финансовых ресурсов, созданных и использованных на территории.

Сводный финансовый баланс предполагает сведение воедино различных видов финансовых планов: финансовых планов предприятий и организаций, территориального бюджета, баланса денежных расходов и доходов населения и других, отражающих отдельные стороны распределения и перераспределения национального дохода, созданного и используемого

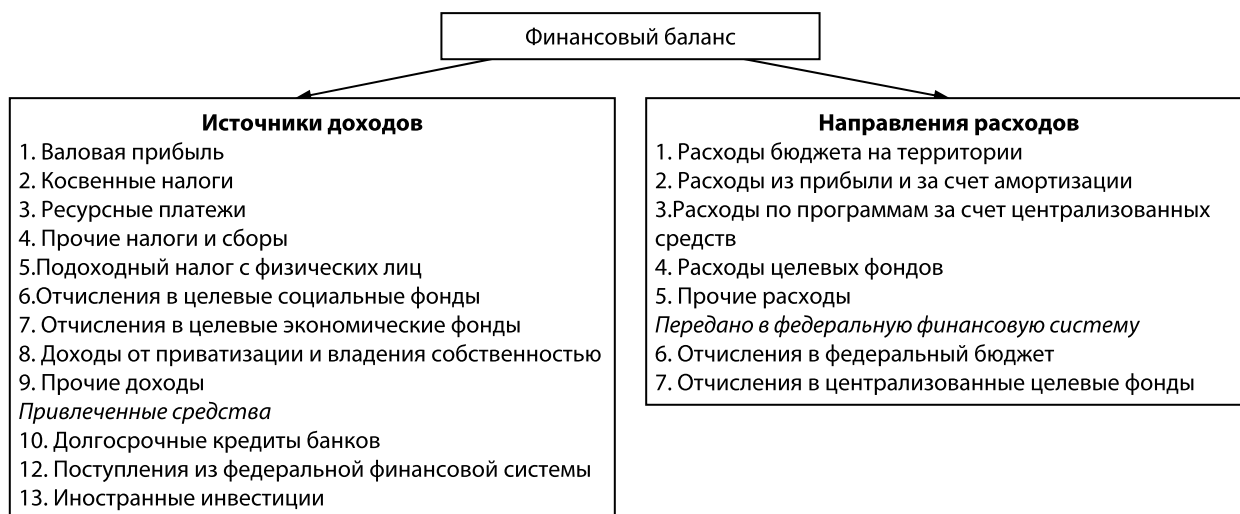


Рис. 1. Структура финансового баланса территории

на данной территории. Сводный финансовый баланс должен учитывать национальный доход, созданный на территории региона и используемый там, и часть национального дохода, созданного за пределами региона, но поступающего на его территорию в порядке распределения и перераспределения. Следовательно, в доходную часть сводного финансового баланса включаются средства, созданные в регионе, но направленные в вышестоящий бюджет, в ведомственные фонды и по другим каналам — налоговые платежи из прибыли, часть налога на добавленную стоимость, направляемые в вышестоящие бюджеты.

Укрупненные статьи доходов и расходов финансового баланса на уровне субъектов Федерации представлены в виде схему на рис. 1.

В отличие от бюджета, являющегося законодательным документом, региональный финансовый баланс служит аналитическим инструментом, составление которого позволяет:

— сопоставить потребности территории и реальные возможности для их покрытия;

— определить финансовую обеспеченность конкретной территории;

— определить вклад территории в государственные ресурсы и вклад государственных ресурсов в развитие регионов;

— выявить потенциал местного бюджета и внебюджетных фондов;

— отслеживать процесс формирования, аккумуляции, распределения финансовых ресурсов территории.

На основе анализа и оценки финансовых балансов территорий можно делать выводы о финансовой обеспеченности развития терри-

торий и, соответственно, об их финансовой безопасности.

Важным структурным элементом сводного финансового баланса является сводный бюджетный баланс территории. Его составление позволяет учитывать финансовые потоки двух противоположных направлений: доходов, поступающих на федеральный уровень с территории субъектов Федерации, и расходов, осуществляемых из федерального центра в регионах. Формирование сводного бюджетного баланса зависит от двух факторов:

1) экономического потенциала территории и уровня бюджетной нагрузки на него;

2) сложившейся системы межбюджетных отношений.

Для объективной оценки региона по уровню бюджетной обеспеченности собственными финансовыми источниками необходимо сопоставлять все налоговые и неналоговые доходы, собираемые с территории в консолидированную бюджетную систему со всеми бюджетными расходами, осуществляемыми на территории. Это позволит оценить уровень реальной бюджетной обеспеченности региона.

Проведенный анализ бюджетной обеспеченности субъектов Федерации показал, что несмотря на принятые за годы реформ нормативно-правовые акты, в России так и не создан пока механизм обеспечения гарантий финансовой самостоятельности и независимости территорий. Продолжается централизация устойчивых и наиболее легко контролируемых налогов в федеральном бюджете. О чрезмерном финансовом давлении со стороны центра на процесс регионального развития можно судить по су-

щественному ограничению федеративных прав регионов, соотношению бюджетных доходов и расходов Федерации и регионов (см. табл.). Из таблицы видно, что в отдельные годы в консолидированные бюджеты регионов поступало менее 45% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации.

Понимание финансовой безопасности как объекта исследования должно опираться на понимание природы финансовой системы, не ограничиваясь такими функциями этой системы, как распределение, перераспределение и аккумуляция денежных средств. Как система она включает конкретные характеристики финансовых инструментов, отражающих в определенной мере характер отношений собственности, в свою очередь, совокупность отношений собственности и характеристик финансовых инструментов формирует движение капиталов, их

распределение в рамках реализуемой денежной и кредитно-финансовой политики.

Существуют разные подходы к разработке системы индикаторов, характеризующих финансовую безопасность территорий, их финансовую устойчивость. Систематизация подходов позволяет выделить их основное различие, которое проявляется в количестве показателей, рекомендуемых для анализа финансового состояния того или иного региона. Некоторые методы основаны на необходимости включения в систему индикаторов финансовой безопасности широкого набора показателей, другие — на более узком круге, который используется в качестве инструмента измерения финансового положения отдельного региона и сравнении его со средним российским уровнем.

По мнению авторов данной статьи, для оценки финансовой безопасности территорий

Таблица

Распределение доходов (расходов) консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы

Год	Ед. изм.	Консолидированный бюджет РФ		В том числе			
				Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов РФ	
		доход	расход	доход	расход	доход	расход
1995	трлн руб.	473,1	522,2	232,1	275,2	241,0	247,0
	%	100,0	100,0	49,1	52,7	50,9	47,3
2000	млрд руб.	2197,9	2061,3	1132,1	1029,2	1065,8	1032,1
	%	100,0	100,0	51,5	49,9	48,5	50,1
2001	млрд руб.	2916,4	2652,1	1594,0	1321,9	1322,4	1330,2
	%	100,0	100,0	54,7	49,8	45,3	50,2
2002	млрд руб.	3838,3	3741,4	2204,7	2054,2	1633,6	1687,2
	%	100,0	100,0	57,4	54,9	42,6	45,1
2003	млрд руб.	4516,7	4342,9	2586,2	2358,6	1930,5	1984,5
	%	100,0	100,0	57,3	54,3	42,7	45,7
2004	млрд руб.	5832,1	5071,9	3428,9	2698,9	2403,2	2373,0
	%	100,0	100,0	58,8	53,2	41,2	46,8
2005	млрд руб.	8127,1	6455,5	5127,2	3514,3	2999,9	2941,2
	%	100,0	100,0	63,1	54,4	36,9	45,6
2006	млрд руб.	10417,7	7939,1	6627,3	4281,3	3790,4	3657,8
	%	100	100	63,6	53,9	43,4	46,1
2007	млрд руб.	12628,2	10799,1	7779,1	5983,0	4849,1	4816,1
	%	100	100	61,6	55,4	38,4	44,6
2008	млрд руб.	15473,2	13820,1	9274,1	7566,6	6199,1	6253,5
	%	100	100	59,9	54,8	40,1	45,2
2009	млрд руб.	13264	15893,1	7336,8	9636,8	5927,2	6256,3
	%	100	100	55,3	60,6	44,7	39,4
2010	млрд руб.	14842,7	16754,4	8305,4	10117,5	6537,3	6636,9
	%	100	100	56,0	60,4	44,0	39,6
2011	млрд руб.	19009,9	18614,5	11366,0	10935,2	7643,9	7679,3
	%	100	100	59,8	58,7	40,2	41,3

не так важно количество показателей, как их качество, то есть суть и содержание. Для оценки финансовой безопасности должны использоваться показатели, отражающие способность территориальных систем устойчиво развиваться преимущественно за счет собственных экономических ресурсов, которая зависит от уровня их экономического и финансового потенциала, эффективности его использования в процессе расширенного социально-экономического воспроизводства.

Первостепенную роль играет необходимость переосмысления и выявления новых подходов к исследованию теоретических и практических проблем функционирования территориальных финансов. По мнению авторов, при изучении вопросов финансового обеспечения развития территорий целесообразно использование системы национальных счетов (СНС), которая позволяет выработать подход и методический инструментарий к анализу финансовых потоков территорий, отражающих процесс расширенного воспроизводства на всех его стадиях.

Исходя из воспроизводственного подхода, представляется, что финансовый потенциал следует определять как совокупность всех финансовых потоков территории: текущих и инвестиционных затрат хозяйствующих субъектов, текущего потребления и сбережений домохозяйств, дохода бюджета данного региона. Взаимодействие указанных потоков дает воспроизводственную характеристику финансового потенциала через смену форм его проявления.

По мнению авторов, финансовый потенциал, общий объем финансовых ресурсов, создаваемых на территории, в наиболее общем виде проявляется как валовой региональный продукт (ВРП), который в дальнейшем распределяется и перераспределяется между хозяйствующими субъектами и организациями, домохозяйствами и государством с учетом специфики их функционирования.

Основой производства ВРП, предопределяющей его структуру по видам экономической деятельности, является экономический потенциал региона, который представляет собой совокупность имеющихся в его границах ресурсов, как уже вовлеченных в хозяйственный оборот, так и тех, которые могут быть использованы в будущем. Элементами экономического потенциала выступают природно-ресурсный потенциал, тру-

довой, производственный, инфраструктурный, финансовый, инновационный. При этом экономический потенциал региона как система — это не простая сумма компонентов, но и связи, взаимодействия, которые обеспечивают целостность экономики региона. Экономический потенциал всегда больше суммы составляющих его частей в силу возникновения нового качества, обусловленного взаимодействием его элементов. От эффективности использования имеющихся на территории экономических ресурсов зависит динамика и устойчивость процесса расширенного воспроизводства ВРП, создаются финансово-экономические источники повышения благосостояния населения.

В ходе использования ВРП происходит перераспределение финансовых ресурсов между хозяйствующими субъектами и организациями, домохозяйствами и государством с учетом специфики их функционирования. На этой стадии ВРП становится источником формирования прибыли предприятий, доходов населения, а также бюджетных доходов, часть которых уходит в федеральный бюджет, а часть остается на территории и поступает в региональный консолидированный бюджет. Процесс производства и распределения на территории ВРП является важнейшим фактором, влияющим, с одной стороны, на формирование внутренних финансово-экономических источников развития частного сектора, а с другой, на уровень обеспеченности собственными доходами регионального общественного сектора, способность выполнять региональными органами власти общественных функций.

Следует отметить, что финансовые потоки частного и общественного секторов постоянно трансформируются и перетекают друг в друга в виде налогов, прямых бюджетных расходов (выплаты заработной платы бюджетникам, расходовой в последствии в частном секторе в процессе покупок товаров и услуг), в форме покупки частным сектором государственных услуг, покупки общественным сектором частных товаров и услуг, предоставления бюджетных кредитов, налоговых льгот частному сектору, привлечения частного финансового капитала (заемных средств) в общественный сектор региона.

В процессе вторичного перераспределения ВРП финансово-экономические ресурсы региона направляются на конечное потребление, валовое накопление (инвестирование) и чистые

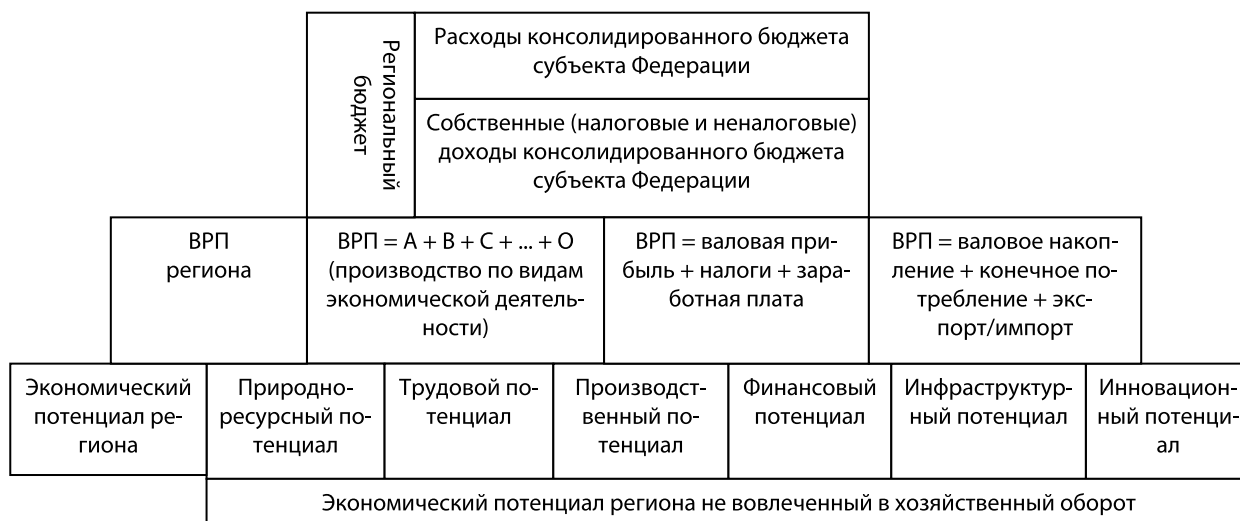


Рис. 2. Внутренние финансово-экономические источники развития региона

экспорт и импорт (с учетом межрегиональной торговли). Конечное потребление складывается из расходов:

- 1) на конечное потребление домашних хозяйств;
- 2) расходов государственного управления на индивидуальные товары и услуги и на коллективные услуги;
- 3) расходов на конечное потребление некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства.

На рисунке 2 показаны внутренние финансово-экономические источники развития региона, отражающие тесную взаимосвязь трех блоков:

- 1) экономический потенциал региона и входящие в его состав элементы;
- 2) валовый региональный продукт и его различные структурные элементы на разных стадиях воспроизводства;
- 3) региональный консолидированный бюджет.

В соответствии с представленной схемой основой ведения на территории хозяйственной деятельности и проживания населения выступает экономический потенциал. Он может наращиваться за счет вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых в данный момент ресурсов, в том числе нематериальных, а также посредством реинвестирования доходов, полученных экономическими агентами на территории. От того, насколько эффективно используются ресурсы, зависит размер создаваемого на территории ВРП. В процессе распределения ВРП объем валовой добавленной стоимости должен быть

достаточным для обеспечения развития и частного, и общественного секторов экономики.

Структура вторичного распределения ВРП характеризует стратегические сценарии развития экономики региона:

1. Экономический рост может быть обеспечен через увеличение конечного потребления домашних хозяйств, частных предприятий и общественного сектора. В этом случае развитие происходит по пути использования имеющихся в экономике региона ресурсов и факторов производства. Данный процесс может сопровождаться увеличением заработной платы населения и ростом объемов его кредитования.

2. Рост может быть обеспечен за счет активного привлечения инвестиций и наращивания валового накопления в экономике региона. Этот сценарий развития включает в себя расширение экономического потенциала территории за счет вовлечения не использованных в хозяйственной деятельности ресурсов, разработку и освоение новых природных ресурсов, создание новых факторов производства, усовершенствование имеющихся, активное внедрение инноваций. Данный процесс может сопровождаться ростом валовой прибыли экономики и смешанных доходов, увеличением кредитования предприятий.

Золотое правило, или золотая пропорция в распределении национального дохода на текущее потребление и инвестиции предусматривает такой уровень накопления капитала, который обеспечивает устойчивое состояние экономики с наивысшим уровнем потребления.

Взаимодействие между частным и общественным сектором сопровождается встреч-

ными финансовыми потоками, создающими внутренние финансовые источники развития территории:

1) прибыль, остающаяся в предпринимательской сфере после выплаты обязательных платежей, налогов и сборов;

2) доходы населения после уплаты подоходных и имущественных налогов с физических лиц;

3) налоговые и неналоговые доходы, поступающие в консолидированный региональный бюджет.

Выявление финансово-экономических источников развития региона должно основываться на сопоставлении произведенного и потребленного ВРП на территории. В этой связи особого внимания заслуживают данные по показателю дефицит (профицит) финансовых ресурсов в структуре ВРП, рассчитываемый как разница между произведенным и потребленным на территории ВРП. Сальдо произведенного и использованного ВРП представляет собой результат вторичного перераспределения произведенной добавленной стоимости в экономическом пространстве между регионом и другими субъектами Федерации, федеральным центром и зарубежными странами через каналы материальных и финансовых потоков. Данный показатель учитывает сальдо межрегиональной торговли, внешнеэкономической деятельности, притока и оттока финансового капитала. Большой объем общего сальдо в условиях совершенных рыночных механизмов первичного и вторичного распределения доходов и способов их использования на конечное потребление населения и валовое накопление основного капитала (при мизерной теневой утечке) с территории косвенно может показывать возможную степень социально-экономического благополучия региона. Однако в современных российских условиях функционирования экономики положительное сальдо региона далеко не всегда является признаком его относительного социально-экономического благополучия [5].

В настоящее время ключевой проблемой повышения финансовой устойчивости для всех регионов России стал поиск источников финансирования. Теоретически существует много вариантов привлечения капитала в региональные инвестиционные проекты. К внутренним инвестиционным источникам региона можно отнести:

— собственные средства предприятий и организаций — резидентов субъекта Федерации (к ним относятся чистая прибыль и амортизация);

— кредиты банков — резидентов субъекта Федерации, источником формирования которых являются собственный капитал банков, депозиты юридических лиц — резидентов субъекта Федерации, сбережения населения, проживающего на территории субъекта Федерации;

— средства регионального бюджета, направляемые на инвестиции («бюджет развития»), источником которых выступают собственные доходные статьи.

К внешним источникам инвестиций относятся:

— средства федерального бюджета;

— кредиты банков из средств, привлеченных со стороны (из других субъектов Федерации).

По результатам выполненных исследований на основе привлечения большого фактического материала были сформулированы основные положения, подкрепленные практическим опытом, позволившие разработать методику классификации регионов по структуре финансовых источников развития. Цель разработки методики заключалась в определении факторов расширенного воспроизводства ВРП субъектов РФ с последующей классификацией территорий по структуре финансовых источников. Суть методики и результаты ее применения для оценки финансовых ресурсов регионов России на основе воспроизводственного подхода с использованием системы национальных счетов изложена в работах авторов настоящей статьи [6, 7].

Методика включает семь этапов, последовательно раскрывающих финансовую базу развития субъектов Федерации.

Первый этап посвящен оценке развития регионов России по уровню и приросту ВРП, рассчитанного на душу населения с учетом прожиточного минимума в сравнении со среднероссийскими показателями. Анализ показал, что 15 регионов с численностью населения, составляющей 22% численности населения страны и производящий 48% совокупного ВРП, имеют уровень развития выше среднероссийского. При этом обращает на себя внимание несоответствие рейтингового места регионов по уровню развития и темпам роста ВРП на душу населения. В этой связи возникает необходимость анализа структуры ВРП, рассчитанного методом использования доходов.

На втором этапе дана оценка структуры ВРП с позиции влияния финансовых потоков на расширенное воспроизводство и потребление. Результаты исследования структуры ВРП свидетельствуют о слабой взаимосвязи доли валового накопления основного капитала, характеризующей инвестиционную активность территорий, с уровнем развития ВРП регионов. В структуре конечного потребления наиболее важным фактором является конечное потребление домашних хозяйств. Анализ полученных данных за исследуемый период показал, что в среднем у 73 регионов из 83 доля конечного потребления преобладала в структуре ВРП (составляла более 50%). Только в 5 регионах наблюдалось превышение доли валового накопления над конечным потреблением. В 59 субъектах РФ имело место превышение доли валового накопления над среднероссийским показателем, который составлял 23,6% совокупного ВРП по субъектам РФ.

Проведенный анализ позволил выявить, что на практике сложились два сценария развития регионов — за счет роста конечного потребления домашних хозяйств и за счет роста валового накопления основного капитала. В подавляющем большинстве регионов России расширенное воспроизводство ВРП обеспечивается за счет роста конечного потребления домохозяйств, включающего потребление бюджетных услуг. Сопоставление произведенного и потребленного на территории ВРП позволяет более объективно оценивать уровень развития регионов, выявлять источники экономического развития.

Исходя из логики методического подхода, третий этап посвящен оценке структуры налогово-бюджетных потоков территории в системе «федеральный центр — регион». Из анализа полученных данных за исследуемый период прослеживается очевидная взаимосвязь уровня развития ВРП территории с долей собственных бюджетных доходов, включая налоговые доходы. Исследование структуры доходов консолидированных бюджетов показало, что большинство субъектов РФ (67 из 83) имеют достаточно низкий уровень дотационности — в пределах 25%.

В этой связи представляет интерес анализ налогово-бюджетных потоков между федеральным центром и регионами, в частности, объема собираемых налогов и сборов с территорий в федеральный бюджет и средств, возвращаемых в регионы из федерального бюджета в виде трансфертов. Регионы со значительным

уровнем развития ВРП, как правило, являются чистыми донорами. К группе с преобладанием собственных бюджетных источников развития (положительное сальдо) относятся 30 субъектов Федерации, включая ресурсодобывающие регионы и территории с высоким производственно-промышленным потенциалом. К группе с преобладанием федеральных бюджетных источников (отрицательное сальдо меньше 50%) относятся 26 субъектов Федерации. Как правило, это слабо развитые территории с низкими темпами роста ВРП.

На четвертом этапе дана оценка финансовых потоков территории в системе функционирования государственных социальных внебюджетных фондов. Следует отметить, что на территории субъектов Федерации федеральные социальные расходы финансируются не только через региональные бюджеты. Большая доля федеральных обязательств реализуется через государственные социальные внебюджетные фонды — Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный и территориальные фонды медицинского страхования. Анализ за 2008 г. показал, что средства государственных внебюджетных фондов имеют достаточно высокую долю в ВРП регионов, сопоставимую с расходами консолидированных бюджетов субъектов Федерации. При этом во всех регионах исполнение социальных обязательств осуществлялось с привлечением средств из федерального центра.

При сопоставлении доли собственных ресурсов территориальных отделений внебюджетных фондов и уровня ВРП в соответствующих регионах не было установлено какой-либо взаимосвязи. Это объясняется, прежде всего, серьезным дефицитом ресурсов в системе обеспечения государственных социальных обязательств.

Пятый этап посвящен оценке структуры инвестиций в регионах по источникам финансирования. Анализ данных за исследуемый период показывает, что в структуре инвестиций в основной капитал у 34 регионов преобладают ресурсы территории, при этом у 31 из них инвестиции предприятий превышают бюджетные. Кроме того, у ряда регионов значительную долю занимают привлеченные средства, состоящие из кредитов банков, инвестиций вышестоящих организаций и др. внешнего финансирования.

Анализ структуры инвестиций с позиций собственных и привлеченных средств показал,

что достаточно четко прослеживается закономерность, заключающаяся в том, что в регионах с низким уровнем развития ВРП преобладает бюджетное финансирование инвестиций, причем в большей мере из федерального бюджета. При этом в высокودотационных слаборазвитых регионах инвестиции из регионального бюджета также можно классифицировать как федеральные, поскольку осуществляются за счет федеральных финансовых трансфертов.

На шестом этапе представлена оценка расширенных бюджетных балансов в системе взаимоотношений «федеральный центр — регионы». По данным за 2008 г. у 12 субъектов Федерации приток на территорию финансовых ресурсов из федерального центра не превышает 25% собственных доходов расширенных бюджетов. Эти регионы, как и чистые доноры, являются либо ресурсоориентированными (Сахалинская, Кемеровская, Тюменская области), либо имеющие развитый промышленный комплекс (Свердловская, Ленинградская, Нижегородская, Челябинская области и др.). При изменении пропорций распределения налоговых поступлений между федерацией и регионам данные субъекты Федерации объективно могут стать регионами — чистыми донорами.

Анализ показал, что для составления расширенного налогово-бюджетного баланса территории необходимо принимать в расчет прямые расходы федерального бюджета на территории, направляемые на финансирование территориальных подразделений федеральных учреждений, а также собираемые на территории таможенные пошлины, уходящие с территории в федеральный бюджет. Прямые федеральные расходы на территории могут сильно различаться по регионам, в зависимости от той роли, которую они выполняют в реализации федеральных функций (приграничная территория, расположение военных частей, административный центр федерального округа, расположение на территории научных и образовательных учреждений, финансируемых из федерального бюджета и др.).

Анализ расширенного финансового баланса взаимоотношений регионов с федеральным центром свидетельствует, что сложившаяся в Российской Федерации высокая межрегиональная асимметрия мешает формированию эффективной региональной политики, существенно ограничивает финансовые возможности территориальных властей по реализации мер, направ-

ленных на развитие собственного экономического потенциала, ставит большинство регионов в зависимость от притока федеральных бюджетных средств.

На седьмом, завершающем этапе на основе обобщения результатов исследования на всех предыдущих представлена классификация регионов России с учетом структуры финансовых потоков. В результате классификации регионов России по показателю преобладания внутренних или внешних финансово-экономических источников развития были выделены четыре группы:

- 1) финансово самодостаточные регионы;
- 2) финансово устойчивые регионы, развивающиеся преимущественно за счет внутренних финансово-экономических источников;
- 3) регионы, развивающиеся с привлечением значительных внешних (бюджетных и внебюджетных) инвестиционных источников;
- 4) регионы, развивающиеся преимущественно за счет внешних финансово-экономических источников.

В рамках каждой группы регионы были распределены по уровню развития ВРП на душу населения с учетом прожиточного минимума.

Примененный методический подход позволяет достаточно обоснованно оценивать субъекты Федерации с позиций их финансовой обеспеченности, исходя из наличия и структуры финансовых источников развития территорий, позволяет делать оценки и выводы об их финансовой безопасности.

Как уже отмечалось, основными структурными звеньями финансовой безопасности для России являются федеральный бюджет, бюджеты регионов, консолидированный бюджет и др. В этой связи одним из важнейших инструментов, с помощью которых можно эффективно содействовать укреплению финансовых основ территориальных систем и их финансовой безопасности, является комплекс межбюджетных отношений. Именно в рамках межбюджетных отношений возможно справедливое перераспределение доходов между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

На сегодняшний день за счет собственных источников финансируется менее половины бюджетных потребностей муниципальных территорий. Остальное обеспечивается за счет дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов. А их распределение носит достаточно избирательный характер, что делает органы местного

самоуправления зависимыми от воли федеральных и региональных органов власти.

Реализация конституционных гарантий самостоятельности территорий разного уровня в решении вопросов их развития во многом зависит от закрепления в действующем законодательстве механизмов обеспечения устойчивых стабильных источников пополнения их бюджетов. От характера первичного поступления налогов зависит эффективность вторичного распределения федеральной помощи регионам, возможность минимизации величины встречных финансовых потоков. Положительные результаты по стабилизации ситуации в бюджетной сфере могут быть достигнуты без увеличения налоговой нагрузки, только за счет более рационального ее распределения.

Необходимо оптимизировать налоговые, бюджетные и финансово-кредитные полномочия Федерации и ее субъектов с тем, чтобы налоговые и финансовые доходы позволяли большинству, а не единицам субъектов Федерации преимущественно за счет собственных источников обеспечивать расширенное воспроизводство ВРП. Из соображений финансовой безопасности нельзя, чтобы преобладающее большинство из 83 субъектов РФ обеспечивали воспроизводственные процессы на своей территории, «выпрашивая» средства у федеральных органов. Территориальным образованиям невозможно строить эффективную политику долгосрочного экономического и социального развития, ориентируясь преимущественно на внешние источники финансирования.

В целях укрепления финансовых основ территорий разного уровня, обеспечения сочетания бюджетной самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований с системой стимулов, побуждающей территориальные органы управления проводить экономическую политику, направленную на повышение эффективности региональной экономики, необходимо:

— обеспечить неуклонное соблюдение нормативов оптимальных пропорций распределения бюджетных доходов между федеральным уровнем управления, уровнем субъектов Федерации и местного самоуправления;

— формировать межбюджетные отношения на основе стимулирования территориальных образований к наращиванию экономического потенциала, укреплению на этой базе финансового состояния. Межбюджетные отношения по всей иерархии должны строиться таким образом, чтобы регионам было выгодно прилагать усилия для получения максимального экономического и финансового результата;

— закрепить за каждым уровнем бюджетной системы налоги и доходные источники, эффективность которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

— придать инвестиционную направленность бюджетам разных уровней.

Для обеспечения финансовой безопасности механизмы регулирования межбюджетных отношений должны быть направлены на предотвращение предоставления необоснованных привилегий в расходных полномочиях органов власти и управления всех уровней, исключение необоснованного предоставления финансовой помощи регионам в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности. Должны быть определены четкие и обоснованные критерии выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, а также критерии бюджетной эффективности, оптимизированы маршруты и ритмичность бюджетных потоков в целях минимизации смены направлений бюджетных потоков [3].

Подводя итог, следует отметить, что у большинства территориальных структур в современных условиях имеются благоприятные возможности и значительные резервы для наращивания своего финансового потенциала, а значит, для обеспечения собственной финансовой безопасности. Однако для того чтобы эти возможности стали реальными, необходимо сформировать у региональных органов власти и местного самоуправления активную позицию по изысканию резервов пополнения финансовых ресурсов и повышению эффективности их использования. Это позволит сделать определенные шаги по укреплению их финансовой базы — основного условия социально-экономического развития территорий всех уровней.

Список источников

1. Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 О государственной стратегии экономической безопасности РФ (Основные положения). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

2. Постановление Правительства РФ № 1569 О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

3. Бурцев В. В. Факторы финансовой безопасности России. [Электронный ресурс] URL: http://www.i-u.ru/biblio/archive/burcev_faktori/

4. Осипов Ю. М. Финансовая экономика как высшая форма бытия экономики // Финансовая экономика. Концепция, структуры, менеджмент : мат. международной научной конференции, Москва, МГУ, апрель 2000 г. — М., 2000.

5. Север как объект комплексных региональных исследований / Отв. ред. В. Н. Лаженцев. — Сыктывкар, 2005. — С. 219-220.

6. Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А. Саморазвивающиеся территориальные системы. Условия формирования, источники финансирования. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2009. — 72 с.

7. Сидорова Е. Н., Татаркин Д. А. Управление финансовыми потоками саморазвивающихся территорий. Воспроизводственный подход. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2010. — 86 с.

Информация об авторах

Сидорова Елена Николаевна (Екатеринбург) — кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник, Институт экономики УрО РАН (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29, e-mail: katelen@mail.ru).

Татаркин Денис Александрович (Екатеринбург) — кандидат экономических наук, руководитель Центра стратегического развития территорий, Институт экономики УрО РАН (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29, e-mail: tatarkin@mail.ru).

E. N. Sidorova, D. A. Tatarkin

Optimization of the regions' financial flows as a factor in improving their security¹

This paper considers an essential element of economic security in today's terms — financial security, the essence of which lies in the formation of stable cash flows, providing the ability to develop regional systems, mainly due to their own economic and financial resources. The place and importance of regional governance arrangements of financial resources, the formation of their sources is shown. The structure of the consolidated fiscal balance area as the main tool of analysis of all traffic of financial resources generated and distributed in the region is revealed. Expediency of reproduction approach to the evaluation of financial flows of the territories is substantiated. Internal financial and economic resources of the region are disclosed. The main methods of classification of regions on the structure of financial sources for development are shown. The proposals to strengthen the financial capacity of the territories are formulated.

Keywords: financial security, structure of financial sources, classification of regions

References

1. Ukaz Prezidenta RF ot 29 aprelya 1996 g. № 608 O gosudarstvennoy strategii ekonomicheskoy bezopasnosti RF (Osnovnye polozheniya) [Presidential Decree of April 29, 1996 № 608 On state economic security strategy of the Russian Federation (General provisions)]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».

2. Postanovlenie Pravitel'stva RF № 1569 O pervoocherednykh merakh po realizatsii Gosudarstvennoy strategii ekonomicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii (Osnovnykh polozheniy) [Government Decree № 1569 On urgent measures for the implementation of the national economic security strategy of the Russian Federation (General provisions)]. Available at the legal reference system «Consultant Plus».

3. Burtsev V. V. Faktory finansovoy bezopasnosti Rossii [Factors of the financial security of Russia]. Available at: http://www.i-u.ru/biblio/archive/burcev_faktori/

4. Osipov Yu. M. (2000). Finansovaya ekonomika kak vysshaya forma bytiya ekonomiki [Financial economy as the higher form of existence of the economy]. Finansovaya ekonomika. Kontseptsiya, struktury, menedzhment : mat. mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii, Moskva, MGU, aprel' 2000 [Financial Economics. Concept, structure and management: Proceedings of the International Scientific Conference, Moscow, Moscow State University, April 2000]. Moscow.

5. Lazhentsev V. N. (Ed.) (2005). Sever kak ob'ekt kompleksnykh regional'nykh issledovaniy [The North as the object of comprehensive regional studies]. Syktyvkar, 219-220.

6. Sidorova E. N., Tatarkin D. A. (2009). Samorazvivayushchiesya territorial'nye sistemy. Usloviya formirovaniya, istochniki finansirovaniya [Self-developing territorial systems. Conditions for the formation and funding sources]. Yekaterinburg, Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

7. Sidorova E. N., Tatarkin D. A. (2010). Upravlenie finansovymi potokami samorazvivayushchikhsya territoriy. Vosproizvodstvennyy podkhod [Managing the financial flows of self-developing areas. Reproductional approach]. Yekaterinburg, Institute of Economics, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.

¹ This paper was written with financial support of a grant by Russian Humanitarian Science Foundation, project number 12-02-00266.

Information about the authors

Sidorova Elena Nikolaevna (Yekaterinburg, Russia) — Ph.D. In Economics, associate professor, Head of the research and information department at the Establishment of the Russian Academy of Sciences Institute of Economics, Ural Branch of RAS (620014, Ekaterinburg, Moskovskaya 29; e-mail: katelen@mail.ru).

Tatarkin Denis Aleksandrovich (Yekaterinburg, Russia) — Ph.D. In Economics, Head of the finances and strategic development sector at the Center for strategic development of the territories, Establishment of the Russian Academy of Sciences Institute of Economics, Ural Branch of RAS (620014, Ekaterinburg, Moskovskaya 29; e-mail: tatarkin@mail.ru).