Новиков Герман Вилорович. Финансовая безопасность в системе национальной безопасности страны : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Москва, 2001 177 с. РГБ ОД, 61:01-8/2981-X

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Концептуальные положения обеспечения финансовой безопасности страны

1 . Финансовый кризис - важнейшая угроза безопасности экономики 8

2. Теоретико-концептуальные положения обеспечения финансовой безопасности экономики 28

3. Общеметодологические подходы к выявлению и классификации угроз финансовой безопасности 47

Глава II. Угрозы безопасности в ключевых финансовых сферах экономики и меры по их преодолению.

1. Угрозы финансовой безопасности в бюджетной сфере страны 62

2. Обеспечение финансовой безопасности при реализации денежно-валютной политики 86

3. Снижение уровня угроз безопасности и повышение устойчивости банковской системы страны , 105

Глава III. Региональные аспекты финансовой безопасности и обоснование индикаторов и пороговых значений безопасности

1. Обеспечение финансовой безопасности экономики регионов страны

2. Система индикаторов и пороговых значений финансовой безопасности

Заключение

Литература

**Введение к работе**

***Актуальность темы исследования.***Финансовая политика находится в России в последние годы в центре внимания как властных структур, так и науки. Вместе с тем есть один аспект финансовых проблем, который не получил должного рассмотрения. Это аспект финансовой безопасности страны как органичной части ее экономической безопасности и национальной безопасности в целом. Рассмотрение финансовых проблем с этих позиций позволяет выявить новые стороны и аспекты совершенствования финансовой и денежно-кредитной политики.

За последние годы в стране принят ряд важнейших государственных документов, определяющих принципиальные положения национальной безопасности Российской Федерации. Это прежде всего «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» (Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г., № 24), в которой национальные интересы в сфере экономики признаны ключевыми. В числе угроз экономической безопасности названы некоторые, прямо касающиеся финансовой безопасности страны, в частности, снижение инвестиционной активности, разбалансирование банковской системы, рост внешнего и внутреннего долга.

В 1996 г. Указом Президента Российской Федерации № 608 была одобрена «Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)», в которой в более развернутом виде изложены национальные интересы Российской Федерации в финансовой сфере и факторы, угрожающие этим интересам. Национальными интересами в финансовой сфере признаны: устойчивость финансовой системы, определяемой уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, золотовалютным запасом, развитием российского финансового рынка и рынка ценных бумаг, а также снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности.

Это и обусловливает необходимость создания государственного механизма и инструментария защиты от угроз финансовой безопасности,

определения принципиального перечня мер по снижению негативных последствий от действия этих угроз. В современных условиях требуют оценки основные направления бюджетной и денежно-кредитной политики с позиции их соответствия задачам снижения уровня угроз финансовой безопасности страны.

Решение этих задач связано с необходимостью определения и исследования основных и наиболее вероятных угроз финансовой безопасности страны, анализа тенденций, сложившихся в этой области, оценки масштабов возможных негативных последствий от действия этих угроз, выявления факторов, их вызвавших.

Именно эти проблемы определяют актуальность работы и являются основным содержанием настоящего исследования.

***Цель и задачи исследования.***Основная цель настоящего исследования состоит в раскрытии содержания финансовой безопасности, уточнении ее роли и места в системе национальной и экономической безопасности страны, обосновании методологических и практических подходов к выявлению угроз безопасности в ключевых сферах финансовой системы страны и выработки мер по снижению негативных последствий от их воздействия. В соответствии с основной целью в диссертационном исследовании решаются следующие задачи:

исследование и обоснование теоретико-методологических положений обеспечения финансовой безопасности, ее роль в системе национальной безопасности страны;

определение общеметодологических подходов к выявлению и классификации угроз финансовой безопасности страны;

анализ и систематизация угроз безопасности в ключевых финансовых сферах экономики (бюджетно-налоговой, денежно-финансовой и банковской) и определение мер по их преодолению;

выработка мер по обеспечению региональной финансовой безопасности;

определение системы индикаторов и пороговых значений финансовой безопасности.

***Предметом исследования диссертационной работы***являются бюджетная и денежно-кредитная политика с позиции их соответствия задаче снижения уровня угроз финансовой безопасности страны.

В качестве ***объекта исследования***выступает финансово-экономическая система страны с целью ее качественной и количественной оценки в аспекте обеспечения финансовой безопасности.

***Научная методология исследования***базируется на современных достижениях теории и практики, принятых законах, указах и других нормативно-правовых актах Президента РФ, Совета Федерации РФ, Правительства РФ, регулирующих и определяющих направления финансово-кредитной политики в РФ и стратегию обеспечения национальной и финансовой безопасности страны, результатах научных исследований ученых и специалистов, работах научно-исследовательских организаций в области формирования финансовой политики и обеспечения экономической безопасности страны.

Информационное обеспечение исследования основывается на статистических и аналитических материалах Совета Безопасности РФ, Правительства РФ, Госкомстата РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, ЦБ России, материалах конференций и симпозиумов.

В процессе исследования для решения отдельных задач автором использованы элементы экспертного, сравнительного и системного анализа, статистические группировки, программно-целевые и экономико-статистические методы, технико-экономические расчеты.

***Научная новизна***диссертационного исследования состоит в теоретическом обосновании и разработке практических рекомендаций по формированию основ обеспечения финансовой безопасности экономики, выявлении угроз безопасности в ключевых финансовых сферах экономики страны и регионов.

К важнейшим результатам исследования, полученных лично автором, относятся следующие:

- дана оценка современных тенденций финансового кризиса экономики как порождение неэффективной финансово-кредитной политики, выявлены основные внутрисистемные финансовые дисбалансы реформируемой экономики, порождающие угрозы финансовой безопасности страны;

уточнено понятие «финансовая безопасность экономики», определены ее роль и место в системе национальной и экономической

безопасности, предложены методологические основы современной концепции финансовой безопасности;

- разработаны методологические подходы к выявлению и  
классификации угроз финансовой безопасности, систематизированы  
угрозы в основных финансовых сегментах экономики, обоснована  
необходимость использования подхода, связанного с предупреждением  
возникновения угроз финансовой безопасности;

выявлены и ранжированы потенциальные и реальные угрозы в бюджетно-налоговом, финансово-валютном и банковском сегментах финансовой системы (дефицит бюджета, инфляция, низкий уровень монетизации, «долларизация», «бегство капитала», неплатежи и др.) и дана оценка финансовой политики страны с позиций ее соответствия задачам снижения уровня угроз финансовой безопасности, а также определены практические меры в этой области;

даны рекомендации по обеспечению региональной финансовой безопасности, проведено ранжирование угроз безопасности регионов, определены особенности обеспечения региональной финансовой безопасности на примере Дальневосточного региона, разработана концептуальная структура программы «Приоритетные задачи и направления обеспечения региональной финансовой безопасности»;

- разработана система индикаторов и пороговых значений финансовой  
безопасности (по ключевым сегментам финансовой сферы экономики),  
проанализирована их динамика и дана ориентировочная количественная  
оценка индикаторов на данном этапе развития экономики.

***Практическое значение и апробация работы.***Содержащиеся в диссертации теоретические выводы и практические предложения могут использоваться федеральными и региональными органами при анализе и выработке мер в области бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики, ориентированных на снижение уровня угроз безопасности в этих сферах. В субъектах РФ целесообразно использование рекомендаций по снижению уровня угроз финансовой безопасности в рамках реализуемых программ обеспечения экономической безопасности регионов.

Результаты данного исследования использованы при выработке мер по повышению финансовой устойчивости Дальневосточного региона.

Основные положения диссертационной работы докладывались на симпозиумах, семинарах, а также обсуждались в Центре финансово-банковских исследований Института экономики РАН и на научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития экономики дальнего Востока», г.Владивосток, 2000 г.

***Публикации:***по материалам диссертации опубликовано 3 работы общим объемом 8,7 п.л., в т.ч. брошюра: «Финансовая безопасность экономики: методология и практика» объемом 5,6 п.л.

## Финансовый кризис - важнейшая угроза безопасности экономики

Рождение новой реальности в экономике России идет трудно, медленно и практически слабо предсказуемо, что неизбежно связано с комплексом негативов в ключевых сферах экономики и прежде всего в финансовой. Историческое развитие - это не прямолинейный и однонаправленный процесс, оно открыто в будущее, и цели его не могут быть определены однозначно, не говоря уже о промежуточных результатах в отдельных сегментах экономики страны.

В ряде работ российских ученых и специалистов подвергается серьезной критике концепция развития, связанная с «ортодоксальными принципами рыночного фундаментализма»1. И российская практика все больше подтверждает эту точку зрения.

Новое видение социально-экономического исторического процесса во многом в настоящих условиях связывается с цивилизованным подходом, получившим сильный импульс в условиях глобализационных процессов в мировой экономике, превалирования модернизационных воззрений на характер общественно-экономического развития. Цивилизационный подход расширяет диапазон факторов, определяющих развитие общества и экономики, за счет усложнения характера взаимосвязи между элементами и механизмами социально-экономического процесса. Практически речь идет о достижении обществом и экономикой более высокой стадии социального, промышленного, политического, политического, культурно-исторического развития. И этому новому уровню развития соответствует и процесс финансовой глобализации экономики в его современных формах.

Отличительной чертой финансовой глобализации является интернационализация производства и капитала, которая обусловила, во-первых, формирование единой взаимосвязанной мировой финансово-экономической системы, и, во-вторых, включение внешней задолженности

Петраков В., Перламутров В. Россия - зона экономической катастрофы - «Вопросы экономики». 1996. №3; Стратегия реформирования экономики России (доклад ИЭ РАН) - «Вопросы экономики». 1996. №3 в финансовый механизм мировой экономики в качестве одного из ключевых его элементов.

Можно согласиться с мнением Джеффри Д. Сакса: «... многие страны явно не получают выгод от глобализации и все дальше и дальше отстают, оставаясь в условиях экстремальной бедности. Поэтому нам необходима новая стратегия глобализации, которая гарантировала бы прибыль от расширения мирового рынка для большей части мира». : Практически глобализация усиливает ассиметричность экономического развития отдельных стран, делая «национальные организмы сильных сильнее, а слабых - слабее». И эта реальность вызывает безуспешное противодействие слабых глобализации, которые становятся менее конкурентоспособными. Усиление перепадов в развитии потенциалов отдельных стран несет для них перспективу обострения экономических угроз их экономикам, закладывает семена будущих финансовых и экономических конфликтов. Многие страны имеют перспективу оказаться в подчинении неконтролируемой силы глобализации, имея в виду, что будущее может оказаться в чужих руках. И это обстоятельство должно учитываться и при выработке стратегии финансовой политики нашей страны в условиях глобализации.

Появление и распространение метатехнологий снижает значение финансов с точки зрения конкурентоспособности: если раньше они были главным источником рыночной силы, то теперь становятся лишь ее следствием. Деньги теряют значение, а конкурентоспособность все больше определяется технологиями, которые часто нельзя купить3. При этом страны разделяются по уровню используемых технологий.

Конкуренция внутри уровней технологической пирамиды ведется за рынки сбыта, чем выше уровень - тем менее интенсивна эта конкуренция по описанным выше технологическим причинам. Между уровнями технологической пирамиды конкуренция ведется за ресурсы, причем большая эффективность каждого более высокого уровня делает эту конкуренцию заведомо безнадежной для менее развитых участников. «На уничтожение» ведется именно эта конкуренция. Именно она становится наиболее значимой с точки зрения международного развития, именно она подразумевается в первую очередь под «глобальной» конкуренцией4.

Необходимо учитывать, что финансово-денежные структуры экономики страны практически потеряли способность к выработке и использованию финансового потенциала развитых западных стран в целях подъема экономики, к обеспечению продуктивного использования западных кредитов (соответственно гарантий их возврата), что создает базу для активного вовлечения западным капиталом финансовых ресурсов России в экономический оборот развитых стран («бегство» капитала). Использование значительной части финансового капитала российской экономики находится за пределами государственного влияния, защиты и ответственности, что обусловливает падение его продуктивности и ослабление ориентации на решение внутрироссийских проблем развития.

Усиливаются тенденции к распространению иностранной валюты на внутреннем рыночном пространстве. Это блокирует нормальный процесс роста доходов граждан страны, так как формируется направленность использования денежных доходов частично на увеличение потребительского спроса, частично на рост сбережений в инвалюте, что является основой извлечения эмиссионного дохода страной - эмитентом.

По оценкам, на руках населения имеется как минимум порядка 35-45 млрд. долл., равных (при обменном курсе в 27 руб.) сумме в 800-1000 млрд. руб., что в 5-6 раз больше рублевых сбережений граждан. Экономика страны не может нормально функционировать, если зарплату и пенсии граждане получают рублями, а сбережения делают в валюте. Практически вытеснение рубля долларами идет не только в функциях сбережений и меры стоимости, но и в функции средства платежа.

## Угрозы финансовой безопасности в бюджетной сфере страны

Методические подходы к оценке угроз экономической безопасности в бюджетной сфере. Важнейшим требованием экономической безопасности любого государства является создание устойчивой финансовой системы, обеспечивающей необходимые условия для стабильного функционирования экономики и социальной инфраструктуры. Особая роль в решении этой задачи принадлежит бюджетной политике, поскольку в условиях становления рыночной экономики она должна выполнять, наряду с распределительной и фискальной, активную стимулирующую функцию и функцию обеспечения экономической безопасности, необходимость реализации которой становится все более актуальной.

Устойчивость и безопасность системы государственных финансов не может характеризоваться лишь только уровнем бюджетного дефицита, снижение которого в последние годы ставилось в качестве главной задачи не только бюджетной, но фактически всей экономической политики. Это подтверждается тем, что несмотря на попытки принятия бездефицитного бюджета, ситуация в бюджетной сфере остается крайне напряженной и не дает возможности говорить о начале этапа реального финансового оздоровления. Задачи обеспечения финансовой безопасности диктуют необходимость пересмотра общего взгляда на проблему бюджетного дефицита в условиях экономического кризиса.

Эффект проводимой уже более четырех лет финансовой стабилизации до сих пор достигался в основном через бюджетно-налоговый механизм, ценой дезорганизации федерального бюджета. Устойчивая финансовая стабильность не наступила не из-за недостаточной «жесткости» проводившегося денежного курса, а потому, что он не был дополнен необходимыми экономическими и организационными мероприятиями. Тем более невозможно без таких мероприятий (и это доказано опытом других стран в самые разные периоды) перейти к активной политике роста.

В течение всего десятилетнего реформационного процесса государственный бюджет играл в России подчиненную роль по отношению к политике, что, по нашему мнению, допустимо лишь на короткое время в связи с чрезвычайными, форс-мажорными обстоятельствами. Активная подчиненность бюджета оперативно-политическим нуждам в определенной степени противоречит стратегии экономического строительства. Государственный бюджет не должен становиться заложником чисто политических решений, он должен быть финансовой базой и одновременно органической частью государственной политики экономического развития страны.

В условиях неэффективного варианта (однако в целом правильного) курса на рыночную экономику главными тенденциями и факторами нарастающей угрозы экономической безопасности России в сфере бюджетной политики являются.

а) катастрофическое сжатие бюджетного потенциала и сокращение его материальной базы;

б) превращение бюджета всего народного хозяйства в обычный потребительский бюджет (коллективный фонд потребления);

в) отрыв бюджета и бюджетного финансирования от реальных экономических процессов и усиление его зависимости от спекулятивного коммерческого банковского капитала;

г) отсутствие у Центра рычагов контроля за разбуханием расходов на содержание аппарата в регионах;

д) чрезмерная «федерализация» не только консолидированного, но и федерального бюджета, нарушение единства бюджетной системы и бюджетной политики, сохранение дефицитности региональных и местных бюджетов;

е) расточительное, малоэффективное и бесконтрольное использование части бюджетных ресурсов и их расхищение.

Децентрализация и распыление государственных доходов неизбежно приводит к неуправляемости всей бюджетной системы. Происходит стихийное втягивание субъектов Федерации в процесс формирования доходов федерального бюджета, которые во многих случаях стараются отсечь федеральный центр от непосредственной связи с физическими и юридическими лицами той или иной территории.

Одной из главных причин усиления вертикальной несбалансированности бюджетной системы России стало то, что реформирование бюджетной системы в 90-е годы сопровождалось более быстрой централизацией расходов на уровне Федерация - субъекты по сравнению с децентрализацией доходов.

Природа рыночных отношений требует снятия преград в движении товаров, капиталов, финансовых ресурсов. Наибольшие возможности у бюджетной системы в объединении рынка имеют именно федеральный бюджет и единство его требований и связи с территориями. В то же время сохраняются, а в ряде отношений усиливаются, элементы дезинтеграции рынка, связанные именно с положением федерального бюджета и бюджетной политикой Центра:

- массовое предоставление различного рода льгот территориям, предприятиям и отраслям вне законодательного бюджетного процесса;

- реализация принципов бюджетной асимметрии для весьма многих территорий и регионов;

- ослабление экономических потенциалов различных территорий и неспособность Центра противостоять процессу регионализации рынка.

Необходима оптимизация степени зависимости региональных бюджетов от Центра (федерального бюджета). Из этого следует, что одним из принципов национальной безопасности и суверенности России как единого государства должно быть сознательное поддержание и достижение на практике определенной степени взаимозависимости регионов друг от друга и от сильного федерального бюджета.

Универсальную систему проверки государственного бюджета на «соответствие потребностям экономической безопасности» создать практически невозможно. Для такой цели пригодна система экспертно-оценочных подходов, включающая анализ целого ряда количественных параметров.

Формирование надежной системы защиты, обеспечения безопасности государства в сфере бюджетной политики и бюджетного процесса требует теоретического осмысления основных условий, критериев, ограничений, параметров и других факторов и элементов, которые должны быть включены в бюджетную политику, бюджетную систему и бюджетный процесс и отвечали бы общим критериям и задачам финансовой безопасности. Ниже предпринята попытка обосновать принципиальный подход к решению данной задачи, имея в виду, что он может сочетаться и с определенной системой количественных параметров (критериев), в том числе с математическим моделированием критериев и условий бюджетной безопасности российского государства.

## Обеспечение финансовой безопасности экономики регионов страны

Проблема экономической безопасности (и, естественно, финансовой безопасности) имеет уровневый разрез, который в мировой практике связан с международным, национальным уровнями и уровнем отдельной фирмы, корпоративного образования. В российской практике логично выделяется еще один уровень -региональный (под которым, как правило, понимается уровень субъекта Федерации), учитывая, что на уровне субъекта Федерации наибольшее развитие получила сеть органов власти и управления, которые могут выступить в качестве субъектов экономической безопасности, способных реализовать меры, предусмотренные государственной стратегией национальной безопасности.

Региональный подход к исследованию проблем экономической безопасности используется в ряде работ,40 однако региональные аспекты проблемы изучены в гораздо меньшей степени. Вывод о слабой изученности проблем региональной экономической безопасности подтверждает и анализ основных нормативных документов, регулирующих обеспечение безопасности РФ, в которых региональным аспектам отведено явно недостаточно внимания (имеются лишь отдельные упоминания).

Однако представляется, что проблемы экономической безопасности (и особенно финансовой) в региональном плане не менее важны (и даже более сложны, учитывая трудности локализации при их решении), чем на национальном уровне. Представляется, что в данном случае речь идет не только о возможных тенденциях сепаратизма, способных разрушить единое экономическое и политическое пространство, на что делается акцент в ряде работ41. Учитывая, что экономическая безопасность региона представляет собой симбиоз экономической безопасности страны и региональных особенностей, в обеспечении ее находит отражение региональная политика, особенно в финансовой области.

В большинстве работ финансовые аспекты экономической безопасности анализируются в общем контексте с другими (социальными, энергетическими, технологическими), за исключением отдельных из них/: где делается попытка вычленения блока финансовых проблем экономической безопасности. Представляется, что применительно к регионам это наиболее правильный подход, так как проблемы финансовой безопасности регионов достаточно локализованы и к тому же имеют значительные особенности в зависимости от специфики отдельных регионов России.

В данной работе сделана еще одна попытка выделения уровня проблем финансовой безопасности для крупного территориального анклава страны, каким является Дальний Восток (в рамках которого насчитывается более десяти субъектов РФ), что обосновывается общностью многих проблем, требующих решения для этой группы субъектов РФ, территориально отдаленных от центра страны. Практически эта группа субъектов РФ создает пространственную организацию, в рамках которой идут социально-экономические процессы, на которые и должны быть направлены конкретные меры по обеспечению их финансовой безопасности. Очевидно, что данное пространство не имеет четкой организационно-правовой формы и находящиеся на нем субъекты объединены общностью проблем, возможных и реальных угроз финансовой безопасности.

Важнейшим фактором, лежащим в основе возникновения угроз финансово-экономической безопасности регионов (или группы субъектов РФ), являются существенные различия их экономического потенциала, в первую очередь природно-ресурсного (по некоторым оценкам, дифференциация регионов РФ по стоимости основных фондов на душу населения приближается к 10-кратной величине).

Этот фактор в значительной мере обусловливает неравномерность социально-экономического развития регионов, которая Государственной стратегией экономической безопасности РФ отнесена к наиболее вероятным угрозам экономической безопасности государства. Неравномерность социально-экономического характера в свою очередь влечет ряд сопряженных с нею вторичных угроз: разделение на депрессивные, кризисные, отсталые регионы, что во многом связано с финансовыми оценками их состояния.

Неравномерность социально-экономического развития трансформируется в финансовую дифференциацию регионов, которая сама по себе становится катализатором углубления угроз безопасности регионов. Финансовая дифференциация трансформируется в различного рода негативы в развитии отдельных сегментов финансовой системы регионов: банковского, фондового рынка, инвестиционного, бюджетно-налогового.

Не углубляясь в детали трактовки понятий, связанных с финансовой безопасностью регионов, считаем, что она может быть определена как «характеристика основных финансовых параметров развития экономики региона, при которых обеспечивается выявление и предупреждение возникновения угроз развитию ключевых финансовых сфер экономики, определяющих ход воспроизводственного процесса в регионе».