

УДК 354:352

А. О. Бондар, здобувач,
Академія муніципального управління

КООРДИНАЦІЯ ДІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ БЕЗПЕКОВИХ СТРАТЕГІЙ

Доведено необхідність зниження рівня загроз і нейтралізації кризових ситуацій у регіонах шляхом координації зусиль органів місцевої та державної влади за такими напрямками: санітація і пряма фінансова участь у перепрофілюванні збиткових виробництв і депресивних територій, стимулювання інвестиційної активності та інновацій, залучення заощаджень населення та інших внутрішніх інвесторів, підтримка малого й середнього бізнесу. Запропоновано використовувати такі варіанти сценаріїв координації дій органів державної влади з реалізації регіональних безпекових стратегій: загальне підвищення конкурентоспроможності економіки країни; фінансова підтримка кризових і депресивних регіонів; державна підтримка галузей спеціалізації депресивних і кризових регіонів; підтримка найперспективніших виробництв і всіх форм підприємницької діяльності на території кризових і депресивних регіонів.

Ключові слова: координація дій; органи державної влади; реалізація регіональних безпекових стратегій.

The necessity of reducing threats and neutralize the crisis in the region by coordinating the efforts of local and state authorities in areas such as sanitation and direct financial participation in the redevelopment of unprofitable production and depressed areas, to stimulate investment activity and innovation, attracting household savings and other internal investors, support for small and medium businesses. A use case scenario such co-ordination of government to implement regional security strategies: improving the competitiveness of the overall economy; financial support to crisis and depressed regions; government support for industry in the doldrums and crisis regions; support the most promising industries and all forms of business activity in the crisis and depressed regions.

Key words: coordination; public authorities; implementation of regional security strategies.

Постановка проблеми. Незважаючи на деякі сприятливі тенденції, що змінилися в окремих українських регіонах, соціально-економічна диференціація між ними набуває стійкого характеру. Визначальний чинник цього процесу – структура розміщення продуктивних сил, що склалася ще в радянський період, за якої найбільшу перевагу в ході реформування економіки отримали регіони, що мають високий фінансово-промисловий потенціал.

Інвестиційна активність визначається, в 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.

Також проблематичним видається і підвищення ролі заощаджень населення в інвестуванні в основний капітал у найближчій перспективі. Інтенсивність процесу відновлення доходів і заощаджень населення в регіонах залишається низькою. Це не дає підстав для оптимістичних прогнозів щодо прогнозування кардинального поліпшення ситуації у сфері розширення платоспроможного попиту.

© А. О. Бондар, 2014

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема координації дій органів державної влади з реалізації регіональних безпекових стратегій досліджується в наукових працях таких відомих вітчизняних та зарубіжних науковців, як Л. Абалкін, В. Абрамов, Ю. Алтухов, В. Андрійчук, О. Барановський, З. Варналій, О. Власюк, В. Воротін, А. Гальчинський, В. Геєць.

Мета статті – розробити сценарії координації дій органів державної влади з реалізації регіональних безпекових стратегій.

Виклад основного матеріалу. Навіть в умовах економічного зростання, що спостерігалось в цілому в країні та окремих регіонах, рівень життя значної частини населення держави залишався вкрай низьким. Наразі в умовах кризи більшість українських регіонів не в змозі фінансувати свої витрати за рахунок власних бюджетів. Через це приблизно половина витрат таких регіонів покривається за рахунок державного бюджету.

В основу концепції Бюджетного кодексу України покладено положення, що бюджети місцевого самоврядування містять надходження і витрати на виконання повноважень місцевого самоврядування, які становлять єдиний баланс бюджету місцевого самоврядування [1].

При цьому надходження бюджету місцевого самоврядування, у свою чергу, складаються з двох груп доходів: ті, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; ті, що не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [2].

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

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

До того ж у доходну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з державного бюджету, які передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, котра 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 мешканця з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, устанавленого законом.

Першочерговий серед завдань 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.

Самі 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 урахувувати той факт, що значна частина регіонів, як і раніше, сподівається на трансферти і позики з державного бюджету як на основні джерела покриття свого бюджетного дефіциту. Насамперед це стосується так званих депресивних територій або регіонів-аутсайдерів. Через це зберігається актуальний характер посилення контролю з боку держави за раціональністю й ефективністю витрачання коштів регіональних бюджетів [1].

У депресивних регіонах із найбільш напруженою соціально-економічною ситуацією можливості реалізації інвестиційних проектів переважно залежать від рівня державної фінансової підтримки. Таке становище дає змогу зробити висновок про те, що в цих регіонах

для стимулювання розвитку інвестиційних процесів необхідні 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 впровадження механізму використання цих коштів для створення сприятливого інвестиційного клімату в регіоні, який сприяв би залученню частих інвестицій, передусім, у реальний сектор економіки відповідного регіону.

В Україні можливості міжрегіонального перерозподілу ресурсів з метою підтримки регіонів-аутсайдерів – досить низькі.

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, їхнє ресурсне забезпечення, а отже, ширші можливості кредитування [3].

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

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

Дрібні та середні банки використовують невеликий асортимент послуг, а їхня конкурентоспроможність невисока. Це активно використовують великі банки в розвинених з погляду економічних відносин регіонах, що відкривають на території даних суб'єктів держави свої філіали. Такий 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 відсталих з погляду економічних відносин регіонів, підприємства яких відчувають найгостріший брак інвестиційних ресурсів та оборотних коштів, ще більше посилює диференціацію регіонів України за рівнем їхнього соціально-економічного розвитку і збільшує загрози економічній безпеці цих територіальних утворень загалом в Україні.

Отже, особливо актуальне в державній політиці у сфері економічної безпеки завдання вирівнювання умов і забезпечення пропорційності соціально-економічного розвитку на міжрегіональному рівні. Ураховуючи сучасне соціально-економічне становище регіонів, а також обмежені можливості державного бюджету, виконня подібного завдання вирівнювання соціальних умов у регіонах мало ймовірно.

Необхідність підтримки прийнятного рівня економічної безпеки регіонів, зниження рівня загроз і нейтралізації кризових ситуацій в економіці регіонів потребує координації зусиль органів місцевої та державної влади за такими напрямками, як санація і пряма фінансова участь у перепрофілюванні збиткових виробництв і депресивних територій, стимулювання інвестиційної активності та 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 із гострим дефіцитом усіх видів ресурсів, передусім, фінансових. Через це завдання

органів місцевої та державної влади – вибір оптимального варіанта (або сценарію) вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня економічної безпеки регіону, з погляду формування і напрямів використання фінансових, трудових та інших видів ресурсів. У цьому випадку ми пропонуємо використовувати такі варіанти сценаріїв координації дій органів державної влади з реалізації регіональних безпекових стратегій.

Варіант 1. Загальне підвищення конкурентоспроможності економіки країни, ресурсна підтримка найефективніших галузей і підприємств, тобто тих виробництв, продукція яких конкурентоспроможна у масштабах не лише окремих регіонів, але й усієї країни і може розглядатись як напрям диверсифікації експорту (або вже є предметом експорту).

Інвестування в це виробництво передбачає, що вони висунуться як “осередки зростання” і сприятимуть поступовому залученню у виробничі зв’язки і розширенню виробництва у пов’язаних з ними за технологічним ланцюжком галузях, у тому числі в так званих галузях-аутсайдерах.

Ідеться насамперед про ті галузі, котрі мають у перспективі можливості підвищення конкурентоспроможності й ефективності. Проте надалі, залежно від економічної стабілізації, пошквдження виробничої активності та закріплення тенденцій економічного зростання в цю сферу починають втягуватися інші підприємства, галузі й регіони, фінансове становище яких нині може розглядатись як важке.

Кошти, що при цьому заробляють за допомогою розвитку найефективніших виробництв, спрямовують на потреби соціально-економічної підтримки населення регіонів, зокрема завдяки механізмам адресної допомоги. Повернення державних коштів у короткостроковій і середньостроковій перспективі досягається за рахунок економічного зростання регіонів і галузей-лідерів, у довгостроковій – завдяки активізації інвестиційного процесу й економічного зростання в депресивних регіонах.

Цей варіант передбачає значну раціоналізацію бюджетного фінансування і певне скорочення його обсягів. Проте реалізація цього сценарію потребує досить тривалої часової перспективи.

Варіант 2. Фінансова підтримка кризових і депресивних регіонів. У цьому випадку пріоритетом стає фінансування не регіонів-лідерів, а регіонів-аутсайдерів. Цей варіант видається значно менш ефективним, оскільки він, імовірно, може сприяти не підвищенню економічної активності в регіоні, а швидше консервації його поточного стану. Кошти державного бюджету, що надходять, використовуватимуться, передусім, на погашення наявних заборгованостей і на споживання, інакше кажучи, просто “проїдуться”. Виникає також необхідність створення досить чіткої системи контролю за використанням виділених коштів, що потребує додаткових високих витрат, що в умовах браку бюджетних ресурсів ще більше знижує ефективність даного сценарію. Крім того, у цьому випадку навряд чи доречно говорити не тільки про швидке повернення виділених державою ресурсів, але й про можливість їх повернення загалом.

У рамках цього варіанта інерційної заборони кризи можна подати ще один сценарій, що багато в чому схожий з уже наведеним, але дещо раціональніший.

Варіант 3. Державна підтримка галузей спеціалізації депресивних і кризових регіонів. У даному випадку як пріоритетні напрями бюджетного фінансування розглядаються насамперед галузі, спрямовані на виробництво кінцевої продукції, а також наука і наукоємні виробництва. Паралельно відбувається поступове “еволюційне” скорочення обсягів і згортання безперспективних виробництв, що розташовані на території регіону. Основний наголос за такого підходу робиться на збереження виробничої та соціальної інфраструктури регіону та підтримку галузей даної території для життєзабезпечення виробництв та окремих підприємств, діяльність яких забезпечує достатній рівень економічної безпеки суб’єктів держави.

Реалізація цього варіанта передбачає значні асигнування (за допомогою прямої участі або надання бюджетних гарантій інвестицій) у науково-технічний сектор регіону, технічне переозброєння і підвищення технологічного рівня виробництв життєзабезпечення, а також усіляке сприяння формуванню регіональних науково-промислових комплексів і фінансово-промислових груп у даних галузях, поступову структурну перебудову економіки регіону на користь подібних галузей.

Недолік цього сценарію полягає в необхідності використання більшого, ніж у решті випадків, обсягу бюджетних коштів для заборони рецесії та соціальної підтримки, зайнятих у тих галузях, які не є пріоритетними і виробництво в яких передбачається поступово згорти.

Варіант 4. Підтримка найперспективніших виробництв і всіх форм підприємницької діяльності на території кризових і депресивних регіонів. Цей варіант досить цікавий в умовах обмеженості бюджетних коштів. У даному випадку держава і місцева влада відмовляються від політики прямого фінансування галузей і підприємств-аутсайдерів та концентрують свої зусилля на підтримці розвитку підприємництва на території таких регіонів. Фінансова спроможність органів влади використовується, передусім, для розвитку найперспективніших видів діяльності саме на території кризових і депресивних регіонів. Іншим напрямом адресної підтримки держави й органів місцевої влади може бути стимулювання зростання наукоємних виробництв. У сфері підприємництва, малого й середнього бізнесу підвищена увага приділяється інноваційним виробництвам. Саме за рахунок їх розвитку і забезпечується, згідно з цим сценарієм, повернення виділених бюджетних коштів.

На відміну від сценарію 3, тут передбачається відмова від прямого фінансування галузей і підприємств-аутсайдерів, а також мінімізація соціальної підтримки населення. Нейтралізація осередків кризових ситуацій передбачається в основному за рахунок власних ресурсів регіону. Підвищується роль територіальних цільових програм, розширюються економічні повноваження місцевої влади насамперед у сфері збереження та розвитку інноваційних виробництв, виробничої та соціальної інфраструктури.

На наш погляд, основна складність, з якою пов'язана реалізація цього сценарію, – необхідність створення в регіоні максимально сприятливого інвестиційного клімату, який сприяв би залученню коштів населення та інших потенційних інвесторів, розташованих на території регіону, поза його межами і за кордоном, у сфері підприємницької діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Кожен із наведених сценаріїв дещо спрощений, через що, гадаємо, жоден з них не може бути реалізований в Україні у чистому вигляді. Очевидно, всі вони мають певну частку раціональності та пов'язаний зі значними витратами, що потребують серйозної оцінки їхніх економічних і соціальних наслідків. На нашу думку, для України найприйнятнішими можуть стати перший і четвертий сценарії.

Список використаних джерел:

1. Ковальчук Т. Т. Економічна безпека і політика: із досвіду професійного аналітика / Ковальчук Т. Т. – К. : Знання, 2010. – 638 с.
2. Варналій З. С. Проблеми та шляхи забезпечення економічної безпеки України / З. С. Варналій // Економіка та управління. – 2007. – № 3. – С. 3–12.
3. Косевцов В. О. Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз / Косевцов В. О. – К. : Центр міжнар. безпеки та стратег. студій, 2009. – 79 с.