

## **УКРАЇНА І МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЯМИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 298–304

*Проблема правового забезпечення державного управління інвестиціями та формування сучасної державної інвестиційної політики належать до групи найбільш важливих та актуальних питань, які вивчаються юридичною та економічною наукою, а також наукою державного управління.*

Економіка України, яка погано піддається управлінському впливу, на сьогодні потребує нестандартного підходу, концептуальну основу моделі якого в перехідний період міг би скласти синтез адміністративно-правових і ринкових заходів регулювання [1].

Актуальність дослідження міжнародного досвіду правового забезпечення державного управління інвестиціями зумовлюється кількома причинами. По-перше, щоб не повторювати певних помилок у сфері державного управління інвестиціями, корисно знати досвід індустріально розвинених країн із перебудови структури економіки в кризових умовах і вміло використовувати накопичений ними арсенал правових та ринкових інструментів і моделей по виходу з кризових ситуацій [2]. По-друге, у результаті істотних економічних перетворень останніх десятиліть українська економіка опинилась у принципово новому стані, який, на думку багатьох фахівців, оцінюється як кризовий. На сучасному етапі розвитку від системи державного управління вимагають не тільки сприяння залученню інвестицій з усіх можливих джерел, а й контроль за їх цільовим використанням, що дає змогу активізувати як виробничі й технологічні чинники економічного розвитку, так і соціальні, наукові, організаційні, природні [3]. Усе це змушує Україну максимально активно та ефективно використовувати наявний міжнародний досвід у зазначеній галузі державного управління та правового регулювання.

Таким чином, ставлячи на меті аналіз міжнародного досвіду правового забезпечення державного управління інвестиціями в контексті його застосування у сучасній Україні, маємо вирішити такі завдання: а) виявити основні проблеми державної інвестиційної політики в Україні, що можуть бути розв'язані за допомогою звернення до міжнародного досвіду; б) окреслити досвід правового регулювання процесу державного управління інвестиціями провідних держав світу; в) визначити позитивний міжнародний досвід та напрями його рецепції у практиці правового регулювання державного управління інвестиціями в сучасній Україні.

З погляду сформульованих завдань безумовний інтерес викликає японський досвід реформи державного управління інвестиціями. Сугубо ринковою, органічно вписаною в теорію економіки попиту та пропозиції, є так звана концепція національної "промислової політики", під якою в широкому сенсі розуміють протекціоністську політику держави відносно реального, підприємницького сектору в економіці. Не підриваючи позицій вільного ринку, промислова політика, на відміну від "економіки пропозиції", відводить певну роль державі в розподілі сукупного капіталу по

галузям. Не порушивши національних традицій, передова концепція “промислової політики” зародилась й успішно пройшла широкую практичну апробацію в Японії, сприяла через структурну перебудову промислових галузей перетворенню національної економіки країни в динамічну систему, яка легко пристосовується до нових умов. Головна ціль промислової політики – модифікація галузевої структури національного господарства шляхом спільних зусиль держави й приватного капіталу. На думку професора Гарвардського університету Р. Рейча, промислова політика набагато ефективніше слугує завданню стимулювання інвестицій, ніж традиційна макроекономічна “економіка пропозиції”. Не випадково японська модель структурної перебудови промисловості (після Другої світової війни) здійснювалась не тільки дуже швидкими темпами (за відносно короткий час), а й була проведена з мінімальними соціальними витратами.

Водночас більш консервативна німецька інвестиційна політика уряду післявоєнної Німеччини, яка орієнтувала виробників не стільки на технологічні прориви, скільки на постійне вдосконалення вже існуючих видів продукції, стала причиною того, що багато підприємців країни, спираючись на світову кон'юнктуру ринку, розміщували свій капітал за кордоном у нових, більш перспективних напрямках діяльності. Усе це стримувало інвестиційний процес у самій Німеччині і призвело до того, що ФРН, на відміну від Японії, розвивалась не настільки швидко й поступилася своїми позиціями на світових ринках багатьох товарів своїм конкурентам. На відміну від не настільки далекоглядної німецької влади, відповідно зі спеціально розробленою державною програмою, спираючись на пріоритети розвитку виробничої сфери економіки і враховуючи насиченість світового ринку продукцією традиційних галузей економіки, японський уряд проводив політику стримування інвестиційної активності в традиційних сферах діяльності, скорочуючи тим самими їх трудовий і виробничий апарат, проте водночас стимулював пошук нових галузей прикладання капіталів як

в перспективних, так й у вже існуючих галузях.

Фактично весь період промислового підйому і подальшого швидкого економічного розвитку Японії супроводжувався передусім максимально можливим і динамічним інвестуванням нових наукоємних галузей. Паралельно стабілізувалися або впевнено зростали інвестиції і в традиційні галузі. Особлива увага приділялася перетворенню організаційних структур виробництва. Якщо перепрофілювання депресивних фірм було неможливим, то обладнання продавалося частинами дрібним і середнім підприємствам, підтримка і розвиток яких були передбачені урядовою програмою. Збереженню підлягали тільки найбільш конкурентоспроможні й ефективні виробничі потужності. Успішна реформаторська післявоєнна політика японського уряду із реконструкції промисловості в центр уваги ставила допомогу фірмам у раціоналізації і модернізації їх структури і спрямовувала діяльність фірм у потрібне для національної економіки русло. При цьому робилося все, щоб тяжкий процес досягнення фінансової стабілізації був сплачений головним чином багатими. З цією метою уряд “заморозив” усі депозити в банках і ввів разове оподаткування наявного майна. Досвід Японії свідчить про те, що добрі результати досягаються лише в тому випадку, коли продумана економічна політика вміло поєднується з використанням сприятливих внутрішніх чинників і спирається на підтримку кваліфікованих управлінських кадрів. Переконатися в цьому можна на конкретному прикладі передової і нині незалежної країни, де вибір правильного управлінського рішення, а потім швидке і послідовне втілення його в життя, дали практичні високі результати у відносно короткі терміни.

Не викликає сумніву, що базові положення зарубіжної промислової політики прийнятні і для застосування в Україні. По-перше, посилення ролі держави в регулюванні ринку капіталу (державна підтримка виробничих інвестицій, а також регулювання джерел фінансування і забезпечення відповідності накопичень і капіталовкладень),

що дасть можливість здійснити поступовий перехід до створення економіки з переважаючою часткою оброблювальної промисловості, конкурентоспроможною на світовому ринку, і домінуючою роллю високотехнологічних галузей. По-друге, побудова зорієнтованої на розвиток базових галузей і довгострокові цілі економічного зростання фінансової системи (незважаючи на високий ступінь регулювання, фінансовий сектор повинен залишатися конкурентним), що визначається завданнями поточного періоду, головне з яких полягає у подоланні технологічного розриву між Україною і країнами Заходу (це вимагає переходу від короткострокової кредитної орієнтації до довгострокової і від прямого фінансування до непрямого, що обумовлене інфляційними вимогами у відносинах “кредитор-боржник”). По-третє, система фіксованих цін і відтворення нормальної цінової структури, яка дає неспотворені орієнтири розвитку всіх галузей промисловості. По-четверте, дотримання суворої бюджетної економії (встановлення державного контролю за розміщенням і використанням дефіцитних і непоправних ресурсів). По-п’яте, система субсидій пріоритетних виробництв (виробники пріоритетних товарів, чії витрати перевищують фіксовані ціни, отримують субсидії, які сприяють м’якому, що не супроводжується обвальними спадами переходу економіки до рівноважного стану, а решту підприємств свої проблеми мають вирішувати самі, шляхом поліпшення організації і управління) націлена на концентрацію ресурсів у пріоритетні галузі для виробництва стратегічно важливих і конкурентоспроможних товарів. По-шосте, система жорсткого контролю за зовнішніми фінансовими операціями (для регулювання грошових потоків через кордони) і встановлення єдиного фіксованого обмінного курсу валюти (для усунення прихованого субсидування контрагентів зовнішньої торгівлі); ціни на товари, що експортуються, повинні встановлюватися урядом, а виручка від їх продажу за кордоном – накопичуватися на особливих державних кошторисах, з яких проводиться закупівля імпортованих товарів, що реалізуються

потім на внутрішньому ринку за фіксованими цінами (ціновий курс тут можна обчислити апіорі по кожному проданому товару). По-сьоме, перегляд і виправлення результатів помилок прискореної приватизації державності (мається на увазі оптимальне обмеження масштабів денационалізації, що не обіцяє в даний час досягнення позитивно високих економічних показників) і витрат надто поспішної лібералізації економіки.

У цілому номенклатура першочергових заходів інвестиційної підтримки підприємств промислового комплексу країни має включати перехід від ліберально-монетаристської (боргової економіки) до виробничо-трансформаційної моделі (цивілізованої регульованої ринкової економіки) з відповідними пріоритетами: відновлення системи держзамовлення; оптимальне вирішення проблеми прямого централізованого державного фінансування й інвестицій; надання пільгових кредитів пріоритетним галузям і виробництвам; посилення ролі інвестиційного податкового кредиту; проведення протекціоністської політики уряду на внутрішньому і зовнішньому ринках відносно вітчизняного товаровиробника; гарантії уряду під інвестиції вітчизняних та іноземних інвесторів; відновлення законних заощаджень громадян, обмеживши їх використання на час кризи тільки цілями інвестування або придбанням товарів тривалого користування вітчизняного виробництва.

Враховуючи реальні суспільні потреби, що виражаються в платоспроможному попиті, ціни до певної міри слугують регулятором пропорцій суспільного відтворення. При цьому головне завдання ціни як грошового виразу вартості полягає в тому, щоб попит споживача трансформувати у відповідні пропорції виробництва. Проте в цей час в Україні її регулююча роль надмірно ослаблена. На сьогодні вільні ціни відтворюють негативну структуру виробництва, що склалася, і кризову економічну ситуацію. Сама по собі обвальна лібералізація цін, що проводиться без державного регулювання, ізольовано і поза системою решти всіх адекватних перетворень перехідного періоду до ринку (ство-

рення повноцінної інфраструктури ринку, конкурентного середовища та ін.) ніколи не може дати позитивних результатів. Навіть у країнах з розвинутою ринковою економікою будь-які макроекономічні перетворення здійснюються за допомогою системного підходу до виникаючих складних проблем і по-сильними для держави темпами. Показовим прикладом у цьому для України може бути практика реформації післявоєнної Німеччини, що полягає в раціональних діях німецького уряду. Так, регулювання внутрішньої процентної ставки на капітал було відмінене тільки у 1967 р., у 1970 р. близько третини цін в економіці ФРН все ще знаходилося під прямим або непрямим контролем держави, а вимога до експортерів обмінювати всю валютну виручку на національну виявилася знятим лише у 1974 р.

Без урахування позитивного досвіду інших країн по виходу їх з економічної кризи безконтрольна лібералізація цін призвела до порушення грошового обігу, нестачі платіжних засобів, різкого зменшення інвестицій. При цьому пропорції і рівні внутрішніх цін на українському ринку (що штучно прирівнюються до рівнів світового ринку) мають кардинальні розбіжності із структурою поточних і капітальних витрат, що склалася в країні (визначаються відсталими технологіями і більшою ресурсо- та енергоємністю виробництва).

Усе це, разом з монопольним підвищенням цін на окремі види ресурсів і транспортні перевезення, завищенням ставок банківських кредитів, стимулює так звану інфляцію витрат, результатом якої стало негативне явище підтримки високих цін і ставок кредитів спекулятивно-посередницькими структурами і монополістами. Негативна ситуація, що склалася, вимагає від уряду країни швидкого введення в економічну політику ефективного механізму регулювання цін, тобто переходу до керованого процесу лібералізації цін. Базою для формування такого механізму в Україні може послужити багатий досвід державного регулювання цін у країнах з розвиненим ринковим середовищем. Більшість з них має спеціальні законодавчі акти,

що визначають права і роль державних органів у регулюванні цін, має права й обов'язки виробників у встановленні цін і права споживачів. Так, в Австрії державне регулювання здійснюється на основі закону про ціни, у Греції діє кодекс ринкового регулювання, затверджений указом Президента. У Данії ціноутворення регулюється законом про конкуренцію, у Норвегії цінові проблеми вирішуються відповідно до закону про контроль за цінами, прибутком і обмеженням конкуренції. У Швейцарії держава впливає на процес ціноутворення за допомогою ухвал федерального уряду про захисні ціни на товари, які доповнюються законодавчими актами про ціни на конкретні продукти. Масштаб держрегулювання цін охоплює як продукцію, що виробляється державним сектором, так і основні види продукції і послуги приватного сектору.

Як правило, жорсткому регулюванню підлягають ціни на продукцію трьох провідних промислових блоків: продукцію, що визначає інфраструктуру національного господарства (транспорт, зв'язок, енергетика, паливо); продукцію, що визначає вартість, якість і рівень життя населення (зерно, м'ясо, молоко, житло, комунальні послуги); продукцію, що вимагає зовнішньоекономічних преференцій. На проміжний продукт ціни, як правило, не регулюються. У цілому ступінь державного регулювання цін в окремих країнах і в окремі періоди різна. Вона залежить від загального стану економіки, конкретної кон'юнктури в окремих галузях і від тієї, що проводиться національним урядом соціально-економічної політиці. Зазвичай, ступінь державного регулювання тим більший, чим складніша реальна економічна ситуація. В умовах кризи найбільш кардинальною мірою служить блокування всіх цін на тривалий термін (до шести місяців). Можуть встановлюватися також жорстко фіксовані ціни на одні товари і послуги, а на інші – максимальний або мінімальний їх рівень. В окремих випадках регулюється прибуток (у відсотках або абсолютному виразі) [4].

Як показує світовий досвід, існують різні способи зупинити кумулятивне розгортання

спіралі цін, до основних з яких фахівці відносять: встановлення контролю над рухом цін і доходів за допомогою різних форм регулювання ринків товарів і чинників виробництва (адміністративний контроль за цінами і доходами); зміцнення в реальному виразі валютного курсу національної грошової одиниці, внаслідок чого знижуються відносні ціни товарів, що імпортуються й експортуються, і посилюється цінова конкуренція продавців на внутрішньому ринку, сковуючи подальше зростання цін; зниження оподаткування елементів вартості товарів, що входять у витрати виробництва; нарощування імпорту, що дає можливість пом'якшити нерівновагу на товарних ринках і заблокувати тим самим джерела структурної інфляції; дефляційне регулювання й управління сукупним попитом за монетаристськими рецептами обмеження зростання грошової маси з метою обмеження попиту. При відносній стабільності цін і низькому ступені інфляції зростання цін на Заході контролюється через спеціальну систему угоди між галузями. Така ситуація може бути характерна тільки для стійкого розвитку економіки. Ретельне вивчення досвіду державного регулювання ринкових цін у капіталістичних країнах дає змогу знайти найоптимальніший варіант регулювання цін у нашій країні. Але у будь-якому випадку для виведення економіки з кризової ситуації структура цін має устоятися.

Для залучення тимчасово вільних засобів (заощаджень) українських респондентів не в останню чергу потрібно взяти всі можливі заходи для відновлення довіри приватних інвесторів і пересічних громадян до зобов'язань держави, інститутів фондового ринку і банківських структур [5]. Тільки в цьому випадку можна буде змінити парадоксальну ситуацію, в якій промисловість країни страждає від дефіциту інвестиційних ресурсів, а її громадяни, не довіряючи державі чверть своїх доходів, зберігають їх удома “в кубушці”. Ще одним крупним джерелом інвестиційних надходжень могли б стати страхові компанії, за рахунок активної діяльності яких є реальна можливість “перекачати” заощадження населення (“вільні” засоби гро-

мадян) у сферу виробничих інвестицій. Тут у галузі інвестицій виявляється вельми дивна політика уряду, коли, з одного боку, робляться широкомовні заяви про необхідність залучення грошових ресурсів у розвиток виробництва, з другого – засоби, які могли б застосовуватися і в промисловості, самим же урядом спрямовуються на інші заходи [6]. Найбільшою мірою це стосується Державних короткострокових облігацій. У зв'язку з цим, вимоги з боку різних конструктивних сил країни кардинального коригування економічного курсу диктуються розумінням, що альтернативою цьому можуть стати вже неконтрольовані зміни в умовах краху всієї загальнодержавної системи, а отже, і суспільства.

Економічна політика, що проводиться до сьогодні владою, не передбачає жодних дієвих заходів, здатних протистояти подальшому зниженню інвестиційної активності в реальному виробничому секторі і посиленню кризи. Для виживання країни необхідні серйозні зміни національної економічної і соціальної політики [7]. Генеральна лінія цих змін перебуває в площині підвищення і зміцнення ролі державного регулювання перехідною економікою, посилення відповідальності вищих посадовців за неналежне виконання своїх посадових і функціональних обов'язків. Нині Україна потребує не ескалації соціально-політичної напруженості, а швидкого подолання нинішньої кризи і створення сприятливих умов для реального макроекономічного зростання [8].

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного нами дослідження, можна зробити такі висновки. По-перше, вивчивши світовий досвід державної інвестиційної політики, зокрема країн Західної Європи і Японії, можемо виявити певні засади його використання для України: відновлення системи держзамовлення; оптимальне рішення проблеми прямого централізованого державного фінансування та інвестицій; надання пільгових кредитів пріоритетним галузям і виробництвам; посилення ролі інвестиційного податкового кредиту; проведення протекціоністської політики уряду на внутрішньому і зовнішньому ринках відносно вітчизня-

ного товаровиробника; гарантії уряду під інвестиції вітчизняних та іноземних інвесторів; відновлення законних заощаджень громадян, обмеживши їх використання на час кризи тільки цілями інвестування або придбанням товарів тривалого користування вітчизняного виробництва. По-друге, з числа зазначених вище ключових стабілізаційних заходів підвищеної уваги до себе вимагає сформована державою політика відносно структури цін на товари й послуги. Основні інституційні стратегії: проведення державою селективної політики, спрямованої в першу чергу на підтримку пріоритетних виробництв і наукоємних технологій; своєчасна і пропорційна дії інфляційних процесів, переоцінка основних фондів для відрахування до амортизаційного фонду засобів, потрібних для їх повного відтворення; створення ФПП, об'єднуючих банківський і промисловий капітал; розвиток лізингового підприємництва і фінансових трастових операцій; організація цивілізованого ринку цінних паперів; залучення іноземного капіталу; державна підтримка і захист курсу вітчизняної валюти, заборона на використання іноземної валюти у внутрішньому обігу країни; стимулювання повернення українського капіталу в країну і запобігання його подальшому витоку.

*Визначені необхідні в кризовий час основні державні інституційні стратегії: проведення державою селективної політики, спрямованої на підтримку пріоритетних виробництв і наукоємних технологій; своєчасна і пропорційна дії інфляційних процесів переоцінка основних фондів; створення ФПП, об'єднуючих банківський і промисловий капітал; розвиток лізингового підприємництва і фінансових трастових операцій; організація цивілізованого ринку цінних паперів; залучення іноземного капіталу; державна підтримка і захист курсу вітчизняної валюти, заборона на використання іноземної валюти у внутрішньому обігу країни; стимулювання повернення українського капіталу в країну і запобігання його подальшому витоку.*

*Определены необходимые в кризисное время основные государственные институциональные стратегии: проведение государством селективной политики, направленной на поддержку приоритетных производств и наукоемких технологий; своевременная и пропорциональная действиям инфляционных процессов переоценка основных фондов, создание ФПП, объединяющих банковский и промышленный капитал; развитие лизингового предпринимательства и финансовых трастовых операций; организация цивилизованного рынка ценных бумаг, привлечение иностранного капитала; государственная поддержка и защита курса отечественной валюты, запрет на использование иностранной валюты во внутреннем обращении страны, стимулирование возвращения украинского капитала в страну и предотвращения его в дальнейшем утечки.*



## Література

1. Мерзляк А. Теоретичні аспекти та значення інвестицій у розвитку економіки // Вісн. Укр. акад. держ. управління. – 2001. – № 4. – С. 144.
2. Підгородецька С. Залучення іноземних інвестицій як стратегічний напрям регіонального розвитку // Вісн. Укр. акад. держ. управління. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 172.
3. Кузьмін О. Є., Князь С. В. Регулювання інвестиційної діяльності в Україні // Фінанси України. – 2002. – № 3. – С. 98.
4. Пересада А. А., Майорова Т. В. Інвестиційне кредитування: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2002. – С. 110–115.
5. Новак І. М. Пріоритетні напрямки розвитку інвестиційних процесів в Україні: комплексна оцінка та перспективи. – Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку // Матеріали доп. V Міжнар. конгресу укр. економістів, (Львів, 22–26 трав. 2000 р.). – Л.: НАН України, Ін-т регіональних досліджень. – С. 8–14.
6. Кармазіна Н. В. Завдання інвестиційної політики держави // Інвестиційна складова сталого розвитку регіону: Наук.-практ. конф., 10 груд. 2008 р.: Тези допов. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2009. – С. 81–83.
7. Зюкова Н. Б. Активізація інвестиційних процесів в Україні як основа економічного зростання // Наук. вісн. Полтав. ун-ту споживчої кооперації України. Сер. "Економічні науки". – 2003. – № 1. – С. 19–21.
8. Бекерська Д. А. Методи залучення фінансових ресурсів до економіки країни // Наук. пр. Одеської нац. юрид. акад. – Одеса: Юрид. л-ра, 2002. – Т. 1. – С. 184–189.

*Certain necessary in time of crisis, major public institutional strategy of selective state policies aimed at supporting the priority industries and high technologies, timely and proportionate action inflationary revaluation of fixed assets, the creation of FPG, combining banking and industrial capital, the development of the leasing business and financial trust operations, organization of civilized securities market, attracting foreign capital, government support and protection of the national currency rate, a ban on the use of foreign currency in domestic circulation of the country, encourage the return of Ukrainian capital into the country and prevent its further leakage.*

Надійшла 5 грудня 2011 р.