



## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**О. І. Васильєва**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління  
при Президентові України (м. Київ)*

**С. І. Воскобійник**

*аспірант Національної академії державного управління  
при Президентові України (м. Київ)*

УДК 354:338

### МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

*Визначено механізми здійснення державної інвестиційної політики на територіальному рівні. Сьогодні державна політика залучення інвестицій до територіальної громади стає одним із вагомих чинників розвитку місцевого самоврядування в цілому.*

**Ключові слова:** інвестиція, державна інвестиційна політика, інвестиційна політика на територіальному рівні, конкурентні переваги.

Актуальність питання щодо інвестицій в економіку на територіальному рівні в Україні обґрунтована стрімким посиленням негативних тенденцій у самому інвестиційному секторі, а саме: відсутністю мотивацій до інвестування, недоліками нагромадження ресурсів основними групами інвесторів, широкими масштабами відтоку капіталу за кордон тощо).

На жаль, до сьогодні не існує чіткої концепції місцевого розвитку щодо залучення інвестицій в економіко-соціальний розвиток на рівні територіальної громади. В умовах адміністративно-територіальної реформи економічний компонент стає вирішальним. Саме тому державна політика залучення інвестицій до територіальної громади стає одним із вагомих чинників розвитку місцевого самоврядування в цілому.

Питанням державної політики залучення інвестицій приділили свою увагу вчені Т. В. Бова, М. П. Бутко, Б. М. Данилишин, О. І. Дацій, І. О. Дегтярьова, О. М. Іваницька, М. Х. Корецький, А. В. Мерзляк, М. І. Долішний, М. Г. Чумаченко та інші.



Слід зазначити, що питання інвестиційної діяльності вимагають свого подальшого вивчення і вирішення. Попри всі здобутки ще не розроблено, по-перше, систему заходів щодо регулювання інвестиційної діяльності на рівні територіальної громади; по-друге, чіткі орієнтири державної політики залучення капіталу в економіку територіальної громади. Багато теоретичних питань залишаються дискусійними, зокрема стосовно нормативно-правового, економічного, екологічного та інституціонального регулювання інвестиційної діяльності, ролі в цьому представницьких органів територіальної громади.

*Метою* статті є визначення механізмів здійснення державної інвестиційної політики на територіальному рівні.

Однією з важливих умов стабільності суспільства, що дає змогу ефективно функціонувати в умовах різних впливів, зберігаючи при цьому свою структуру і здатність контролювати процес суспільних змін, є економічна політика, важливим завданням якої є активна участь держави як атрибут соціально ефективно ринкової економіки. Правове забезпечення державою господарської діяльності — це найважливіша прерогатива будь-якої держави. Економічна система ринкового типу особливо потребує надійного правового забезпечення. Ця система може бути ефективною лише тоді, коли товаровиробники у своїй господарській діяльності спираються на досконалі законодавчі та нормативно-правові акти і, звичайно, беззастережно дотримуються їх.

Неможливо не погодитись з В. Ю. Артемовим, що в умовах ринкової трансформації можна виділити такі основні напрями діяльності держави:

1) забезпечення правової бази і створення сприятливого середовища для ефективного функціонування ринкової системи;

2) захист конкуренції;

3) перерозподіл доходів і багатства;

4) коригування розподілу ресурсів з метою зміни структури національного продукту;

5) формування інституційної інфраструктури, яка б забезпечувала основні норми і правила економічної діяльності;

6) стабілізація економіки, тобто контроль за рівнем зайнятості та інфляції, а також стимулювання економічного зростання в країні за допомогою проведення макроекономічної політики певного типу [1, с. 55].

Отже, найважливішим аспектом державної інвестиційної політики є саме розвиток системи захисту інвестиційних капіталів інвесторів. З урахуванням цього збільшення обсягу інвестицій залежатиме від покращання макроекономічної ситуації в Україні в цілому та від розробки центральними, регіональними органами й органами місцевими самоврядування дієвих механізмів удосконалення нормативно-правового, економічного, інформаційного забезпечення інвестиційної діяльності як потужного стимулятора розвитку ринкових відносин.

Основний акцент у регіональній інвестиційній стратегії необхідно поставити на розвиток тих сфер виробництва, які сприятимуть економічному зростанню регіону. На регіональному рівні необхідно застосувати нові комплексні підходи до довгострокових відносин, які відповідали б сучасним пріоритетним інтересам нашої держави, пов'язаних із європейською інтеграцією та усунення основних регіональних диспропорцій.

Досвід економічно розвинутих країн показує, що в умовах трансформаційного періоду особливо важливу роль у державному регулюванні інвестиційної діяльності відіграють органи місцевої влади. А удосконалення механізму залучення інвестицій для регіональних потреб із урахуванням специфіки господарської діяльності відповідних структур є актуальним як у загальнодержавному, так і в регіональному масштабах [2, с. 63–70]. Першочерговими завданнями оптимізації відносин між державою і регіонами в інвестиційній сфері вважаємо узгодження інтересів та гармонізація підходів обох сторін до головних напрямів і механізмів побудови цих



відносин. Основний акцент у регіональній інвестиційній стратегії необхідно поставити на розвитку тих сфер виробництва, які є пріоритетними для регіону та сприятимуть його економічному зростанню. На регіональному рівні необхідно застосувати нові комплексні підходи до довгострокових відносин, які відповідали б сучасним пріоритетним інтересам нашої держави, що пов'язані з європейською інтеграцією та усунення основних регіональних диспропорцій.

Отже, основними механізмами здійснення державної інвестиційної політики при переході до ринкової моделі вважаємо: нарощування інвестиційного капіталу, диверсифікованого за формами і видами джерел походження, з перевагою приватного інвестиційного капіталу над державним, збільшення кількості суб'єктів і об'єктів інвестування, розвитку інвестиційного ринку і його інституцій, які забезпечують реалізацію інвестиційного попиту та пропозиції, мобілізацію вільних коштів та їх подальше інвестування у реальний сектор економіки тощо.

Сучасний стан інвестиційного ринку характеризується зменшенням ролі держави як безпосереднього інвестора і розвитком приватних інвесторів, появою нових інституційних структур, формуванням інвестиційної інфраструктури: комерційних банків, спеціалізованих кредитно-фінансових інвестиційних установ тощо. Ці процеси поступове модифікують структуру інвестиційного капіталу за формами власності і джерелами фінансування. Разом із тим зміна структури інвестиційного капіталу і статусу суб'єктів інвестування, що відповідає за зовнішніми ознаками умовам ринкової економіки, не призвела до активізації їх інвестиційної діяльності. Зменшення участі держави в реалізації інвестицій стало наслідком не тільки зміни інвестиційного режиму, пов'язаного з переходом до ринку, але й різким скороченням державних доходів в умовах економічного спаду. Масштаби і темпи скорочення інвестицій за рахунок державного і регіональних бюджетів, фонду державної підтримки пріоритетних галузей обумовили перенесення уваги в державній інвестиційній політиці на приватні структури: підприємства, банки, населення. Однак, незважаючи на кількісне зростання і диверсифікованість суб'єктів інвестиційної діяльності в приватному секторі, їх місце і роль в інвестиційному процесі виявилися недостатніми для того, щоб заповнити простір, який утворився внаслідок зменшення частки держави в інвестиційній сфері [3, с. 27–28].

Місце інвестиційного сектора в системі економічних відносин визначається не лише обсягами його активів, а також його ефективністю та функціональністю адекватністю, які мають вартісний вимір. Таких основних вартісних критеріїв є два: рівень реальної відсоткової ставки, який показує наскільки цей сектор виконує функцію подолання інвестиційних ризиків; відсоткова маржа, яка свідчить про ефективність механізму трансформації заощаджень в інвестиції (являє собою кількісний вимір тієї частини доходу, що залишається у фінансовому секторі для покриття не операційних витрат і формування прибутку) [4, с. 221–245].

Крім того, розумність податково-бюджетної системи — міра розумності визначається тезою “державна має жити за рахунок і в межах зібраних податків” — є першим індикатором фінансової стабільності в країні. Якщо бюджет є бездефіцитним або короткостроково дефіцитним у межах розумного (1–2 % ВВП), то інвестори можуть сподіватися на подальшу фінансову стабільність. Якщо ні, то це сигнал економіці щодо майбутньої нестабільності: інфляція, девальвація, збільшення урядових боргів, зростання потреби в коштах для обслуговування боргів, зменшення соціальних програм, зниження сукупного попиту, тінізація фінансових потоків тощо. У передбаченні цих негативних процесів інвестиційна діяльність гальмується і завмирає до кращих часів.

Інвестиційна діяльність базується на наявних вільних фінансових ресурсах у потенційних інвесторів. Обсяги інвестування будуть більшими, якщо у потенційних інвесторів зростають вільні кошти. Цьому може сприяти (або протидіяти) державна грошово-кредитна політика, яка здійснюється через вплив на інвестиційні умови, банківську систему та регулювання грошового обігу. Саме банки є першими



інституціональними інвесторами економіки. Вони за своїми функціональними можливостями забезпечують нарощування коштів в економічній системі (гроші роблять гроші) — а це є завдання інвестиційної діяльності.

Залучення інвестицій на місцевий рівень є показником стабільності й успішності соціально-економічного розвитку певної територіальної громади. А найважливішою умовою практичного втілення муніципальної політики у сфері інвестицій є створення дієвого механізму її реалізації. На жаль, це завдання в нашій країні вирішується поки з величезною працею. Можна назвати декілька об'єктивних причин, що пояснюють подібну економічну пасивність територіальних громад:

— Україна є країною з високим інвестиційним ризиком, що обумовлене такими чинниками, як нестабільна політична ситуація, часті зміни уряду, погано організоване і недостатньо розвинене законодавство (перш за все податкове), високий ступінь криміногеності і корумпованості суспільства;

— територіальні громади далеко не завжди володіють високою інвестиційною привабливістю, тобто забезпечують можливість отримання високих прибутків при невисоких ризиках втрати інвестиції;

— інвестиційний “голод”, викликаний вказаними вище чинниками, визначає гостру конкуренцію регіонів і міст між собою за доступ до інвестицій, особливо тим, які знаходяться під патронажем державного уряду.

Для економічної ситуації в Україні характерні високі процентні ставки, відсутність довгострокових фінансових планів і надійних гарантій по поверненню засобів в перспективі. У подібних умовах забезпечення реальних притоків інвестицій у муніципальну економіку — завдання вельми складне. Інвестиційний процес в муніципальних утвореннях доцільніше розбити на два послідовних етапи:

1) основним завданням місцевої влади повинне стати залучення інвестицій на свою територію, що дозволить збільшити податковий потенціал територіальних утворень і, відповідно, укріпити прибуткову частину місцевих бюджетів. Крім суто економічного ефекту це створить базові передумови для здійснення другого етапу цього процесу;

2) власна інвестиційна діяльність муніципалітетів, тобто вкладення вільних місцевих засобів в найбільш вигідні інвестиційні проекти.

Основні труднощі підстерігають органи місцевого самоврядування на початковому етапі інвестиційного процесу. Саме тут муніципалітети чекає найбільш серйозна підготовча і практична робота, яку їм має сенс вести по наступних основних напрямках:

— створення інвестиційного привабливого образу території;

— оцінка і відбір кращих із позицій територіальної громади інвестиційних проектів;

— здійснення інвестиційного маркетингу.

Отже, інвестиції — це ресурс і, як всякий ресурс, вони обмежені, що і породжує конкуренцію. Щоб виграти в конкурентній боротьбі за інвестиції, територіальній громаді необхідно мати певні конкурентні переваги, створення яких є головним завданням залучення на територію стороннього капіталу.

Конкурентна перевага — це інтегральний показник, при розрахунках якого підлягають обліку конкурентоспроможність і конкурентний потенціал території. Конкурентоспроможність відображає ефективність функціонування територіальної громади в короткостроковому періоді і визначається наступними чинниками:

— економіко-географічне положення території;

— структура місцевої економіки;

— динаміка зростання економіки;

— структура споживчого ринку, якість життя, купівельна спроможність;

— трудові ресурси, їх характеристика;

— втручання в економічні процеси місцевої влади;



- промислова ефективність;
- соціально-економічна стабільність;
- розвиток інфраструктури бізнесу тощо.

Крім того, конкурентна перевага — здатність ефективного функціонування територіальної громади в довгостроковій перспективі, що визначається чинниками здатними привертати і утримувати інвестиційний капітал у майбутньому, наприклад:

- наявність стратегічного плану розвитку територіальної громади;
- інтелектуальний потенціал території;
- потенціал промислового розвитку;
- величина вхідного бар'єру до територіальної громади (вартість оренди землі і приміщень, рівень місцевого оподаткування, місцеві норми і стандарти, складнощі з процедурою оформлення підприємницької діяльності і отриманням ліцензій і ін.);
- потенціал ринку праці (сильні і слабкі сторони наявної робочої сили, потреба в робочих місцях, в освіті і навчанні персоналу тощо);
- підприємницький клімат (відношення влади і суспільства до бізнесу, стабільність територіальної політики в області підприємництва, пільгові податкові режими, консалтингова допомога тощо).

Таким чином, результативність роботи по формуванню конкурентних переваг території в рамках позначених напрямів визначає інвестиційну привабливість певної територіальної громади. Інвестиційна привабливість — основний критерій, яким керуються і вітчизняні, і зарубіжні інвестори при ухваленні рішень про вкладення своїх капіталів (ресурсів) в економіку того або іншого міст, району, регіону. Інвестиційна привабливість — досить умовний інтегральний показник, який включає різні чинники, що впливають на формування сприятливого клімату для здійснення будь-якої (або певного роду) економічної діяльності на даній території. У ньому знаходиться віддзеркалення оцінки ресурсно-сировинного і виробничого потенціалу території; її економіко-географічного положення і інфраструктурної облаштованості; ступені розвиненості провідних інститутів ринкової економіки; рівня соціальної напруженості; ступені забруднення навколишнього середовища; показник бюджетної забезпеченості територіальної громади; характер нормативної бази, податкового режиму тощо.

Сьогодні однією з найважливіших складових зниження інвестиційного ризику в територіальній громаді могло б стати введення правила про непогіршення стартових умов інвестора, закріплених в договорі з ним. При цьому, якщо протягом визначеного в договорі періоду з'являються, наприклад, державні нормативні акти, погіршуючи податковий клімат в регіоні (територіальній громаді), то адміністрація відповідно до даного правила буде зобов'язана взяти на себе компенсацію можливих втрат інвестора зі свого бюджету. В сучасних умовах України, коли інвестори виявляють зацікавленість у фінансуванні інвестиційних проектів тільки у разі надання їм надійних гарантій з боку органів державної і (або) регіональної влади, цей захід може зробити великий вплив на підвищення результативності інвестиційного процесу в будь-якій територіальній громаді нашої країни.

Отже, ефективність механізмів здійснення політики залучення інвестицій в першу чергу залежить від загальнодержавних умов інвестування, що обумовлює необхідність дослідження умов формування інвестиційного клімату в Україні, регіонах та на місцевому рівні. Інвестиційна привабливість територій, як одна зі складових інвестиційного клімату країни, неоднорідна і тому вимагає аналізу й оцінки сприятливості на територіальному рівні.

**Список використаних джерел**

1. *Артемюв, В. Ю.* Основи менеджменту для інформаційних аналітиків [Текст] : [курс лекц.] / В. Ю. Артемюв. — К. : КНТ, 2007. — 272 с.
2. *Загорський, В. С.* Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку [Текст] : [монограф.] / В. С. Загорський ; Львів. регіон. ін-тут держ. упр. НАДУ. — Х. : ІНЖЕК, 2008. — 285 с.
3. Бюджет–2010. Експертно-аналітична доповідь [Текст]. — К. : Дорадо–друк, 2009. — 47 с.
4. *Ерохін, С. А.* Інвестування [Текст] : [підручн.] / С. А. Ерохін, О. А. Кириченко, О. І. Харченко. — К. : Знання, 2009. — 647 с.

Надійшла до редакції 01.04.2012

**Васильева А. И., Воскобойник С. И. Механизмы реализации государственной инвестиционной политики на территориальном уровне**

*Определены механизмы осуществления государственной инвестиционной политики на территориальном уровне. Сегодня государственная политика привлечения инвестиций в территориальные общины становится одним из весомых факторов развития местного самоуправления в целом.*

**Ключевые слова:** инвестиции, государственная инвестиционная политика, инвестиционная политика на территориальном уровне, конкурентные преимущества.

**Vasilieva, A. I.; Voskoboinik, S. I. Mechanisms for the implementation of public investment policies at the territorial level**

*In this article the mechanisms for implementation of public investment policies at the territorial level. Today, the state policy of attracting investments to the regional community is becoming one of the biggest factors in the development of local government as a whole.*

**Key words:** investment, state investment policy, investment policy at the territorial level, a competitive advantage.

