

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСІВ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті аналізується нормативно-правова база процесу залучення інвестицій на територіальному рівні.

The article examines the legal framework of the process of attracting investments to the territorial level.

*Ключові слова: інвестиції, інвестиційна програма, інвестиційна привабливість території.
Key words: investments, investment program, investment attractiveness of the territory.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Актуальність питання щодо інвестицій в економіку на територіальному рівні в Україні обґрунтована стрімким посиленням негативних тенденцій у самому інвестиційному секторі (відсутність мотивацій до інвестування, недовіка нагородження ресурсів практично всіма основними групами інвесторів, широкі масштаби 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.

Питання державної політики залучення інвестицій постійно перебувають у полі зору вчених М.П. Бутка, Б.М. Данилишина, О.І. Дація, М.Х. Корецького, А.В. Мерзляк, М.І. Долішного, М.Г. Чумаченка.

Проблеми державної політики інвестиційної діяльності досліджуються у працях зарубіжних вчених, зокрема, Г. Асхауера, Г. Бірмана, С. Брю, І. Кембелла, П. Самуельсона, С. Фішера, С. Шмідта та ін.

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 іноземного 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 нормативно-правовий аналіз процесів залучення інвестицій на територіальному рівні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогодні вже нікого не треба переконувати, що саме ці складники — інвестиційні та інноваційні пріоритети — здатні забезпечити подальшу динаміку та конкурентоспроможність економіки. Головна проблема інвестиційного та інноваційного розвитку — джерела інвестицій.

З метою поліпшення інвестиційного клімату, активізації іноземного інвестування та усунення перешкод у здійсненні іноземними інвесторами діяльності в Україні уряд вживає всі можливі заходи для створення сприятливих умов для

здійснення інвестиційної діяльності та поліпшення інвестиційного клімату. Зокрема, був розроблений та затверджений Указ Президента "Про додаткові заходи щодо підвищення ефективності діяльності Консультативної ради з питань іноземних інвестицій в Україні" від 11 квітня 2005 року № 625/2005. З метою активізації іноземного інвестування в промисловість України підготовлений проект Указу "Про основні напрями та інструменти державної інвестиційної політики" та проект Плану невідкладних заходів щодо стимулювання внутрішніх та зовнішніх інвестицій в економіку України.

До вищезгаданих нормативно-правових актів Міністерство промислової політики підготувало ряд конструктивних пропозицій та доповнень. Якщо коротко окреслити їх, то перспективними напрямками залучення інвестицій у конкретні галузі промисловості України залишатимуться розвиток суднобудівної, авіабудівної галузей та машинобудування. Ці сектори промисловості є одними з найбільш перспективних в Україні. Відповідно до офіційної статистики, на сьогодні найбільш інвестиційно привабливими в промисловому секторі України залишаються підприємства машинобудування, хімічної промисловості, металургії та оброблення металу.

Варто також наголосити, що питанню зняття бар'єрів на шляху інвестицій в Україну було присвячене одне з останніх засідань Ради національної безпеки та оборони. Його учасники справедливо констатували, що нині вже вдалося подолати найбільшу перепону активізації вітчизняного інвестиційного клімату, а саме — політичну складову. Нині ситуація кардинально змінюється, хоч і не так швидко, як нам того хотілося б.

Що стосується вільних економічних зон, то Міністерство промислової політики вважає, з одного боку, недоцільним продовження дії законів про СЕЗ і ТПР для нових інвестицій; з другого боку, пропонує розглянути можливість залишити на період досягнення прибутковості за результатами діяльності спеціальні умови реалізації проектів, які вже були затверджені та в які інвесторами було вкладено кошти.

Незважаючи на наявність в Україні значної кількості промислових активів, які потребують масштабних інвестицій, держава не може примусити вітчизняні підприємства або іноземних інвесторів вкладати в них свої кошти. Інвестор завжди самостійно обирає об'єкт інвестування шляхом зіставлення таких основних параметрів, як прибутковість та рівень ризику. Тому завдання уряду полягає передусім в тому, аби створити сприятливі умови для інвестування та перетворення вітчизняних промислових активів на більш привабливі об'єкти інвестування порівняно із зарубіжними активами в

інших країнах-реципієнтах.

Говорячи про багатовекторну політику, намагаючись бути європейською державою, впроваджувати досвід Європи ми не поспішаємо, а цей досвід доводить, що практично в усіх розвинутих країнах держава передала вирішення основних життєвих проблем на місця. У цих країнах потужне місцеве самоврядування, жителі обирають місцевих і регіональних керівників і вони підконтрольні народowi.

Переваги України щодо перспектив залучення іноземних інвестицій полягають в тому, що країна має великий внутрішній ринок, високий рівень кваліфікації трудових ресурсів, наявний значний промисловий і сільськогосподарський потенціал, а також вигідне геополітичне розташування на перехресті торгових шляхів Європи й Азії.

На сьогодні обсяги притягнутих прямих іноземних інвестицій поступово зростають і досягли рівня 6,7 млрд доларів США, однак, за підрахунками фахівців, це лише складає близько 9% від необхідних для економіки. І значно менше в порівнянні з нашими найближчими країнами-сусідами, такими як Польща, Чехія та Угорщина.

З метою створення сприятливих умов для активізації інвестиційної діяльності і поширення про це інформації серед потенційних інвесторів було розроблено Програму розвитку інвестиційної діяльності в Україні на 2002—2010 рр. і Програму "Інвестиційний імідж України" [3]. Значний внесок у залучення інвестицій повинні здійснити, на наш погляд, спеціальні (вільні) економічні зони і території, де впроваджена спеціальний режим інвестиційної діяльності. На жаль, їх діяльність сьогодні призупинена.

Саме заходи щодо просування інвестиційних можливостей в Україні стали основою програми "Інвестиційний імідж України" [3]. Цей документ спрямований на демонстрацію досягнень України у формуванні сприятливого інвестиційного клімату за кордоном. Для цього визначений комплекс заходів щодо поліпшення інвестиційного іміджу України через висвітлення позитивних зрушень економічного розвитку України, а також становлення нашої держави у світі як рівноправного партнера з надійним інвестиційним потенціалом.

Вже реалізується ряд заходів щодо просування інвестиційних можливостей в Україні. За підтримки Міністерства економіки України в 2000 р. створений Інтернет-сервер "Інвестиційні можливості в Україні" (домен www.imvu.com.ua) для допомоги регіонам і підприємствам у залученні фінансових засобів під їхні інвестиційні проекти. У рамках цього проекту обласні державні адміністрації забезпечуються методичними матеріалами, організована інфраструктура по збору і підготовці для розміщення в Інтернеті інвестиційних пропозицій і проектів, здійснюються заходи щодо їх просування до потенційних інвесторів.

Оптимізація фінансового забезпечення територіальної організації влади зумовлює необхідність реформування бюджетної та податкової системи України. Головним чином це повинно стосуватись побудову місцевої податкової системи, яка дозволяла б підвищити рівень фінансового забезпечення місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Створення податкової системи на основі принципу оптимального балансу інтересів різних рівнів управління є найважливішим фактором та умовою функціонування держави. Проблема розмежування податкових повноважень, узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих фінансових інтересів вважаємо першочерговим політичним завданням на сучасному етапі розвитку України.

Для створення ефективної місцевої податкової системи необхідно визначити принцип забезпечення доходів місцевих бюджетів: за рахунок самостійних місцевих податків або за рахунок введення додаткових надбавок до загальнодержавних податків. Перевага системи надбавоч-

них податків полягає у простоті їх адміністрування, але вони обмежують місцеві органи влади у виборі засобів впливу на поліпшення фінансового становища. Легкість встановлення надбавок зменшує ступінь відповідальності при введенні податків, приводить до нерівномірного оподаткування окремих категорій платників. Головна вада надбавочної системи — обмеження фінансової самостійності місцевих органів влади.

Система розмежування джерел податкових доходів є найбільш доцільною. За такої системи усувається зіткнення інтересів різних рівнів влади, територіальним громадам надається свобода маневрування відповідно до місцевих умов та потреб.

До відання місцевого самоврядування повинні належати ті податкові джерела, адміністрування яких з центру є досить важким і які на місцях використовуються більш повно та раціонально.

Система місцевих податків і зборів повинна відповідати наступним вимогам:

- бути самостійною, не обмежуватися добавками до загальнодержавних податків;
- включати лише прямі податки;
- встановлювати платіжездатність з урахуванням тиску загальнодержавного оподаткування;
- базуватися лише на прямих податках.

Збереження діючого порядку, коли основний обсяг коштів місцевих бюджетів формується за рахунок відрахувань при сплаті загальнодержавних податків і зборів, позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, закріплює їх залежність від центральних органів влади.

З метою вдосконалення системи місцевого оподаткування необхідно закріпити принцип самостійного визначення місцевими органами влади складу податків і зборів, що вводяться цими органами на відповідній території. Право прийняття рішення стосовно введення податків і зборів є виключною компетенцією відповідного органу. При цьому слід враховувати, що надання регіональним і місцевим органам влади повноважень щодо регулювання суттєвих об'єктів оподаткування може привести до значних коливань податкового тиску. Надання місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування повноважень щодо регулювання суттєвих об'єктів оподаткування слід проводити поетапно, за умови стабілізації податкової системи та створення на місцевому та регіональному рівні відповідних умов.

Визначення місцевих бюджетів міститься в статті 2 Бюджетного кодексу України. До місцевих бюджетів відносяться бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети органів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Бюджет — план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Бюджети місцевого самоврядування — бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [1, ст. 2].

Інвестиційна програма (проект) — комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій [1, ст. 2].

При проведенні реформи територіальної організації влади в частині реформування законодавства про місцеві бюджети слід виходити з наступних базових положень.

Джерелом видатків місцевих бюджетів є кошти місцевих бюджетів та міжбюджетні трансферти з Державного бюджету

України. Сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. У видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки поточного бюджету (спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку) та видатки бюджету розвитку (спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворення).

Повноваження органів виконавчої влади, надані законом, фінансуються державою в повному обсязі для їх здійснення органами місцевого самоврядування. Їх витрати виникли внаслідок рішень органів державної влади, які не були попередньо забезпечені відповідними фінансовими ресурсами.

Таким чином, фінансування обов'язкових, життєво необхідних витрат для територіальних громад здійснюються обов'язково (поточний бюджет), чим забезпечується просте відтворення. Дефіцит же розповсюджується виключно на витрати щодо розширеного відтворення:

- розробка нових фінансово-економічних основ функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; запровадження дієвого державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів;

- здійснення перетворень у фінансовій системі України, спрямованих на залучення позабюджетних джерел фінансування соціального розвитку та соціального забезпечення (недержавні пенсійні фонди, система пенсійного страхування, лікарняні каси, система медичного страхування тощо);

- запровадження системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання.

- кардинальне зміцнення матеріальної бази місцевого самоврядування та вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого й регіонального розвитку;

- реформування і розвиток житлово-комунального господарства шляхом поглиблення демонополізації та створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг; стимулювання підприємницької діяльності; залучення не бюджетних інвестицій, формування інституту власників житлового фонду тощо;

- віднесення до власних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування повноважень по встановленню тарифів на житлово-комунальні послуги зі збереженням функцій органів державної влади щодо визначення принципів тарифної політики та контролю за рівнем.

Закарпаття має ряд переваг, які дають право говорити про можливість успішного розвитку її інвестиційної привабливості. В першу чергу, це її прикордонне розташування з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією.

Спеціальна економічна зона (СЕЗ) "Закарпаття" була створена на території Закарпатської області згідно Закону України "Про спеціальну економічну зону "Закарпаття" від 22.03.2001 р. №2223-III [2] терміном на 30 років (до 27.12.2028 р.). На території СЕЗ проводилися всі види підприємницької діяльності, крім прямо заборонених законодавством України.

Метою створення СЕЗ "Закарпаття" було залучення інвестицій, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення поставок високоякісних товарів і послуг, створення сучасної виробничої, транспортної і ринкової інфраструктури. СЕЗ "Закарпаття" було створено на території Закарпатської області на строк 30 років площею 737,9 га згідно з картою території, яка є невід'ємною частиною Закону [2].

Держава відповідно до законодавства України гарантувала у повному обсязі всі майнові та немайнові права інве-

сторів. Закон України "Про спеціальну економічну зону "Закарпаття" не встановлював мінімальний розмір інвестицій. Орган господарського розвитку СЕЗ "Закарпаття" (дирекція СЕЗ "Закарпаття") було створено для облаштування території, організації і координації будівництва об'єктів інфраструктури, проведення переговорів та укладення угод з інвесторами, сприяння розвитку бізнесу. Дирекція СЕЗ "Закарпаття" захищала інтереси суб'єктів господарювання спеціальної економічної зони, сприяла оформленню необхідної документації, забезпечувала підтримку законності та правопорядку.

Дирекція СЕЗ "Закарпаття" віддавала перевагу створенню пробізнесової атмосфери. Оточення, сприятливе для підтримки успіху, відповідало потребам бізнесу будь-якого рівня, тому сприяло на початкових та наступних етапах розвитку своїх клієнтів в СЕЗ "Закарпаття".

Компанії, засновані у СЕЗ "Закарпаття", отримували ряд суттєвих переваг, включаючи сприятливий податковий та митний режим.

Ці переваги робили Закарпаття одним з найприбутковіших місць в Європі для іноземних інвесторів.

Отже вважаємо, що переваги СЕЗ "Закарпаття" для міжнародної промисловості, торгівлі та сфери послуг очевидні і слугували б успішному розвитку території, а саме:

- зручне розміщення бізнесу відносно індустріально розвинених регіонів Східної та Центральної Європи;

- розгалужена транспортна мережа та прикордонна інфраструктура;

- інвестиційні стимули, включаючи податкові та митні пільги;

- місцева мережа постачальників і субпідрядників;

- висококваліфікований кадровий потенціал, що володіє декількома мовами;

- тісні робочі зв'язки з вузами та науково-дослідними закладами Закарпаття і України.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Ефективність регіональної політики залучення інвестицій, в першу чергу, залежить від загальнодержавних умов інвестування, що зумовлює необхідність дослідження умов формування інвестиційного клімату в Україні, регіонах та на місцевому рівні. Інвестиційна привабливість регіонів, як одна зі складових інвестиційного клімату країни, неоднорідна і тому вимагає аналізу й оцінки сприятливості.

Інвестиції відкривають широке поле взаємодії з тими промисловими підприємствами, що мають добру перспективу ринкового розвитку. Розвиток дохідної бази місцевого самоврядування може здійснюватися за рахунок поліпшення фінансового стану підприємств, а також стабілізації платежів, неподаткових форм доходів; наближають до європейського рівня споживання матеріальних благ; зменшують залежність регіону від монопольного імпорту окремих видів сировини, продукції, знижують екологічне навантаження на довкілля за рахунок впровадження сучасних ресурсозберігаючих технологій; підвищують конкурентоспроможність продукції підприємств з іноземними інвестиціями на міжнародних ринках.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 07.07.2011 № 3614-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 50—51. — Ст. 572.

2. Про спеціальну економічну зону "Закарпаття": Закон України від 22.03.2001 р. №2322-III // Урядовий кур'єр. — від 04.05.2001. — № 78.

3. Про схвалення Програми "Інвестиційний імідж України": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 477-р Київ.

Стаття надійшла до редакції 23.09.2011 р.