

Таїсія Григорівна Бондарук

доктор економічних наук, професор

Національна академія статистики, обліку та аудиту

БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

В статті виокремлено найважливіші напрями діяльності держави в регулюванні місцевих фінансів з метою гарантування її економічної безпеки: створення правових і організаційних умов, необхідних для функціонування ринкових інститутів; перебудова самої держави на принципах демократії і вимог ринкового господарства; перехід до нових форм регулювання ціллю яких є збереження стабільності в суспільстві, стабілізація економіки, забезпечення економічного зростання.

Ключові слова: економічна безпека держави, місцеві фінанси, бюджетне регулювання, місцеве самоврядування, міжбюджетні відносини.

В статье выделены важнейшие направления деятельности государства в регулировании местных финансов с целью гарантирования ее экономической безопасности: создание правовых и организационных условий, необходимых для функционирования рыночных институтов; перестройка самого государства на принципах демократии и требований рыночного хозяйства; переход к новым формам регулирования, целью которых есть сохранение стабильности в обществе, стабилизация экономики, обеспечения экономического роста.

Ключевые слова: экономическая безопасность государства, местные финансы, бюджетное регулирование, местное самоуправление, межбюджетные отношения.

Постановка проблеми. Основу будь-якого суспільства складає сукупність економічних відносин у всьому їх різноманітті, тому визначальною в системі безпеки є економічна безпека, її рівень, характер, тенденції розвитку. Від рівня економічної безпеки багато в чому залежать не лише соціальна, але і

національна безпека. В той же час сама економічна безпека в значній мірі залежна від соціальної і політичної стабільності в суспільстві, рівня правової і інформаційної забезпеченості. Економічна безпека є складовою системи національної безпеки, і її забезпечення є одним з першочергових національних пріоритетів, гарантією незалежності країни.

Самостійного розгляду вимагає проблема трансформації ролі держави, її цілей в бюджетному регулюванні. Існує ряд проблем, що стосуються управління територіальною диференціацією, які не розв'язується лише фінансово-бюджетними методами. Це, насамперед, проблеми економічного розвитку територій. Відсутність інвестицій може привести до систематичної деградації і «вимирання» окремих регіонів (або окремих населених пунктів). Функція фінансово-бюджетного регулювання в цьому випадку зведеться до забезпечення умов «доживання» населення цього регіону (населеного пункту). Проте не можна орієнтуватися на постійну підтримку явно «безперспективних» територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі достатньо часто розглядаються питання економічної безпеки держави, місцевих фінансів та проблеми їх державного регулювання. Серед вітчизняних науковців та дослідників, праці яких відіграють суттєву роль у зазначеній проблематиці, відомі З. Варналій [1], М. Єрмошенко [2], О. Кириленко [3], І. Луніна [4] та інші. Необхідність більш детального дослідження зазначених проблем та обґрунтування можливих шляхів їх вирішення за відсутності у сучасній економічній літературі комплексних аналогічних досліджень спонукали звернутись до теми бюджетного регулювання та економічної безпеки держави.

Метою статті є дослідження ролі бюджетного регулювання в забезпеченні економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Одержавши від держави самостійність господарсько-фінансової діяльності і право на власну регіональну політику, органи місцевого самоврядування зіткнулися з проблемами формування місцевого бюджету, розподілу державної власності на регіональному і місцевому рівні, приватизації житла, сфери торгівлі, транспорту, здійснення

земельної реформи, оподаткування і ін. При цьому першочерговими задачами для них є насичення місцевого ринку товарами, розробка механізмів регулювання кооперативного, орендаторського, фермерського рухів, пошук джерел субсидування збанкрутілих підприємств місцевої промисловості, підтримка життєвого рівня малозабезпеченого населення і т.д.

При такому ж аналізі стану територіальних утворень усередині регіонів, виявляється ще більша дисгармонія в питаннях відповідності їх соціально-економічного розвитку. Практика свідчить, що досить часто прорахунки керівництва, зокрема місцевого, у фінансовій політиці пояснюються, в першу чергу, слабо кваліфікованим управлінням ризиками (кредитними, валютними, процентними і ін.), слабкою підготовкою керівного персоналу і ін. При цьому в процедурах управлінського регулювання залишається ще багато бюрократичного, що перешкоджає використанню місцевих резервів. Сильна ще тяга до бюрократичного маніпулювання цінами, податками, пільгами, кредитами, дотаціями на користь окремих економічних суб'єктів і груп.

Одна з основних проблем, з якою стикаються органи місцевого самоврядування практично будь-якої країни – це проблема взаємовідносин з органами державної влади, перш за все центральними і регіональними. У зв'язку з цим, як правило, і виникає ключове питання про автономію місцевого самоврядування.

Як вважає Грибанова Г. М., автономія місцевого самоврядування завжди відносна, оскільки для неї характерна наявність двох типів обмежень [5, с. 45].

Перший тип – це економічні і соціальні обмеження, що виникають з різних джерел.

По-перше, умови функціонування місцевої економіки лімітують податкову базу. За відсутності субсидій з боку центрального уряду «бідним» районам набагато важче, чим «багатим» фінансувати заданий рівень суспільних послуг. Щоб уникнути фінансової кризи, органи місцевої влади повинні піклуватися про продуктивне використання землі, капіталу і робочої сили, маючи розроблену стратегію розвитку даної місцевості. Причому вони повинні робити це так, щоб жителі бачили раціональність співвідношення витрат (у

вигляді виплачуваних ними податків) і отримуваних вигод (через використання послуг, що надаються на місцевому рівні) не гірше, ніж в сусідніх місцевостях.

По-друге, домінуючі в місцевому співтоваристві інтереси можуть чинити тиск на процес ухвалення політичних рішень. Тут в першу чергу необхідно відзначити інтереси бізнесу і відповідних еліт (коаліцій).

По-третє, можливі варіанти політичних рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування, можуть обмежуватися місцевою політичною культурою. Дійсно, місцеве самоврядування функціонує в певному середовищі, де громадська думка, вимоги груп і імперативи виборчих кампаній, безумовно, обмежують можливість маневру.

По-четверте, сама структура місцевого самоврядування, його зайва фрагментарність можуть обмежувати можливості ухвалення ефективних рішень [5, с. 46].

Другий тип обмежень, що має вирішальне значення для політичної системи, суспільства, властивий тій або іншій країні, накладається на місцеву автономію верхніми рівнями управління. При розгляді автономії органів місцевого самоврядування під цією точкою зору відзначають наступні основні моменти, що впливають на неї:

Сфера компетенції, основні функції органів місцевого самоврядування і форми та методи їх реалізації.

Форми і методи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади.

Існує два основні методи, за допомогою яких держава може регулювати діяльність органів місцевого самоврядування.

Перший – це законодавче регулювання, де втручання органів державної влади зведене до мінімуму. Це свого роду "дистанційний" контроль. Коли відповідні закони прийняті, органи місцевого самоврядування можуть діяти за власним розсудом до тих пір, поки вони залишаються в рамках закону. Головним інструментом законодавчого регулювання виступає конституція, і, відповідно, конституційне положення органів місцевого самоврядування в тій або іншій країні визначається, в першу чергу, тим, чи знаходить своє

законодавче закріплення право на місцеве самоуправління в рамках конституційної системи. Правову основу місцевого самоврядування складають не тільки конституційні положення, але і норми поточного законодавства. Зазвичай питання організації місцевого самоврядування досить детально регламентуються в спеціальних законах про місцеве самоврядування, а також в деяких галузевих законодавчих актах. При цьому в одних країнах діє єдиний закон про місцеве самоврядування, а в інших – закони про окремі види організації місцевого самоврядування. Федеральні держави, як правило, не мають спеціального федерального закону про місцеве самоврядування, надаючи суб'єктам федерації (землям, кантонам) право здійснювати повною мірою законодавче регулювання питань місцевого самоврядування [5, с. 47]. Найчастіше політичні дискусії між державою і місцевим самоврядуванням, розгортаються саме навколо питань поточного законодавства.

Інший вид контролю за діяльністю місцевого самоврядування – це адміністративне регулювання, що передбачає такий порядок взаємовідносин між центром і місцевими органами влади, при якому шляхом створення правил і інструкцій держава в особі центральних органів влади детальним чином наказує органам місцевого самоврядування той або інший спосіб дій.

При здійсненні такого роду контролю законність дій органів місцевого самоврядування визначається індивідуальними рішеннями самих державних чиновників. Крім того, при адміністративному регулюванні часто необхідне попереднє схвалення яких-небудь дій, що юридично зобов'язує, тоді як при законодавчому існує тільки судова оцінка вже здійсненої дії. Адміністративний контроль жодною мірою не є «дистанційним» [5, с. 55].

Відповідно до економічної політики, яку проводять органи місцевого самоврядування, все частіше звучать переконання про те, що природною умовою для формування в регіоні звичайного відтворювального процесу є матеріально-фінансова збалансованість розвитку регіону [6, 7, 8].

Не розроблені також належні механізми координації: з одного боку, довгострокової політики центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території; з іншого – між ними та органами місцевого

самоврядування в узгодженні цілей та пріоритетів розвитку на державному та місцевому рівнях. Це призводить до повільного реформування системи місцевого самоврядування в процесі здійснення адміністративної реформи на місцевому рівні та до недостатніх темпів здійснення економічних та соціальних трансформацій.

Перешкоджає ефективному впровадженню фінансово-економічної політики на місцевому рівні і недостатня забезпеченість органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами. Органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні фінансові можливості для здійснення політики розвитку. Відсутність таких можливостей призводитиме до територіального розпорошення державних та місцевих фінансових ресурсів, неефективного їх використання.

Не повністю вирішено питання забезпеченості доходами місцевих бюджетів на виконання власних повноважень. В сільській місцевості перелік доходів, передбачений на виконання власних повноважень, є недостатнім: на одного мешканця рівень власних доходів сільських бюджетів у 4-6 разів менший за відповідний рівень доходів міських бюджетів [8, с. 284]. Основу взаємовідносин обласного бюджету з бюджетами місцевого самоврядування може скласти показник середньої бюджетної забезпеченості з розрахунку на одного жителя, розрахований по двох типах суб'єктів місцевого самоврядування: міських та сільських. У сучасних умовах витрати з розрахунку на одного жителя в сільських місцевостях значно вищі, ніж в містах, через вищі транспортні витрати, використання нестабільних джерел електро- і енергопостачання і т.п.

Реформування міжбюджетних відносин на базовому рівні має здійснюватися разом з реформуванням адміністративно-територіального устрою та формуванням територіальних громад у сільській місцевості, здатних надавати якісні послуги населенню на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

Ще однією причиною є відсутність механізму формування місцевих бюджетів на основі гарантованих державою соціальних стандартів надання

послуг населенню незалежно від місця його проживання. Місцеві бюджети формуються на формульній основі за нормативами бюджетної забезпеченості, виходячи з наявних можливостей державного бюджету, що забезпечує лише справедливий розподіл наявних державних ресурсів, втім не враховує об'єктивні потреби територіальних громад. Бюджетна забезпеченість на одного жителя села, селища та міста коливається від 50 до 700 гривень на рік [8, с. 285]. Це підтверджує значні територіальні відмінності як в економічному розвитку сільських, селищних територіальних громад, так і в рівні життя населення.

I, нарешті, існуючий механізм регулювання даних взаємовідносин між регіональними бюджетами і бюджетами місцевого самоврядування потребує вдосконалення, зокрема, щодо встановлення нормативів відрахувань до місцевих бюджетів на триваліші терміни (3-5 років), та щодо залишення в повному обсязі сум доходів, одержаних понад узгоджені нормативи.

Стан місцевих фінансів в більшості територіальних утворень як і раніше залежить від відрахувань з державного бюджету, можливості місцевого оподаткування виявилися істотно обмежені. Справедливо відмітити, що самостійність бюджетів багато в чому визначається розміром і рівнем власних доходів. В даний час абсолютна більшість місцевих бюджетів є дотаційними.

Відзначимо, що задачі, які стоять перед місцевим самоврядуванням, вимагають впорядкування ряду проблем і виділення пріоритетів. Правильний вибір пріоритетів – найважливіша умова успішності економічних перетворень, зокрема структурних. У цьому контексті найпріоритетнішою слід визнати стабілізацію економіки, яка повинна носити комплексний характер, тобто здійснюватися одночасно по всіх напрямках, що включають виробництво, фінанси, бюджет, податки, відносини власності, політику, управління. Макроекономічна стабілізація повинна доповнюватися конкретними специфічними підходами до місцевих проблем.

В узагальненому вигляді механізм забезпечення економічної безпеки включає дві взаємозв'язані підсистеми: економічний та інституційний механізм.

Економічний механізм забезпечення економічної безпеки – це механізм дії на практиці об'єктивних економічних законів, характерних для даної стадії розвитку суспільства, який проявляється через систему соціально-економічних виробничих відносин, які залежать від рівня розвитку продуктивних сил у суспільстві.

Економічний механізм забезпечення економічної безпеки діє через економічні інтереси як усвідомлені потреби людей та складається з комплексу економічних способів, методів, важелів, нормативів, показників, за допомогою яких реалізуються об'єктивні економічні закони.

Інституційний механізм – це сукупність органів і організацій, законодавчих і нормативних актів, методів управління і регулювання економіки, що використовуються державою з метою забезпечення економічної безпеки. До інституційного механізму входять організаційно-економічні і техніко-економічні виробничі відносини, тобто група надбудовних виробничих відносин, що обумовлюють ту економічну політику, яку здійснює держава. Інституційний механізм забезпечення економічної безпеки багато в чому обумовлюється розвитком економічного механізму.

Якщо за умов історично нормального розвитку первинним є економічний механізм, а інституційний – його прямим продовженням і законодавчим закріпленням, то в умовах трансформації економіки інституційний механізм повинен стати рушієм створення економічного механізму.

Головною метою інституційного механізму або централізованого регулювання є вирішення протиріч стихійно-ринкової економіки на користь стабільного розвитку всього суспільства в цілому. Існує безліч форм і методів прямого і непрямого державного регулювання економіки, яке здійснюється через інституційний механізм. Це все можливо при існуванні нормативно-правової бази, яка забезпечувала б ефективне функціонування кожного господарського суб'єкта на мікрорівні. Інституційний механізм багато в чому обумовлений рівнем розвитку і ефективністю державного регулювання економіки. За цього випадку головною метою державного регулювання буде вирішення протиріч у стихійній ринковій економіці на користь усього

суспільства в цілому, що по суті, і є забезпеченням економічної безпеки.

Загрози економічній безпеці виникають з суперечностей економічних інтересів різних елементів, що взаємодіють як всередині, так і поза соціально-економічною системою. Вони і визначають зміст і напрями діяльності по забезпеченню безпеки. Слід зазначити, що аналіз проблем економічної безпеки необхідно проводити, враховуючи взаємозв'язки економічних суперечностей, загроз і втрат, до яких може приводити дія загроз.

Висновки. В процесі аналізу численних підходів і напрямів з питання конкретної участі держави в регулюванні місцевих фінансів з метою гарантування її економічної безпеки, складається загальне уявлення про три найважливіші напрями її діяльності.

По-перше, створення правових і організаційних умов, необхідних для функціонування ринкових інститутів.

По-друге, перебудова самої держави на принципах демократії і вимог ринкового господарства. Вона означає її корінну трансформацію, у тому числі і оволодіння новими методами управління економікою.

По-третє, перехід до нових форм регулювання, проведення економічної і соціальної політики, мета яких полягає в тому, щоб знайти оптимальний шлях для вирішення найважливішої триєдиної задачі: 1) зберегти стабільність в суспільстві, в якому посилюється соціальне розшарування, не забезпечується рівень прожиткового мінімуму значної частини населення, велике число безробітних; 2) стабілізувати економіку; 3) забезпечити економічне зростання.

Існують як об'єктивні, так і суб'єктивні проблеми, вирішення яких сприятиме економічній стабілізації країни та економічному і суспільному розвитку територій, що сприятиме забезпеченню економічної безпеки держави. Узагальнення теоретичних переконань і позитивного досвіду дозволяє стверджувати, що для проведення структурної політики в економіці потрібно, як мінімум, дотримання декількох цілей:

готовність держави проводити структурну перебудову економіки, оскільки дана ціль – довгострокова, стратегічна, а в уряді завжди є потреби зайнятися оперативними поточними проблемами;

розробка кваліфікованої, науково обґрунтованої програми соціально-економічного розвитку і фінансової стабілізації територій, а в умовах обмеженості бюджетних коштів – ретельніший вибір цілей і пріоритетів структурної політики.

Список використаних джерел

1. Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання, 2009. – 647 с.
2. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. / М.М. Єрмошенко. - К.: Київ, нац. торг.-екон. ун-т., 2001. - 309 с.
3. Кириленко О. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / Кириленко О. П – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
4. Луніна І. О. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І.О. Луніна. // Дзеркало тижня. – 03 червень 2006. – № 21. [Електронний ресурс]. . – Режим доступу: <http://www.dt.ua/newspaper/articles/46884#article>
5. Грибанова Г. М. Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнительный анализ политико-социологических аспектов. – СПб.: РГПУ им. А. И. Герцена, 1998. – 207 с.
6. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Ін-т регіон., дослідж.; [Відп. ред. акад. М. Долішній]. – Л., 2001. –С. 15.
7. Михасюк І. Р. Державне регулювання економіки / Михасюк І. Р., Мельник А. Ф., Крупка М. І., Залога З. М. [За ред. д-ра екон. наук, проф., акад. АН Вищої школи України І. Р. Михасюка] / Львівський національний університет ім. І. Франка, Львів: «Українські технології», 1999. – 640с.
8. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [Монографія] / За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.