УДК 351.82

Н. В. Дацій,
к. е. н., доцент, РВПС України НАН України

ФОРМИ ТА НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ГАЛУЗЯХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Обгрунтовано стратегію забезпечення фінансово-економічної безпеки з погляду державного управління інвестиційними процесами. Розроблено нову інвестиційну політику з позицій інституціональних поглядів з урахуванням негативного впливу застарілої технології. Визначено напрями державного регулювання інвестиційної сфери.

Strategy of providing of financial economic safety is grounded from point of state administration by investment processes. A new investment policy is developed from positions of institute looks taking into account the negative influencing of out-of-date technology. Directions of the state adjusting of investment sphere are certain.

Ключові слова: державне управління, інвестиційний процес, інструмент, механізм, регуляторний зміст.

ВСТУП

На сьогодні гостро постала проблема ринку капіталів, який фактично зупинився у своєму розвиткові. Необхідно вжити заходів щодо запровадження ефективної системи страхування інвестицій, розвитку інституційних інвесторів, насамперед недержавних пенсійних і страхових фондів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Вагомий внесок у вивчення проблем оптимізації інвестиційних процесів, наукове дослідження методів залучення інвестицій та формування шляхів підвищення ефективності їх використання як у галузевому, так і в регіональному аспектах, здійснили такі вітчизняні науковці, як Бажал Ю.Н., Бандур С.І., Бєлєнький П.Ю., Бланк І.А., Бойко Є.І, Гаврилюк О.В., Геєць В.М., Губський Б.В., Долішній М.І., Кваснюк Б.Є., Козоріз М.А., Кузьмін О.Є, Лукінов І.І., Лук'яненко Д.Г., Ляшенко В.І., Мамутов В.К., Мармуль Л.О., Мельник М.І., Мокій А.І., Пересада А.А., Пшик Б.І., Реверчук С.К., Сиденко В.Р., Терон І.В., Філіпенко А.С., Хміль Ф.І., Чемерис О.М., Чумаченко М.Г., Шевчук В.Я., Школа І.М. та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обгрунтувати стратегію забезпечення фінансово-економічної безпеки з погляду державного управління інвестиційними процесами;

— розробити нову інвестиційну політику з позицій інституціональних поглядів з урахуванням негативного впливу застарілої технології;

— визначити напрями державного регулювання інвестиційної сфери.

РЕЗУЛЬТАТИ

Важливим чинником економічної безпеки України має стати кредитно-фінансовий сектор, нормальне функціонування якого є визначальним у процесі нагромадження капіталу й структурних реформ, технологічних змін та економічного зростання.

Для підвищення рівня інвестиційної безпеки держави доцільно створити у структурі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України єдиний банк даних щодо іноземних інвестицій на вітчизняних підприємствах і запропонованих їм інвестиційних проектів. Крім того, потрібна інфраструктура державного стимулювання інвестицій, яка забезпечить проектування й експертизу інвестиційних проектів, надання надійних банківських гарантій страхування ризиків при реалізації виробничих програм і відповідне інформаційно-консалтингове супроводження.

Необхідно забезпечити й ефективну реалізацію довгострокової стратегії розвитку інвестиційного потенціалу, його ефективне використання, виявлення та усунення існуючих загроз фінансово-економічній безпеці держави.

Стратегія забезпечення фінансово-економічної безпеки з погляду державного управління інвестиційними процесами повинна передбачати, насамперед, упровадження ефективної державної інвестиційної політики, яка має посісти центральне місце в комплексі заходів, що здійснюються у кредитно-фінансовій та зовнішньоекономічній сферах і спрямовані на становлення раціональної структури економіки. Крім того, до складових розробки цієї стратегії необхідно віднести:

— забезпечення макроекономічних умов, сприятливих для ведення підприємницької діяльності, задіяння стимулів утворення й нагромадження фінансових ресурсів у країні;

— узгодження грошово-кредитної й бюджетно-податкової політики із завданнями інвестиційної стратегії;

— послаблення податкового навантаження на суб'єктів економічної діяльності до оптимальних розмірів;

— впровадження режиму економії бюджетних коштів, підвищення їх ролі як макроекономічного регулятора і складової інвестиційного потенціалу;

— створення сприятливих умов для залучення іно-

земних інвестицій та їх використання для здійснення структурних зрушень, підвищення здатності національної економіки до сприйняття цих інвестицій;

— легалізація тіньового капіталу, а також коштів, що нелегально зберігаються за кордоном, перекриття каналів нелегального відпливу грошей за кордон;

— відновлення й розвиток мотивації суб'єктів господарювання та населення до інвестування, спрямування інвестицій у реальний сектор економіки для здійснення позитивних структурних зрушень.

Необхідно наголосити на ще одній важливій рисі інвестиційної політики — її диференційованості за фазами економічних циклів. У ринковій економіці відбуваються циклічні коливання, включаючи періодичні кризи. З урахуванням світового й вітчизняного досвіду потрібно виробити типові схеми диференційованої інвестиційної політики на різних фазах розвитку економіки. У фазі кризи держава надає підтримку перспективним виробництвам і спрямовує інвестиції на розвиток інфраструктури. У фазі пожвавлення визначального значення набуває підтримка базисних інновацій. У фазах піднесення і стабільного розвитку (зрілості) пряме втручання держави в інвестиційний процес мінімізується, водночас можуть бути реалізовані заходи запобігання інвестиційному "перегріву" економіки. Такий підхід потребує вищого рівня прогнозно-аналітичних дій у державному управлінні та якості інвестиційного менеджменту.

Інвестиційна політика повинна посісти одне із центральних місць у концепції соціально-економічного розвитку України на довгострокову перспективу і програмах на середньострокову перспективу, що опрацьовуються в контексті запровадження інвестиційної моделі зростання.

Необхідно розробити нову інвестиційну політику з позицій інституціональних поглядів з урахуванням негативного впливу застарілої технології, соціальної напруги, культурної деградації, політичної нестабільності. Така політика повинна передбачати створення спеціальних інституціональних структур для зниження невизначеності економічної структури, що приводить до економічного зростання, до збільшення доходів, рівня та якості життя населення. Нова інвестиційна політика як основа реалізації стратегії випереджального економічного зростання має бути покладена в основу Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

У процесі реалізації інвестиційної політики на макро- і мікрорівнях держава виконує важливіші функції регулювання соціально-економічного, інноваційного, регіонального, зовнішньоекономічного розвитку країни й гарантування її економічної безпеки. Державне регулювання інвестиційної сфери спрямоване на раціональне розміщення інвестицій, підвищення ефективності їх використання та зростання інвестиційної активності господарюючих суб'єктів. Останнє передбачає не тільки розширення масштабів інвестиційної діяльності функціонуючих господарських одиниць, а й залучення в інвестиційну сферу нових агентів, що посилює роль державного регулювання. Державне регулювання інвестиційної сфери здійснюється за такими основними напрямами.

1. Соціальна функція держави вимагає виділення інвестицій на державному, регіональному і муніципальному рівнях для підтримування, оновлення й розширення соціальної інфраструктури: будівництва та реконструкції дошкільних закладів, шкіл, вищих закладів освіти, охорони здоров'я, культури тощо. Ці інвестиції здійснюються в основному за рахунок державного і місцевих бюджетів, а також позабюджетних фондів. Уряд має активніше застосовувати інструментарій підтримки інвестування в об'єкти інфраструктури, причому не тільки за рахунок бюджетних коштів, а й шляхом залучення інвестиційних кредитів міжнародних фінансових організацій. Підхід до вирішення цієї проблеми має грунтуватися на практичній основі.

2. Вищезазначені фінансові механізми особливо важливі в контексті реалізації стратегічно-інноваційної функції держави. Україна може претендувати на належне місце в Європі та світі лише за умови опанування інноваційного шляху розвитку. Капітальні вкладення у виробничу інфраструктуру (будівництво і реконструкція доріг, портів, аеровокзалів тощо) — освоєння базисних інновацій, що мають ключове значення для підвищення технічного рівня й конкурентоспроможності продукції, реалізація конверсійних проектів, насамперед з модернізації й технічного переозброєння паливно-енергетичної галузі, потребують щорічно 1,5—2 млрд дол. США інвестиційних ресурсів [5, с. 81]. Держава безпосередньо спрямовує інвестиції на програми і проекти такого характеру, однак залучаються й недержавні інвестиції, оскільки вигоду від цього матиме і приватний сектор.

3. Держава виділяє інвестиції на розвиток системи управління всіх гілок влади, будівництво й реконструкцію адміністративних споруд, оснащення їх сучасною технікою. Без цього неможливо забезпечити ефективне функціонування державної служби. Однак необхідний суворий контроль законодавчих органів, Рахункової палати за цільовим використанням інвестицій.

4. Інвестиції відіграють важливу роль у реалізації регіональної політики держави. За останні роки значно збільшився розрив у рівні капітальних вкладень на душу населення по регіонах України, більшість регіонів стали дотаційними, не мають необхідних ресурсів для інвестицій в основний капітал. Державним бюджетом передбачається фінансова підтримка розвитку регіонів, включаючи й кошти на капітальні вкладення.

5. Зовнішньоекономічна функція держави полягає в залученні іноземних інвестицій на вигідних умовах, створення сприятливого клімату для інвесторів. Ряд заходів у цьому напрямі реалізовано у 1999—2001 рр., у результаті чого інвестиційний рейтинг України, який був дуже низьким, почав підвищуватися. Поліпшення інвестиційного клімату залежить від здійснення ряду заходів, спрямованих, по-перше, на реформування системи оподаткування з позиції диференційованого підходу до об'єктів оподаткування з наданням пільг у випадку реінвестування прибутку, залучення інших джерел вкладення коштів у виробництво; по-друге, на вирішення питання придбання нерезидентами права власності на земельні ділянки, на яких знаходяться будівлі й споруди — об'єкти їх інвестиційних інтересів; по-третє, на усунення суперечностей між окремими законодавчими актами. Важливим завданням для держави є захист інтересів українських інвесторів за кордоном, а також участь у міжнародних інвестиційних програмах.

6. Здійснення політики національної безпеки потребує прямих державних інвестицій у будівництво й реконструкцію оборонних об'єктів, а також більш повного використання унікального технологічного потенціалу оборонного комплексу. В основу цієї роботи має бути покладена системна реконструкція військово-промис-

лового комплексу, зорієнтована на створення і випуск нової конкурентоспроможної продукції військового й цивільного призначення як для власних потреб, так і для продажу на зовнішніх ринках.

Україна займає вагомі позиції на світовому ринку високотехнологічних озброєнь, зростає їх інвестиційна привабливість, і ці позиції слід зміцнювати. Тому обсяг бюджетних оборонних інвестицій повинен зростати.

Форми державного регулювання як способи системного застосування конкретних методів стосовно інвестиційної сфери класифікують на дві групи:

1) форми стратегічного регулювання інвестиційної активності, пов'язані з державним економічним програмуванням, розробкою й реалізацією цільових комплексних програм, інвестиційною, інноваційною, фінансовою, податковою, бюджетною політикою; інституціональними перетвореннями; політикою у сфері спеціального законодавства; політикою залучення іноземних інвестицій; програмами з підвищення інвестиційної активності в окремих галузях, секторах, регіонах;

2) форми тактичного регулювання інвестиційної активності, пов'язані зі здійсненням заходів щодо короткострокового стимулювання підвищення норми прибутку, стимулювання зростання обсягів виробництва й зайнятості в поточному періоді, короткострокових цільових програм розвитку.

У межах цих форм використання методів регулювання інвестиційної активності тісно пов'язане з розв'язанням системних суперечностей в інвестиційній сфері й систематизацією практичного застосування цих методів.

У літературі вони класифікуються за різними критеріями:

— за способом впливу — прямі й побічні;

— за ступенем охоплення інвестиційної сфери — глобальні й селективні, на макро- і мікрорівнях;

— за характером застосовуваного інструментарію — економічні, адміністративні, адміністративно-економічні, нормативно-правові, інформаційні;

— за об'єктом впливу — за галузевими й регіональними ознаками, критеріями організаційно-економічних й організаційно-правових форм, розмірами підприємства;

— за заощадженнями та суб'єктом інвестування [1, с. 14].

Слід зазначити, що проблеми державного регулювання завжди посідали одне з провідних місць в економічній теорії. А. Сміт у своїй праці "Дослідження про природу багатства народів" вказував, що повинно існувати таке співвідношення між підприємцем і державним управлінням, коли останнє, не протидіючи об'єктивним законам економіки, припинить обмежувати експорт й імпорт і бути штучною перепоною природному ринковому порядку [6, с. 90]. На його думку, ринковий механізм господарювання завжди намагатиметься врівноважитись, а для досягнення правових та інституційних гарантій і визначення межі невтручання держави остання виконуватиме три основних обов'язки: здійснюватиме витрати на суспільні роботи; витрати на забезпечення військової безпеки; витрати на провадження правосуддя. На переконання М.Д. Кондратьєва, А. Сміт відстоює думку, що суспільно-господарський устрій спирається на гру приватних інтересів у межах і під захистом права [4, с. 108].

Найбільш глибоко обгрунтовані об'єктивна необхідність та практичне значення державного впливу на економічне життя країн з ринковою економікою, теоретичні ідеї про економічні, правові та соціальні основи механізму державного регулювання у праці Дж.М. Кейнса "Загальна теорія зайнятості, відсотка та грошей". Характеризуючи ринкову економіку, він вказує на її недоліки: "Найбільш значними вадами економічного суспільства, в якому ми живемо, є його нездатність забезпечити повну зайнятість, а також його довільний і несправедливий розподіл багатства і прибутків" [3, с. 142]. Усунення цих "вад" можливе лише з допомогою державного впливу на ринкові процеси.

Головним інструментом ринкового регулювання Дж. Кейнс вважав бюджетну політику, звертаючи особливу увагу на збільшення витрат самої держави. Водночас головними об'єктами регулювання, на його думку, є обсяг ресурсів, потрібних для інвестування, та основні ставки винагород власників ресурсів.

Опоненти цієї теорії державного регулювання зазначали, що постійне збільшення державного втручання спричиняє створення багаторівневої бюрократичної структури, яка ускладнює комунікаційну діяльність, процес прийняття й реалізації управлінських рішень, координацію дій на різних державних рівнях.

Від ринку не можна вимагати неможливого. Ряд важливих регуляторних функцій у масштабі народного господарства як цілісного комплексу повинен залишитися за державою. Це — науково-технічна, структурна й інвестиційна політика, опрацювання та реалізація загальних цілей і принципів соціальної політики, вирішення проблем екології тощо. Мінімізація економічної ролі держави в сучасних умовах виявилася стратегічною помилкою. По-перше, держава сама є великим власником і підприємцем, забезпечуючи широкомасштабне виробництво благ. По-друге, вона виступає в ролі великого споживача. По-третє, держава є одним із головних інвесторів у формі прямих бюджетних інвестицій з метою активних інноваційних перетворень. По-четверте, вона регулює діяльність приватних виробничих одиниць за запомогою законодавства. Отже, "відокремлення" економіки від держави непродуктивне, бо робить її малоефективною й неконкурентоспроможною.

Існує й інший аспект. Ринкова модель економічного розвитку, у тому числі й змішана економіка, не є ідеальною. Гра ринкових сил часто призводить до глибоких диспропорцій макроекономічного й інвестиційного характеру. На стримування та коригування цих негативних тенденцій і має бути, насамперед, спрямована регулююча роль держави у сфері її економічної та інвестиційної політики. У розвинених країнах нагромаджений відповідний досвід, який свідчить, що економічна вага держави не обмежується масштабами державної власності або обсягом державних інвестицій.

Важливим надбанням вітчизняної економічної науки і практики державного регулювання останніх років стало усвідомлення того, що створення самодостатнього й повноцінно функціонуючого внутрішнього інвестиційного ринку має вирішальне значення в захисті вітчизняних товаровиробників, нарощуванні їх конкурентоспроможності, забезпеченні економічного зростання та утвердженні інвестиційної моделі розвитку економіки України.

Як свідчить аналіз, незважаючи на позитивні зрушення регуляторного змісту, суб'єкти інвестиційного ринку відчувають незавершеність процесу формування його інституціонально-правової бази, особливо щодо

інвестиційного регулювання, захисту прав інвесторів, доступності об'єктивної інформації про ринкові ціни, значних трансакційних витрат. Остаточно не визначені межі регулятивного поля держави та можливі регулятори в разі "прогалини ринку", а також способи доповнення дії ринкового механізму при стабільній кон'юнктурі на інвестиційному ринку. З цього приводу фахівці Інституту економічного прогнозування НАН України роблять висновок, що за перехідний період не було сформовано гнучкого механізму адаптації "суми анонімних пропозицій до анонімних запитів", а український ринок не став вектором економії ресурсів й умовою створення нових продуктивних сил" [2, с. 14].

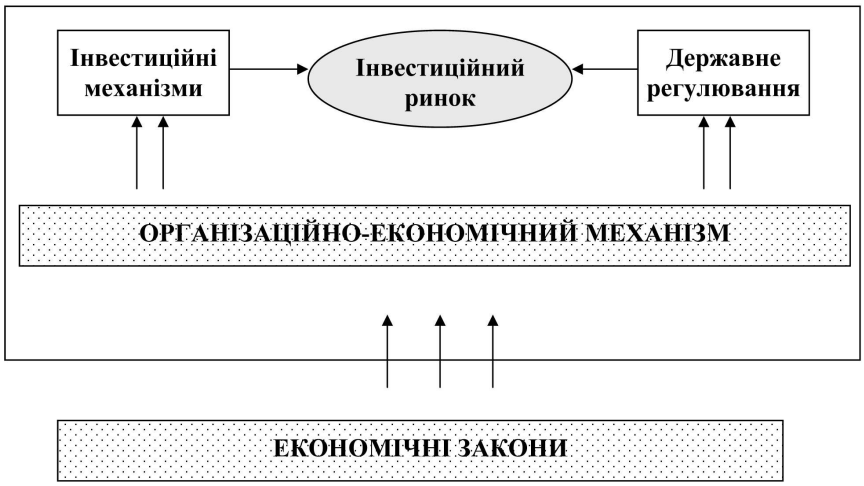

Рис. 1. Принципова схема функціонування інвестиційного ринку в трансформаційній економіці

Зазначені недоліки державного регулювання в цілому ускладнюють ідентифікацію механізму регулювання інвестиційних процесів, що склався за трансформаційний період. Розглядаючи принципи державно-регуляторних відносин, слід наголосити на необхідності пошуку моделі оптимального доповнення стимулів ринкового механізму важелями державного впливу. В її основі має бути підхід, за якого держава не повинна блокувати дію економічних законів, а її регуляторна спрямованість повинна дотримуватися координат, заданих основними законами ринкової економіки. Принципова схема функціонування інвестиційного ринку в перехідних умовах господарювання наведена на рис. 1.

Завдяки такій методологічній базі створюються системні ознаки повноцінного функціонування інвестиційного ринку, а підприємства самостійно, виходячи з економічних інтересів, приймають економічні рішення щодо інвестиційної діяльності, результати якої залежать від власних зусиль, а не від державних преференцій, податкових пільг або тіньових схем одержання прибутку. Останні, як відомо, ще займають значне місце в практиці господарювання суб'єктів інвестиційного ринку.

Незважаючи на здійснення комплексу радикальних економічних, правових, організаційних і силових заходів, спрямованих на рішуче обмеження корупції й тіньової економічної діяльності, залишається нестабільним стратегічно важливий інвестиційний ринок. Багато операцій на ньому здійснюється незаконним шляхом. З урахуванням численних заходів держави щодо істотного зниження рівня тінізації економіки шляхом легалізації тіньових капіталів можна зробити висновок, що, прагнучи усунути так звані "прогалини інвестиційного ринку", держава виявила недоліки своєї регуляторної політики в частині опрацювання узгодженої системної взаємодії усіх ланок й агентів сегмента фінансового ринку.

ВИСНОВКИ

Аналіз досягнень і проблем реалізації регуляторної реформи в Україні дає змогу зробити певні висновки.

1. Проблеми запровадження принципів ринкової реформи лежать поза регуляторною реформою, вони зумовлені відсутністю мотивації адміністративної системи до створення ефективного регулювання інвестиційних процесів.

2. Відсутність політичної відповідальності міністрів приводить до того, що вони не вимагають від виконавців пошуку ефективних державних інвестиційних рішень, які збалансували б інтереси різних суспільних груп.

3. Відсутність мотивації до проведення реформи свідчить про наявність "прихованої" мотивації адміністративної системи. Практика державного управління в Україні доводить, що основним мотивом є пошук адміністративної ренти. Типовим явищем стало нав'язування інвесторам зайвих адміністративних послуг та створення адміністративних бар'єрів.

4. Для успішної реалізації регуляторної реформи необхідна нормативна мотивація місцевої влади до створення сприятливих умов для ведення інвестиційної діяльності. Досягти цього можна через децентралізацію владних повноважень та бюджетну реформу, коли більша частина бюджетних надходжень залишатиметься в місцевих бюджетах.

Головним досягненням регуляторної реформи на сьогодні є позитивні приклади залучення інвесторів до прийняття державних рішень. Створено прецеденти відкритості влади. Інвестори виступають вже "замовником" реформ, зокрема регуляторної й адміністративної. Реалізація регуляторної політики як постійна діяльність, що спрямована на досягнення оптимального регулювання державою інвестиційної діяльності, має бути постійним пріоритетом української влади.

Література:

1. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент. — К.: Ника-Центр, Эльга, 2001. — 448 с.

2. Кваснюк Б.Е. Сучасна парадигма державного регулювання економіки // Держава та економічне зростання (Концепція державного регулювання відтворювальних процесів в економіці України) / За ред. Б.Е. Кваснюка. — К.: Ін-т економ. прогнозув., 2001. — 39 с.

3. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: Прогресс, 1978. — 562 с.

4. Кондратьев Н.Д. Избранные сочинения. — М.: Экономика, 1993. — 325 с.

5. Мельник В.В., Козак В.В. Міжнародна інвестиційна діяльність: навч. посібник. — Тернопіль: Карт-бланш, 2003. — 249 с.

6. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: Наука, 1993. — 572 с.

Стаття надійшла до редакції 07.07.2010 р.