

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні аспекти реалізації механізмів державного регулювання інвестиційною діяльністю в Україні. Викладено основні форми, стратегії та методи державного регулювання. Запропоновано заходи державного впливу щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні.

Ключові слова: механізми державного регулювання, державне управління, інвестиції.

Considered based aspects of state regulation of investment activity in Ukraine. The basic forms, strategies and methods of state regulation. The basic measures of public influence to improve the investment climate in Ukraine.

Key words: mechanisms of Public regulation, Public administration, investment.

Державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні є важливою складовою системи управління економікою та інструментом реалізації інвестиційної політики держави. Головною його метою є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України.

Також державне управління інвестиційною діяльністю можна визначити як підзаконну, юридично-владну виконавчу та розпорядчу діяльність відповідних органів виконавчої влади зі здійснення покладених на них функцій управління, необхідних у процесі управління економічним розвитком країни.

Інвестиційна діяльність як у державі, так і в її регіонах є одним з основних напрямків розширення та відтворення основних фондів і виробничих потужностей господарства на базі науково-технічного прогресу, що уможлиблює регулювання розвитку економіки, істотне підвищення її ефективності, а також на цій основі вирішення соціальних проблем (будівництво житла, об'єктів соціально-побутового призначення, комунального господарства тощо).

Однією з проблем в інвестиційній сфері України та її регіонів є недостатність фінансових ресурсів і незначні можливості їх залучення. Так, за рахунок державного та місцевих бюджетів за дев'ять місяців 2011 р. освоєно лише 8,7 % інвестицій в основний капітал. Головним же джерелом фінансування інвестицій в основний капітал, як і раніше, залишаються власні кошти підприємств та організацій (за їхньої рахунок освоєно 59,0 % капіталовкладень). Через нерідко непродуману фінансову політику в регіонах практично втрачено кошти приватних та інституційних інвесторів: ні домогосподарства, ні вітчизняні, ні іноземні інвестори – юридичні особи не поспішають вкладати свої кошти в реальну економіку [8, с. 306].

Тому важливо охарактеризувати стратегії і визначити основні засоби, методи, принципи та напрямки державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні з метою закладення підвалин економічного зростання.

Для визначення ролі держави в управлінні інвестиційною діяльністю, в першу чергу, необхідно визначитись, що собою являє державне регулювання.

Отже, державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких відповідні органи держави на базі законодавства та в межах своєї компетенції здійснюють вплив на процес функціонування тієї чи іншої сфери суспільного життя.

Основне завдання державного регулювання полягає не у скасуванні принципів і механізмів ринкового регулювання, а в тому, аби сприяти створенню сприятливих умов для активації діяльності господарюючих суб'єктів на основі ринкового механізму [12].

Упровадження ринкових реформ потребує значної фінансової підтримки з боку держави, але її внутрішні джерела дуже обмежені і використовуються переважно для підтримки життєво важливих сфер економіки, тому велика увага приділяється пошуку додаткових джерел фінансування, розвитку народного господарства, серед яких велике значення відіграють іноземні інвестиції. Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється шляхом прямого (адміністративно-правового) та непрямого втручання в інвестиційну діяльність (рис. 1) [2, с. 327].

Зазначимо, що у світовій практиці за рівнем і формам підтримки інвестиційної діяльності з боку держави прийнято виділяти: державні стратегії активного втручання; децентралізованого регулювання; змішані. При цьому використовуються специфічні методи державного забезпечення інвестиційної діяльності: методи створення інвестиційного клімату, а також методи стимулювання попиту і пропозиції на інвестиції (рис. 2).

Стратегія активного втручання в інвестиційну діяльність передбачає визнання державою інвестиційної діяльності переважаючим фактором економічного зростання економіки різних країн та забезпечує провідну роль у визначенні масштабів, термінів і пріоритетів інноваційного розвитку. При цьому держава не тільки опосередковано бере участь у реалізації інвестиційних програм, але й сприяє активному їх фінансовому забезпеченню. Крім того активне втручання держави спостерігається у наданні суттєвих пільг як підприємницьким структурам, так і вищим освітнім закладам, котрі самостійно виконують НДДКР (Японія).

Держава бере участь в інвестиційному процесі як прямо через державний сектор економіки, так і побічно через свої інституції: органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, Національний банк, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет.

Стратегія децентралізованого регулювання характеризується більш опосередкованою участю держави в інвестиційному розвитку окремих організацій та суб'єктів господарювання. Це означає менший ступінь централізації управління інвестиційними процесами з боку держави. Держава реалізує свою інвестиційну політику шляхом створення нововведень у державному секторі. З метою створення початкового попиту на нововведення державою виділяються відповідні ресурси. Для впровадження цієї стратегії передбачаються податкові пільги та інші преференції щодо інвестиційної діяльності.



Рис. 1. Важелі державного впливу на інвестиційний клімат

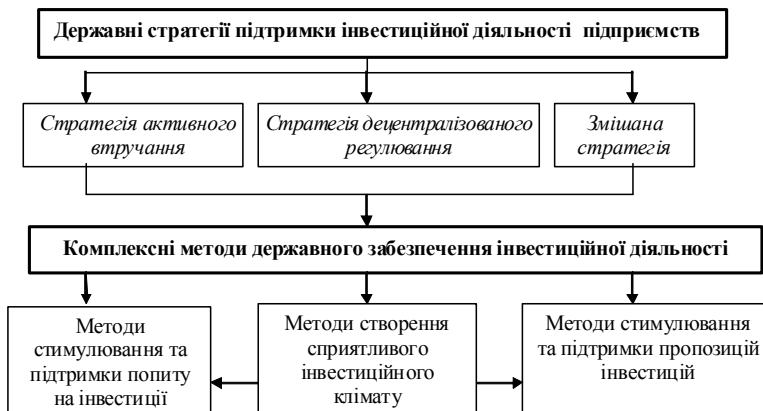


Рис. 2. Стратегії та методи державного регулювання інвестиційної діяльності

У стратегії децентралізованого регулювання ініціатива переходить до суб'єктів господарювання. Держава використовує податкові та інші стимули для інвестиційного розвитку та створює сприятливі правові, інвестиційні, техніко-економічні умови для цієї діяльності. Найбільше розповсюдження стратегія отримала у США, Великобританії та інших країнах.

Змішана стратегія розповсюджена у країнах із потужним державним сектором, відносно якого держава проводить активну інвестиційну політику, пряме та непряме регулювання. Що стосується приватного сектора, то переважаючою виступає стратегія децентралізованого регулювання. Ця стратегія використовується у Франції, Швеції [4, с. 2].

В Україні спостерігаються окремі риси кожної із наведених стратегій, але в чистому вигляді не можна з певним ступенем достовірності стверджувати про домінування якої-небудь із наведених стратегій.

Держава здійснює управління інвестиційною діяльністю шляхом реалізації інвестиційної політики, котра базується на законодавчих, нормативних актах й заходах, сприяючих створенню позитивного інвестиційного клімату у країні. Інвестиційна діяльність являє собою сукупність практичних дій юридичних осіб, держави та громадян щодо реалізації інвестицій.

Під інвестиційним кліматом розуміється сукупність політичних, соціально-економічних, фінансових, організаційно-правових, природних факторів, властивих тій чи іншій країні, регіону, який визначає вибір інвесторів відносно місця, часу і форми вкладення коштів. Інвестиційний клімат складається під впливом незалежних від конкретного підприємства процесів і суттєво впливає на інвестиційну поведінку.

До значущих факторів, які визначають інвестиційний клімат, відносяться: передбачуваний темп інфляції і ставка процента на ринку, а також ризики, пов'язані із законодавчими регуляторними і податковими нормами.

Заходами щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні мають бути:

- лібералізація зовнішньої торгівлі та руху іноземного капіталу;
- модернізація митної і транспортної політики;
- запровадження прозорої процедури сертифікації імпортованих товарів;
- приведення законодавства щодо українського страхового ринку у відповідність до європейських і світових стандартів;
- подальший розвиток можливостей фінансового сектору;
- стимулювання інвестиційної діяльності шляхом введення пільгового оподаткування;
- введення в господарський облік додаткових національно доступних інвестиційних ресурсів;
- подальша лібералізація та дерегулювання підприємницької діяльності;
- створення системи партнерської взаємодії органів влади та бізнесу, стабілізація законодавчого середовища та “правил гри” для бізнесу;

– удосконалення корпоративного та державного управління, зниження політичних ризиків, розроблення на рівні держави концепції інноваційного розвитку країни на середньо- і довгострокову перспективу;

– підвищення рівня інформованості потенційних інвесторів щодо ринкової кон'юнктури [9, с. 15].

Сьогодні законодавчо-правова база щодо регулювання інвестицій нараховує більше ніж 100 різних нормативних документів (законів, указів, постанов, декретів, інструкцій тощо), серед них слід насамперед відзначити Закони України “Про інвестиційну діяльність”, “Про режим іноземного інвестування”, “Про лізинг”, “Про інноваційну діяльність”, “Про цінні папери та фондовий ринок”, які створюють правову основу інвестиційної діяльності. Окремі положення яких є неоднозначними і суперечливими, а зміни і доповнення до цієї бази нерідко погіршують умови діяльності іноземних інвесторів. Незважаючи на значну кількість нормативних актів, недосконалість законодавства сьогодні є однією з основних причин, які гальмують розвиток інвестиційної діяльності.

Згідно зі ч. 3 ст. 12 Закону України “Про інвестиційну діяльність”, державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється за допомогою таких адміністративно-правових засобів: подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; установлення державних норм та стандартів; застосування заходів щодо розвитку та захисту економічної конкуренції; роздержавлення і приватизації власності; визначення умов користування землею, водою та іншими природними ресурсами; політики ціноутворення; проведення державної експертизи інвестиційних програм та проектів будівництва; інших заходів.

З метою якнайповнішого дослідження регуляторних можливостей держави в інвестиційній сфері пропонуємо класифікувати засоби державного регулювання інвестиційної діяльності за низкою критеріїв.

За формами державного регулювання, в рамках яких застосовуються засоби, слід виділяти:

- засоби встановлення умов здійснення інвестиційної діяльності;
- засоби нагляду/контролю в інвестиційній сфері;
- гарантії прав та законних інтересів суб'єктів інвестиційної діяльності.

За роллю в механізмі правового регулювання засоби поділяються на:

- стимулюючі;
- обмежувальні;
- нейтральні.

За визначенням А. Малька, правовий стимул є правовим спонуканням до законотворчого діяння, що створює для задоволення власних інтересів суб'єкта режим сприяння. Правове ж обмеження є правовим стримуванням протизаконного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контрсуб'єкта та суспільних інтересів щодо охорони і захисту; це встановлені в праві межі, в яких особи повинні діяти. Автор вказує, що категорії стимулу та

обмеження – кібернетичні, а дихотомія “стимул – обмеження” має не тільки загальнонауковий статус, а й притаманні масовій свідомості та повсякденній поведінці (“пряник та кнут”) [6, с. 71–72].

Крім того, значна частина правових приписів взагалі не має ознак стимулів або обмежень, тобто є нейтральними щодо інтересів суб’єктів, яких вони стосуються.

Прикладами можуть слугувати такі засоби правового регулювання інвестиційної діяльності як державна експертиза інвестиційних програм і проєктів будівництва або державна реєстрація іноземних інвестицій. Зрозуміло, що в разі неадекватності, незбалансованості, непрозорості реєстраційних та дозвільних процедур вони дефакто виступатимуть обмеженнями відповідної діяльності, однак такий вплив не матиме нічого спільного з задекларованими цілями цих заходів.

За характером впливу на поведінку суб’єктів інвестиційної діяльності розрізняють:

- засоби команди-контролю;
- заохочувальні засоби;
- засоби ринкового впливу.

Засоби команди-контролю являють собою встановлення стандартів поведінки, недотримання яких тягне за собою застосування санкцій. Такі засоби мають свої переваги, до яких належать: можливість швидкого впровадження; чітке визначення неприйнятної поведінки; демонстрація політичної рішучості суб’єкта регулювання; та недоліки: небезпека виникнення “регуляторної пастки” – тісний зв’язок між суб’єктом та адресатом регулювання може призводити до того, що суб’єкт регулювання починає діяти в інтересах адресата, а не в публічних інтересах; легалізм – складність, негнучкість і надмірна обтяжливість встановлюваних правил; складність визначення належних стандартів поведінки.

Заохочувальні засоби мають на меті модифікування поведінки адресатів регулювання шляхом зміни граничних витрат або граничних вигод, пов’язаних з певними рішеннями або діяльністю. Перевагами таких засобів є: низька дискреція суб’єкта регулювання; можливість вибору варіантів поведінки адресатами регулювання; низькі витрати впровадження; заохочення технологічних інновацій. Недоліками є: ймовірність створення складних і негнучких правил; презюмування економічної раціональності, яка не завжди має місце; складність прогнозування наслідків регулювання.

Різновидом заохочувальних засобів є засоби, пов’язані з результативністю господарювання. Тут заохочення пов’язуються з отриманими результатами без надання чітких вказівок щодо того, яким чином ці результати мають бути отримані.

До засобів ринкового впливу належать засоби конкурентного регулювання, укладання договорів з приватними партнерами на конкурсній основі, продаж ліцензій і квот на викиди шкідливих речовин, вимоги щодо розкриття інформації. Перевагами таких засобів є реагування підприємств на вимоги ринку, а не бюрократів; гнучкість низькі витрати впровадження. А недоліки – це непевність і трансакційні витрати, пов’язані із застосуванням; можливість створення бар’єрів для доступу на ринок; залежність від прозорості і надійності інформації.

За структурою уявляється необхідним поділяти засоби на дискретні та комплексні.

Дискретні засоби є відносно самостійними в механізмі правового регулювання, застосування кожного окремого засобу має власний регуляторний ефект, кожен засіб повинен піддаватися аналізу з точки зору співвідношення втрат і вигод від його застосування.

Комплексні засоби мають складну структуру – можуть бути розкладені на кілька окремих засобів, однак регуляторний ефект досягається внаслідок застосування усіх складових у їх взаємозв'язку. Прикладом комплексного засобу є спеціальний режим господарської/інвестиційної діяльності, який являє собою правовий режим, що визначає особливий порядок організації і здійснення господарської діяльності на певній території, у певній галузі економіки, який відрізняється від загального режиму господарської діяльності, передбаченого законодавством та запроваджується державою у певних цілях для забезпечення розумного поєднання публічних та приватних інтересів шляхом встановлення обмежень та/або заохочень для суб'єктів господарювання.

Комплексний засіб повинен розглядатися як єдине ціле і для цілей аналізу з точки зору співвідношення втрат і вигод від його застосування.

За рівнем застосування можна виділити: засоби макрорівня; засоби мікрорівня.

Засоби макрорівня слугують державному регулюванню інвестиційної діяльності в межах країни, регіонів, галузей народного господарства (державні програми, визначення пріоритетних напрямів інвестиційної/інноваційної діяльності, засоби конкурентного регулювання тощо).

Засоби мікрорівня спрямовані на модифікування параметрів господарської діяльності окремих суб'єктів інвестиційної діяльності (регулювання умов інвестиційних договорів, державна підтримка на адресній основі та ін.).

За стадіями інвестиційного процесу виділяємо засоби, які застосовуються: на передінвестиційній стадії; на стадії інвестування; на експлуатаційній стадії [10].

Також відповідно до зазначеного Закону державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється в таких формах: пряме управління державними інвестиціями; регулювання умов здійснення інвестиційної діяльності, що включає організаційно-правові, економічні, грошово-кредитні методи; контроль за законністю здійснення інвестицій усіма учасниками інвестиційної діяльності.

Варто зазначити, що державне пряме регулювання інвестиційних процесів включає: прогнозування і планування обсягу державних інвестицій; визначення умов і виконання конкретних дій щодо державного інвестування; розміщення державних замовлень та контроль за їх виконанням.

Організаційно-правові методи регулювання умов здійснення інвестиційної діяльності охоплюють: розроблення відповідного нормативного законодавства;

розробку державних норм та стандартів в інвестиційній сфері; ліцензування інвестиційної діяльності; державну експертизу державних програм і проєктів; антимонопольні заходи; приватизацію і роздержавлення; умови використання землі та інших природних ресурсів.

Економічні методи регулювання умов здійснення інвестиційної діяльності включають: податковий механізм, амортизаційну політику, систему ціноутворення, надання фінансової допомоги [2, с. 108–114].

Основними *інструментами грошово-кредитної політики* щодо регулювання інвестиційної діяльності є: встановлення нормативів обов'язкових резервів, які зобов'язані створювати банки для покриття ризиків, тим самим сприяючи активному використанню коштів для кредитування та інвестування; операції на відкритому ринку з державними цінними паперами; політика облікової ставки НБУ, за якою він продає кредитні ресурси банкам, збільшуючи або зменшуючи обсяги кредитних джерел для фінансування інвестицій [11].

Щодо принципів управління інвестиційною діяльністю, то це об'єктивні закономірності правильної організації та здійснення державою функцій управління, спрямованих на забезпечення ефективного залучення та використання інвестицій.

За змістом принципи державного управління інвестиційною діяльністю можна розділити на соціально-політичні, організаційні та спеціальні.

Державне управління інвестиційною діяльністю має базуватися на таких спеціальних принципах:

- взаємної відповідальності інвесторів і держави;
- дотримання основних прав і свобод інвесторів;
- юридичної відповідальності інвесторів за порушення вимог законодавства України або міжнародних договорів;
- послідовної децентралізації інвестиційного процесу та розширення змішаного фінансування інвестиційних проєктів;
- залучення іноземних інвестицій переважно для реалізації державних пріоритетних програм (проєктів), спрямованих на здійснення структурної перебудови економіки та надання переваги завершенню раніше розпочатих будівництв, технічному переоснащенню та реконструкції діючих підприємств;
- вдосконалення законодавства про інвестиційну діяльність [7, с. 108].

Також потрібно звернути увагу, що Україні для створення оточення, яке сприяло б прямим іноземним інвестиціям, перш за все бракує зорієнтованої на ринок законодавчої бази. Привабливе правове оточення повинно відповідати трьом умовам: по-перше, приватні інвестори, як іноземні, так і внутрішні, мають бути впевнені, що їх інвестиції надійно захищені добре розвинутою системою законів; по-друге, інвестори мають бути переконані, що закони впроваджуються в життя: найдосконаліше законодавство не має ніякої цінності, якщо не впроваджується на практиці. З цього випливає, що інвестори зацікавлені також у реалізації законодавства – дієздатності судової системи та юридичних процедур;

по-третє, інвестори потребують стабільності та передбаченості системи юриспруденції. Постійні зміни в законодавстві серйозно підривають довіру інвесторів. Залишається невирішеною проблема забезпечення зарубіжних інвесторів інформацією про чинне законодавство стосовно іноземних інвестицій тексти законів та інструкцій недосяжні для ознайомлення. Практично немає єдиного підходу до статусу та відміни попередніх законів, тому важко визначити, які закони зберігають чинність, а які були анульовані. Щоб дати зарубіжним інвесторам уявлення про правовий режим в Україні стосовно іноземного капіталу, потрібно організувати регулярний випуск бюлетеня, що містить відповідну інформацію кількома мовами [3].

У стратегії інвестиційної діяльності важливу роль відіграють науково обґрунтоване визначення пріоритетних напрямів інвестування, їх відповідність державним інтересам, швидкого подолання економічної кризи і досягнення стабілізації та зростання народного господарства. Разом з цим інвестиційна політика має бути спрямована на усунення перешкод і запровадження стимулів для інвестування, захисту прав інвесторів.

Основними напрямками інвестиційної політики в Україні мають бути:

- послідовне зниження регуляторного тиску на інвесторів і відсутність диверсифікованих джерел інвестицій, нерівномірність їх розподілу між регіонами;
- зростання динаміки інвестування не лише в галузі зі швидким обігом капіталу, а й у високотехнологічні або стратегічно важливі для держави сфери;
- зниження соціального напруження, досягнення остаточного підходу у виділенні коштів на потреби соціальної сфери;
- скорочення фонду виробничого будівництва за рахунок державних коштів і формування надійних інвестиційних джерел, передусім з власних коштів підприємств;
- залучення іноземних інвестицій, отримання іноземних кредитів, створення спільних підприємств з іноземним капіталом за такими напрямками, як розвиток переробної промисловості, агропромислового комплексу;
- створення ефективних форм і механізмів управління інвестиційною діяльністю [5, с. 19].

Кабінет Міністрів України 29 вересня 2010 р. схвалив Концепцію Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011 – 2015 рр., де передбачено проведення активної державної політики із стимулювання розвитку інвестиційної діяльності в Україні, зокрема на засадах розвитку системи державних інвестицій, підвищення ефективності та посилення прозорості функціонування механізмів державно-приватного партнерства та стимулювання залучення приватних інвестицій у реальний сектор економіки. Реалізація активної державної політики сприятиме збалансованому розвитку державного та приватного сектора, концентрація зусиль на пріоритетах розвитку, підвищення привабливості об'єктів інвестування, створенню умов як для прямої участі держави в інвестуванні, так і непрямой шляхом стимулювання залучення інвестицій.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що державне регулювання інвестиційної діяльності – це складова державного управління економікою, що полягає в підтримці інвестиційної діяльності з боку держави, що здійснюється шляхом прямої участі держави в інвестиційній діяльності та через створення сприятливих умов для її розвитку. Вибір форм і методів державного регулювання зазначеної діяльності здійснюється органами державної влади залежно від ступеня розвитку економіки країни та інвестиційних відносин, конкретної економічної ситуації та обраного державного курсу інвестиційної політики.

Література:

1. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-ХІІ. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
2. *Вовчак О. Д.* Інвестування : навч. посіб. / О. Д. Вовчак ; заг. ред. О. Д. Вовчак. – Львів : Новий Світ – 2000, 2008. – 544 с.
3. *Гераймович В. Л.* Проблеми державного регулювання інвестиційного процесу в Україні / В. Л. Гераймович. – 2011. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua.
4. *Денисенко М. П.* Державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні / М. П. Денисенко, Т. Є. Денисенко // Вісник ЖДТУ. – 2010. – № 1 (51).
5. *Іваноньків О. О.* Політика держави щодо інвестиційної діяльності в Україні та перспективного прямого іноземного інвестування / О. О. Іваноньків. – Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 11 (77). – С. 12–17.
6. *Малько А.* Правовые стимулы и ограничения: двоичность информации как метод анализа / А. Малько // Общественные науки и современность. – 1994. – № 5. – С. 67–76.
7. *Медвідь Я. Ф.* Державне управління інвестиційною діяльністю в Україні / Я. Ф. Медвідь, Я. І. Ніколаєва // Наукові праці МАУП. – К., 2011. – № 1 (28). – С. 107–112.
8. *Палка І. М.* Роль державного регулювання інвестиційної активності в системі управління економікою / І. М. Палка // Інноваційна економіка. – 2012. – № 3 (29).
9. *Парцхаладзе Л.* Інвестиційний клімат України: глобальне потепління / Л. Парцхаладзе // Дзеркало тижня. – 2004. – № 29. – С. 15.
10. *Поєдинок В. В.* Форми та засоби державного регулювання інвестиційної діяльності / В. В. Поєдинок. – 2010. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
11. *Савицька О. П.* Державне регулювання інвестиційних процесів в Україні / О. П. Савицька, Н. В. Савицька. – 2011. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
12. *Чернуха М. М.* Особливості становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання інвестиційною діяльністю в Україні / М. М. Чернуха. – 2011. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 05.06.2012 р.