

М. М. ЧЕРНУХА. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблему державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні. Виявлено нове призначення держави в умовах свободи економічної діяльності і, відповідно найбільш оптимальні форми та методи державного регулювання з урахуванням новизни для України цивілізованих ринкових відносин.

Ключові слова: держава, державне управління, державне регулювання, інвестиційна діяльність.

Рассмотрено проблему государственного регулирования инвестиционной деятельности в Украине. Выявлено новое назначение государства в условиях свободы экономической деятельности, найдено наиболее оптимальные формы и методы государственного регулирования с учетом новизны для Украины цивилизованных, рыночных отношений.

Ключевые слова: государство, государственное управление, государственное регулирование, инвестиционная деятельность.

In article it is investigated a problem of state regulation of investment activity in Ukraine. New appointment of the state in the conditions of economic activities freedom is revealed, found the optimal forms and methods of state regulation taking into account novelty for Ukraine the civilised, market relations.

Key words: state, state administration, government regulation, investment activities.

Вихід із глибокої соціально-економічної кризи неможливий без кардинального збільшення інвестицій у реальний сектор економіки, а створення надійної і керованої системи залучення інвестиційних ресурсів, що забезпечить економічне зростання, є однією з ключових проблем сучасного етапу економічного розвитку України. У рамках вирішення цієї проблеми основна роль належить питанню удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності.

Теоретичним та практичним питанням державного регулювання економіки загалом та інвестиційної діяльності зокрема присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних вчених, а саме: Л. Абалкіна, І. Бланка, О. Вінник, О. Геєця, Л. Гітмана, М. Денисенка, Н. Орлової, А. Пересади, О. Поважного, Г. Подшиваленка, М. Чумаченка, В. Шевчука та інших. Разом з тим поява різних форм власності та суб'єктів господарювання, зниження обсягів державного фінансування, застосування принципово нових фінансових інструментів зумовили необхідність пошуку нових підходів до державного регулювання інвестиційної діяльності. Інтерес до проблеми, що досліджується, викликаний ще й тим, що в даний час спостерігається розвиток нового етапу в розвитку системи державного регулювання інвестиційної діяльності, що певною мірою викликано світовою фінансовою кризою. Проблема державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні являє науковий та практичний інтерес і є надзвичайно актуальною в умовах глибокої структурної деформації економіки країни та браку інвестиційних ресурсів.

Значимо, що у вітчизняних наукових працях державне регулювання переважно «прив'язується» до економіки і є одним з проявів чи функцій державного

управління в широкому розумінні. Воно характеризується як встановлення і забезпечення державою загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин і корегування їх в залежності від зміни умов. Вищевказану функцію доповнюють всебічним контролем за виконанням правових вимог, координацією і встановленням загального напрямку діяльності учасників відносин, захистом їх законних інтересів і прав, визначенням і нормативним закріпленням пріоритетів, встановленням порядку реєстрації, ліцензування і т.п. З досвіду зарубіжних країн виокремлюють економічне і соціальне регулювання - за метою, політичне і законодавчо-адміністративне – за формою державного регулювання¹.

Економічна теорія і практика показує, що саме держава у розвиненому ринковому середовищі забезпечує інституційно-правову структуру економіки і здійснює функції регулювання підприємницької, інвестиційної та іншої діяльності з метою впливу на економіку країни для розвитку ринкових відносин і недопущення кризових явищ, що виникають внаслідок неспроможності ринку. Академік Л.І. Абалкін, аналізуючи проблему державного регулювання ринкових відносин, підкреслює, що нема і не може бути ефективною, заснованою на сучасних науково-технічних досягненнях соціально орієнтованої ринкової економіки без активної регулюючої ролі держави. Таких прикладів в світі не існує. Політика державного невтручання неминуче призводить до виникнення різного роду протиріч, що здатні зруйнувати цілісність національної економіки та суспільства.

Державне регулювання економіки стає, на думку багатьох економістів, домінуючою формою державного впливу. Зокрема науковець в галузі економіки Л. Дж. Гітман зазначає, що регулювання інвестиційної діяльності здійснюється через державне управління та ринковим механізмом. Методи державного управління поділяють на прямі чи адміністративні (встановлення стандартів, квот, лімітів, пряме регулювання цін і заробітної плати тощо), непрямі чи економічні (фінансові (державний бюджет, грошова, податкова і кредитна політика, політика цін і доходів, фінансова допомога суб'єктам економіки (прямі субсидії, субвенції, пільгове оподаткування), державне замовлення та займи), індикативне планування, добровільна участь підприємств у виконанні державних програм тощо). Економічні та адміністративні методи тісно взаємопов'язані між собою. Так, будь-який економічний регулятор несе в собі елементи адміністрування, оскільки контролюється тією чи іншою державною службою. В свою чергу, у кожному адміністративному регуляторі є щось економічне, тобто він непрямо впливає на економічні дії суб'єктів господарювання².

У сучасній ринковій економіці інвестиційна діяльність є найбільш регульованою з боку держави – одна з найважливіших сфер державної опіки й активного втручання. Однією з найбільш важливих складових теорії і практики регулювання інвестиційної діяльності у ринковій економіці є визначення раціональних меж цього процесу. В науковій літературі ця проблема нерідко визначається як пошук оптимального співвідношення і забезпечення на практиці ринкових і державних механізмів, ринку і держави. Так, А.А. Пересада зазначає, коли модель економіки є ринкового типу, то держава не повинна нашкодити ринку³. Інший вітчизняний науковець в галузі державного управління Н.С. Орлова стверджує, що надмірна зарегульованість може призвести до втрати мобільності інвестиційної політики держави, тому необхідно встановлення раціонального співвідношення між прямим державним регулюванням та ринковим саморегулюванням інвестиційних процесів⁴.

Основне завдання державного регулювання полягає не у «скасуванні принципів і механізмів ринкового господарювання», а у тому, аби «сприяти створенню сприятливих умов для активізації інвестиційної діяльності господарюючих суб'єктів на основі ринкового механізму»⁵.

Таким чином, поряд із суто ринковими соморегуляторами у вигляді попиту, пропозиції та наявності конкуренції для успішного розвитку економіки країни необхідною є наявність певних державних та регіональних регуляторів – форм та методів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру. Лише з поєднанням адміністративного регулювання та ринкового саморегулювання можливо забезпечити високий рівень соціально-економічного розвитку країни. Не становить виняток і інвестиційна діяльність, що є однією з основних складових економіки. Зауважимо, що неможливо один раз і назавжди визначити раціональні межі регулювання державою економіки загалом і інвестиційної діяльності зокрема. Залежно від економічної ситуації в державі Уряд повинен нарощувати або послаблювати управлінський вплив на економічні та інвестиційні процеси в країні. Так, в умовах проведення реформ, а також кризи регулююча роль держави підвищується, а в умовах стабільності і поживлення економіки – ослаблюється.

Необхідно відмітити, що за радянських часів держава в особі уповноважених органів управляла народним господарством країни, застосовуючи переважно, командно-адміністративні методи управління. В Радянському Союзі органи державної влади були домінуючою фігурою в економічній системі, оскільки здійснюване ними централізоване управління та планування охоплювало всю сферу господарювання держави, що закріплювалося нормами адміністративного права. З прийняттям Конституції України 1996 р. демократизація нашого суспільства дозволила виявити нове призначення держави в умовах свободи економічної діяльності і, відповідно найбільш оптимальні форми та методи державного регулювання з урахуванням новизни для України цивілізованих ринкових відносин.

Конституційно-правове закріплення функціонального обов'язку Уряду України проводити інвестиційну політику як самостійний напрям економічної політики, що отримало подальший розвиток у ст. 10 Господарського кодексу України, логічно передбачає існування спеціального правового механізму формування та реалізації такої політики, включаючи відповідних суб'єктів державного управління та організаційно-правові методи і форми державно-управлінського впливу на відносини у сфері інвестування.

Слід зауважити, що чинне законодавство України не містить визначення «державного регулювання», хоча цілі, основні напрями та форми участі держави у регулюванні економіки знайшли своє відображення у численних нормативно-правових актах.

Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється в різних правових формах із застосуванням різноманітних правових засобів. Так, згідно із ч. 1 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність», державне регулювання інвестиційної діяльності включає: управління державними інвестиціями; регулювання умов інвестиційної діяльності; контроль за здійсненням інвестиційної діяльності всіма інвесторами та іншими учасниками інвестиційної діяльності.

Серед методів *управління державними інвестиціями* чинне законодавство (ч. 2 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність») відзначає: планування, визначення умов і виконання конкретних дій по інвестуванню бюджетних і позабюджетних коштів.

Державне регулювання інвестиційної діяльності, відповідно до ч. 3 ст. 12 Закону України «Про інвестиційну діяльність», здійснюється шляхом: подання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих регіонів, галузей, виробництв; 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 заходів⁶.

Проте зазначені положення Закону не відображають повною мірою форми та засоби, що має застосовувати держава для активації інвестиційної діяльності, спрямованої на модернізацію реального сектору економіки та забезпечення сталого економічного розвитку.

О.М. Вінник відзначає недосконалість Закону щодо визначення форм та засобів, що застосовує держава у сфері інвестиційної діяльності взагалі і щодо державного інвестування зокрема. Науковець стверджує, що як організатор господарського життя в суспільстві, в т.ч. його складової – сфери інвестування, держава застосовує такі форми:

нормативне регулювання – встановлення правил організації та здійснення інвестування в Україні за участю суб'єктів, що функціонують на базі будь-яких форм власності;

поточне управління сферою інвестування (видача дозволів, ліцензій реєстрація іноземних інвестицій, окремих видів договорів інвестиційного характеру, проведення державної експертизи інвестиційних проектів);

контроль (перевірка відповідності діяльності інвесторів, виконавців та інших учасників інвестиційних відносин встановленим правилам, нормам і нормативам, виявлення правопорушень та застосування до порушників заходів впливу з метою усунення негативних наслідків неправомірної поведінки та відновлення попереднього – до вчинення правопорушення – стану інвестиційних відносин);

програмування та прогнозування (в залежності від сфери інвестування – державний сектор економіки чи інші сектори)⁷.

На думку автора, російське законодавство більш вдало визначає форми та методи державного регулювання інвестиційної діяльності. Так, ст.11 Федерального закону від 25 лютого 1999 р. №39-ФЗ «Про інвестиційну діяльність в РФ, здійснювану у формі капітальних вкладень» визначає наступні форми та методи державного регулювання інвестиційної діяльності:

1) *створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності, здійснюваної у формі капітальних вкладень*, шляхом:

– удосконалення системи податків, механізму нарахування амортизації та використання амортизаційних відрахувань;

– встановлення суб'єктам інвестиційної діяльності спеціальних податкових режимів, що не носять індивідуального характеру;

– захисту інтересів інвесторів;

– надання суб'єктам інвестиційної діяльності пільгових умов користування землею та іншими природними ресурсами, що не суперечить законодавству Російської Федерації;

– розширення використання коштів населення та інших позабюджетних джерел фінансування житлового будівництва і будівництва об'єктів соціально-культурного призначення;

– створення та розвитку мережі інформаційно-аналітичних центрів, здійсню-

ючих регулярно проведення рейтингів і публікацію рейтингових оцінок суб'єктів інвестиційної діяльності;

- вживання антимонопольних заходів;
- розширення можливостей використання застав при здійсненні кредитування;
- розвитку фінансового лізингу в Російській Федерації;
- проведення переоцінки основних фондів у відповідності з темпами інфляції;
- створення можливостей формування суб'єктами інвестиційної діяльності власних інвестиційних фондів;

2) *пряма участь держави в інвестиційній діяльності, здійснюваній у формі капітальних вкладень, шляхом:*

- розробки, затвердження і фінансування інвестиційних проектів, здійснюваних Російською Федерацією разом з іноземними державами, а також інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок коштів федерального бюджету;
- розміщення коштів федерального бюджету для фінансування інвестиційних проектів в порядку, передбаченому законодавством Російської Федерації про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб;
- проведення експертизи інвестиційних проектів у відповідності із законодавством Російської Федерації;
- захисту російських організацій від поставок морально застарілих і матеріаломістких, енергомістких і ненаукомістких технологій, обладнання, конструкцій і матеріалів;
- розробки і затвердження стандартів (норм і правил) і здійснення контролю за їх дотриманням;
- випуску облігаційних займів, гарантованих цільових займів;
- долучення до інвестиційного процесу тимчасово призупинених і законсервованих об'єктів будівництва, що знаходяться у державній власності;
- надання концесій російським та іноземним інвесторам за результатами торгів (аукціонів і конкурсів) відповідно до законодавства Російської Федерації⁸.

Так, ст.11 Федерального закону від 25 лютого 1999 р. №39-ФЗ «Про інвестиційну діяльність в РФ, здійснювану у формі капітальних вкладень» визначає дві основні форми державного регулювання: створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності; пряма участь держави в інвестиційній діяльності.

Створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності (регулювання) передбачає використання різноманітних методів та важелів впливу, що стимулюють розвиток інвестиційної діяльності, а саме податкову, амортизаційну політику, захист інтересів інвесторів та інші засоби економічного впливу.

Пряма участь держави в інвестиційній діяльності полягає у здійсненні за рахунок коштів федерального бюджету і бюджетів суб'єктів Російської Федерації капітальних вкладень у відповідності з федеральними і регіональними цільовими програмами, а також згідно пропозицій Уряду і Президента РФ.

Зауважимо, що Федеральний Закон від 25 лютого 1999 р. №39-ФЗ «Про інвестиційну діяльність в РФ, здійснювану у формі капітальних вкладень» у визначенні форм державного регулювання інвестиційної діяльності більш близький ніж Закон України «Про інвестиційну діяльність» до законодавства економічно розвинених країн, яке не застосовує категоричний термін «державне регулювання», а оперує більш лояльним поняттям «підтримка інвестиційної діяльності з боку держави».

У світовій практиці за рівнем та 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. *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. *Стратегія децентралізованого регулювання* характеризується більш опосередкованою участю держави у інвестиційному розвитку окремих організацій та суб'єктів господарювання. До форм опосередкованого впливу держави на інвестиційну діяльність можна віднести: державне кредитування, державні позики, роздержавлення і приватизацію, податкове регулювання, амортизаційну політику, державний лізинг, ліцензування і квотування, антимонopolні заходи, стандартизацію та ін. Засоби непрямого впливу держава реалізує через свої інституції як учасник інвестиційного процесу. *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, Швеції⁹.

Кабінет Міністрів України 29 вересня 2010 року схвалив Концепцію Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки, 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 сектору, концентрації зусиль на пріоритетах розвитку, підвищенню привабливості об'єктів інвестування, створенню умов як для прямої участі держави в інвестуванні, так і непрямої шляхом стимулювання залучення інвестицій¹⁰.

Підсумовуючи вищевикладене відзначимо, що державне регулювання інвестиційної діяльності - це складова державного управління економікою, що полягає у 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 та методів державного регулювання інвестиційної діяльності здійснюється органами державної влади в залежності від ступеня розвитку економіки країни та інвестиційних відносин, конкретної економічної ситуації та обраного державою курсу інвестиційної політики.

1. *Теория государства и права: Курс лекций* / Под ред. М.Н. Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Зерцало-Темис, 1996. – С. 143-156. 2. *Гитман Л. Дж., Джонс М.Д.* Основы инвестирования / Пер. с англ. – М.: Дело, 1997. – С. 99. 3. *Пересада А.А.* Управление инвестиционным процессом. – К.: Либра, 2002. – С. 102. 4. *Орлова Н.С.* Развитие багаторівневої системи державного регулювання інвестиційної діяльності: Дис. ... канд. наук з держ. управління. – Д.: Донецька Державна академія управління, 2003. – С. 30. 5.

Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособ. / Под. ред. И.В. Столярова. – М.: Дело, 2001. – С. 26. **6.** Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. № 1560 // ВВР України. – 1991. – № 47. – Ст. 646. **7.** Вінник О.М. Інвестиційне право: Навч. посіб. 2-ге вид. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 69. **8.** *Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. №39-ФЗ// Сборник Законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 52. – Ст. 5757.* **9.** Гесць В.М., Семиноженко В.П. Інноваційні перспективи України. – Х.: Константа, 2006. – С. 124-126. **10.** Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 року № 1900-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.in.gov.ua/index.php?get=564