

С. В. Тоцький,
здобувач, Академія муніципального управління

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНУ

У статті визначено напрями здійснення координації зусиль органів місцевої і державної влади для підтримки прийняттого рівня економічної безпеки регіонів, зниження рівня загроз і нейтралізації кризових ситуацій в економіці регіонів.

The paper defines guidelines for coordination of local and state authorities to maintain an acceptable level of economic security regions, reducing threats and neutralize the crisis in the economy of regions

ВСТУП

Асиметричність економічного розвитку регіонів України зумовлена широкою різноманітністю економічних, соціальних та інших умов. Визначальним чинником цього процесу є структура розміщення продуктивних сил, що склалася ще в радянський період, при якій найбільшу перевагу в ході реформування економіки одержали регіони, що мають високий фінансово-промисловий потенціал.

При цьому відбувається підвищення інвестиційної активності в регіонах країни. Проте досягнутий рівень інвестиційної активності в регіонах не дає достатніх підстав для прогнозування істотного прискорення структурних змін у реальному секторі економіки більшості регіонів України в короткостроковій перспективі.

Інвестиційна активність визначається, у першу чергу, можливостями і масштабами отримання прибутку для економічних суб'єктів. При цьому можливості використання амортизаційних відрахувань підприємствами значної частини регіонів України залишаються, як і раніше, дуже обмеженими. Екстраполяція ж на найближчу перспективу даних останніх років дає змогу зробити висновок про те, що значення таких джерел фінансування інвестиційних програм, як кредити міжнародних організацій, вкладення іноземних інвесторів, позики і засоби від емісії цінних паперів у короткостроковому плані, залишатиметься незначним.

Таким самим проблематичним виступає підвищення ролі в інвестуванні в основний капітал в найближчій перспективі заощаджень населення. Інтенсивність процесу відновлення доходів і заощаджень населення в ре-

гіонах продовжує залишатися низькою. Це не дає підстав для оптимістичних прогнозів відносно прогнозування кардинального поліпшення ситуації у сфері розширення платоспроможного попиту.

Навіть в умовах економічного зростання у цілому по Україні й в окремих регіонах рівень життя значної частини населення продовжує залишатися вкрай низьким.

На актуальність проблеми державного регулювання системи економічної безпеки вказують численні теоретичні дослідження й узагальнення вітчизняних учених, зокрема таких, як: А. Барановський, С. Біла, В. Бойко, З. Варналій, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Губський, Б. Данилишин, Я. Жаліло, М. Корецький, В. Мунтіян, Б. Пасхавер, Ю. Пахомов, В. Шлемко, Л. Яремко та інших. Разом із тим, недостатньо розробленими лишаються питання, що стосуються державного регулювання економічної безпеки регіону.

РЕЗУЛЬТАТИ

Більшість українських регіонів не в змозі фінансувати свої витрати за рахунок власних бюджетів. Для ряду регіонів значні труднощі пов'язані із адмініструванням податків, оскільки їх податкова база дуже низька. З цієї причини більше половини витрат таких регіонів покривається за рахунок державного бюджету.

В основу концепції Бюджетного кодексу України покладене положення, що бюджети місцевого самоврядування містять надходження і витрати на виконання повноважень місцевого самоврядування, які становлять єдиний баланс бюджету місцевого самоврядування [2].

При цьому надходження бюджету місцевого самоврядування, у свою чергу, включають дві групи доходів: доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

До першої групи доходів (кошик доходів, що закріплюється за бюджетами місцевого самоврядування) належать такі податки і збори: податок з доходів громадян; державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами)), що справляється виконавчими органами відповідних рад; надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать: місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування; 100% плати за землю — для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75% плати за землю — для бюджетів міст республіканського (Автономна Республіка Крим, значення та міст обласного значення; 60% плати за землю — для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань; податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету; надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності відповідної територіальної громади; надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами; податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету; кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності; фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності; надходження від місцевих грошово-речових лотерей; плата за гарантії, надані відповідними місцевими радами щодо виконання боргових зобов'язань; гранти та дарунки у вартісному обрахунку; власні надходження бюджетних установ, що отримують за рахунок коштів відповідного бюджету; податок на прибуток підприємств комунальної власності; платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; інші надходження, передбачені законом.

Доходи бюджетів місцевого самоврядування мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Аналіз зазначених положень Бюджетного кодексу України дає змогу зробити висновок, що в ньому передбачаються різні шляхи формування доходної частини місцевих бюджетів.

По-перше, за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування і гарантує фінансову автономність місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок

місцевих зборів і податків. У структурі доходної частини бюджетів великих та середніх міст України, наприклад, частка власних джерел становить від 9—11% (Ужгород, Тернопіль) до 35% (Одеса, Хмельницький). Що стосується інших європейських держав, то частка власних доходів у місцевих бюджетах там коливається від 0 до 60%. При цьому в країнах-членах Ради Європи виключно місцеві податки становлять понад 30% від загальної суми муніципального фінансування, наприклад, у Данії — 51%, Швеції — 61%, Норвегії — 42%, Франції — 36% [1].

Крім того, до доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі.

При цьому, у доходну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з державного бюджету, які передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, яка гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. При цьому мінімальні розміри місцевих бюджетів мають визначатися на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

Першочерговим серед завдань є розподіл податкових джерел між різними рівнями місцевого самоврядування і створення ефективної системи міжбюджетних відносин. Міжбюджетні відносини мають не лише вирівнювати доходи місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу коштів від економічно спроможних територій до депресивних, а передусім давати змогу збільшувати економічний потенціал цих депресивних територій, стимулювати процеси економічного зростання.

Цьому питанню приділено багато уваги, і як наслідок — 1 липня 2004 р. Верховна Рада прийняла Закон України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань", який у 2010 р. втратив чинність у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України. В останньому були враховані положення зазначеного закону. Проте необхідно зазначити, що саме цим Законом було встановлено порядок розподілу трансферту вирівнювання, який передається з державного бюджету до бюджету району, міст районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення. У цих нормах був закріплений порядок розподілу міжбюджетних трансфертів на рівні району, що діяв у бюджетному процесі на 2004 р. згідно зі ст. 42 Закону України "Про державний бюджет України на 2003 рік" та постановою Кабінету Міністрів "Про затвердження методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним, бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ" від 24 грудня 2003 р. № 1994. Це дало змогу законно врегулювати проблеми, що виникають у відносинах між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст щодо фінансового забезпечення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Разом із тим, до його положень були включені досить жорсткі норми щодо контролю обласної адміністрації за дотриманням процедур розрахунку та затвердження трансфертів до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ [3]. Розрахунки міжбюджетних трансфертів подаються до обласної державної адміністрації для перевірки їх відповідності формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання) та коштів, що передаються до районного бюджету), а відповідним органам місцевого самоврядування доводяться до відома. Таким чином, зазначені норми ще більше посилювали вплив державних виконавчих органів на процес формування місцевих бюджетів на рівні району та обмежили роль

районних рад у прийнятті рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування. Цей підхід не вирішив проблеми фінансового забезпечення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень, а отже, і суперечностей між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням. При цьому відповідальність за невиконання місцевими органами влади своїх функцій щодо надання громадянам соціальних послуг покладається на районну раду.

Застосування формульних розрахунків видаткової частини місцевих бюджетів, хоч і поклато початок процесу реформування, але вимагає подальшого вдосконалення. В основу визначення обсягів витрат, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, покладені нормативи бюджетної забезпеченості, виходячи з фінансових можливостей держави, і не містять жодних стандартів щодо науково обгрунтованого рівня фінансування соціальних послуг. Такі нормативи не можуть бути гарантією визначеного рівня забезпечення населення територій бюджетними послугами і не можуть бути засобом контролю за виконанням делегованих повноважень. Ще одним із недоліків міжбюджетних відносин є питання про те, яка частка зведеного бюджету України приділяється державному бюджету і яка — місцевим. На жаль, усі запропоновані методики розрахунків міжбюджетних трансфертів зводяться лише до розподілу витрат між територіями, не відповідаючи на запитання, чому між ними розподіляється саме ця сума, а не інша.

Наведені факти свідчать про необхідність удосконалення ряду положень Бюджетного кодексу [2], внесення змін у підзаконні акти тощо.

Самі по собі ринкові механізми, без державного втручання, не здатні запобігти територіальним відмінностям в економічному розвитку, рівні життя населення, ефективності механізмів управління регіональною економікою та згладжувати їх.

Слід враховувати той факт, що значна частина українських регіонів, як і раніше, сподівається на трансферти і позики з державного бюджету як на основні джерела покриття свого бюджетного дефіциту. Перш за все, це стосується так званих депресивних територій або регіонів-аутсайдерів. У зв'язку з цим продовжує зберігати актуальний характер посилення контролю з боку держави за раціональністю й ефективністю витрачання коштів регіональних бюджетів.

У депресивних регіонах з найбільш напруженою соціально-економічною ситуацією можливості реалізації інвестиційних проектів переважно залежать від рівня державної фінансової підтримки. Подібне становище дає змогу зробити висновок про те, що в цих регіонах для стимулювання розвитку інвестиційних процесів необхідна селективна державна підтримка територій, що мають найбільші соціально-економічні проблеми, і прозора система контролю за ходом реалізації й ефективністю використання бюджетних коштів. При цьому в умовах обмеженості можливостей підтримки великомасштабних проектів виключно за рахунок коштів, що спрямовуються з державного бюджету, доцільними видаються розробка та створення механізму використання цих коштів для створення сприятливого інвестиційного клімату в регіоні, який сприяв би залученню частин інвестицій, перш за все, в реальний сектор економіки відповідного регіону.

В Україні можливості міжрегіонального перерозподілу ресурсів з метою підтримки регіонів-аутсайдерів видаються досить низькими.

Рівень розвитку банківської системи в регіоні безпосередньо визначається станом економіки даної території, який неоднорідний для різних регіонів України. У найрозвиненіших економічних районах спостерігається велика щільність мережі кредитних організацій, їх ресурсна забезпеченість, а отже, ширші можливості кредитування.

Банківські системи різних регіонів країни володіють нерівними можливостями для підтримки, у тому числі і в кризових ситуаціях господарських комплексів територіальних громад, де вони розташовані для розвитку виробництва й активізації інвестиційного процесу. Аналогічна ситуація характерна і відносно такого показника, як величина кредитів, що припадають на один банк.

Особливістю банківської системи регіону є переважання в ній дрібних і середніх банків. Ця специфіка виявляється переважно в регіонах, що не володіють високим економічним потенціалом. Саме в таких регіонах фізичні і юридичні особи не мають у своєму розпорядженні значних фінансових ресурсів, які банки могли б акумулювати на своїх депозитних рахунках з метою їх використання як кредитних ресурсів для промислового сектора.

Малі і середні банки використовують невеликий асортимент послуг і їх конкурентоспроможність невисока. Це активно використовується великими банками у розвинених з погляду економічних відносин регіонів, що відкривають на території даних суб'єктів держави свої філіали. Подібний стан речей сприяє формуванню передумов і конкретних каналів перерозподілу фінансових ресурсів на користь сильніших і розвиненіших в економічних відносинах регіонів.

Відплив коштів з депресивних, кризових і відстаючих з погляду економічних відносин регіонів, підприємства яких відчувають найгостріший брак інвестиційних ресурсів і оборотних коштів, ще більше посилює диференціацію регіонів України за рівнем їх соціально-економічного розвитку і підсилює загрози економічній безпеці цих територіальних утворень в цілому по Україні.

У зв'язку з цим особливо актуальним у державній політиці у сфері економічної безпеки стає завдання вирівнювання умов і забезпечення пропорційності соціально-економічного розвитку на міжрегіональному рівні. Враховуючи сучасне соціально-економічне становище регіонів, а також обмежені можливості державного бюджету, вирішення подібного завдання вирівнювання соціальних умов у регіонах видається малоімовірним.

ВИСНОВКИ

Необхідність підтримки прийняттого рівня економічної безпеки регіонів, зниження рівня загроз і нейтралізації кризових ситуацій в економіці регіонів вимагає координації зусиль органів місцевої і державної влади за такими напрямками, як санація і пряма фінансова участь у перепрофілюванні збиткових виробництв і депресивних територій, стимулювання інвестиційної активності і інновацій, залучення в обіг заощаджень населення та інших внутрішніх інвесторів, підтримка малого й середнього бізнесу.

Нейтралізація загроз економічній безпеці в депресивних регіонах пов'язана в більшості випадків з гострим дефіцитом всіх видів ресурсів, і в першу чергу, фінансових. Через це завданнями органів місцевої і державної влади є вибір оптимального варіанта (або сценарію) проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня економічної безпеки регіону, з погляду формування і напрямів використання фінансових, трудових та інших видів ресурсів.

Література:

1. Біла С.О. Реформування політики держави щодо формування економічної безпеки країни // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2005. — № 2. — С. 21—27.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.
3. Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа економічної безпеки національної економіки / Гаман М.В., Дацій О.І., Корецький М.Х. та ін.: [монографія]. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2008. — 281 с. *Стаття надійшла до редакції 04.10.2012 р.*