

УДК 351.82:338.23

**С. М. Сілюкова**, аспірант кафедри державного управління та земельного кадастру  
Класичного приватного університету

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ  
РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано нормативно-правове та інституційне забезпечення державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України.*

*Ключові слова: інвестиційний потенціал регіонів; державне регулювання; інституційне забезпечення; правове забезпечення.*

*In the article analyzes the legal and institutional framework of government regulation of the investment potential of the regions of Ukraine.*

*Key words: investment potential of regions; state regulation; institutional maintenance; legal maintenance.*

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Практика застосування механізмів державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України свідчить, що вплив державних органів влади на економічні процеси в регіонах не завжди об'єктивний та обгрунтований. Відсутність збалансування інтересів усіх суб'єктів державного управління та детальних обрахунків ефективності прийнятих управлінських рішень часто ускладнює соціально-економічну ситуацію в регіонах країни, призводить до нестабільності законодавства, зниження інвестиційної привабливості та зменшення ділової активності в регіонах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). У своїх дослідженнях окремим аспектам цієї складної та багатопланової проблеми приділяли увагу вітчизняні вчені, зокрема: О. Амосов, В. Бакуменко, С. Біла, В. Бодров, В. Воротін, А. Гальчинський, А. Дегтяр, С. Дорогунцов, В. Дорофійенко, П. Єщенко, В. Князев, Ю. Куц, М. Латинін, В. Луговий, В. Мартиненко, В. Мамонова, А. Мерзляк, І. Михасюк, О. Мордвінов, П. Надолішний, Н. Нижник, В. Черняк, А. Чухно, В. Шамрай, І. Ястремський та ін. Проте складність і багатогранність питань, пов'язаних із залученням інвестицій в економіку регіонів України, зумовлює необхідність оцінки рівня нормативно-правового та інституційного забезпечення державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України. Усе це визначає актуальність і своєчасність дослідження.

**Мета статті** (формулювання цілей статті (постановка завдання) – визначення рівня нормативно-правового та інституційного забезпечення державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обгрунтуванням отриманих наукових результатів). Необхідною умовою покращання інвестиційної та економічної ситуації в Україні є подальша децентралізація державного управління, яка здатна підвищити демократичний потенціал суспільства, сприяти підвищенню управлінської

© С. М. Сілюкова, 2013

компетенції регіональних та місцевих органів влади. На жаль, сучасна практика формування інвестиційних програм регіонального рівня надто недосконала. У переважній більшості обласні інвестиційні програми – це просте зведення зібраних з районів проектів збільшення виробництва певних підприємств, в яких економічне обґрунтування вкрай недосконале. Якщо брати до уваги місцевий рівень економічного розвитку, то можливостей сільських, селищних та міських (у малих містах) органів місцевого самоврядування (ОМС) недостатньо для кваліфікованого моніторингу та управління не тільки інвестиційними процесами, але й економічним розвитком у цілому. У штатному розкладі сільських та селищних ОМС часто немає навіть посади економіста, що, як правило, пояснюється обмеженістю бюджетного фінансування. Навіть за наявності відповідних штатних одиниць в ОМС вищого рівня переважаність великою кількістю поточних проблем не дає фахівцям можливості реального впливу на інвестиційні процеси [1].

Проведення державно-адміністративної реформи залишається пріоритетом номер один для подальших дій Уряду України в напрямку підвищення якості інвестиційного клімату в країні. Незважаючи на те, що уряд здійснював деякі заходи в цьому напрямку, система державного управління в країні все ще залишається неефективною і має риси, успадковані з часів “радянського минулого”. Це, в першу чергу, громіздкість та непрозорість у прийнятті державних рішень, бюрократія й нечітке розмежування компетенції між урядовими відомствами. Отже, чинна система підготовки, прийняття та реалізації документів, які стосуються економічної політики держави, гальмує здійснення економічних реформ, котрі покращили б інвестиційний клімат країни [2].

Необхідність адміністративної реформи як в Україні, так і в більшості розвинених країн світу зумовлена поглибленням розриву між суспільством та органами державної влади [3].

Спроби поліпшити систему державного регулювання економіки в Україні розпочалися ще в 1997 р. Через прийняття низки указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України вдалося частково запровадити єдину державну регуляторну політику для господарської діяльності на рівні центральних і місцевих органів виконавчої влади. А вже з січня 2004 р. набув чинності Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [4], який фактично започаткував новий етап побудови сучасної ефективної системи державного управління на всіх рівнях.

Досвід західних країн показує, що запровадження збалансованої регуляторної політики дозволяє активізувати економічні процеси в країні, зокрема у сфері малого та середнього бізнесу, й залучати інвестиції. Тому для забезпечення дотримання принципів державної регуляторної політики відповідно до форм та рівня державного регулювання господарських відносин, реальних потреб і вимог ринку, досягнення балансу інтересів суб’єктів господарювання, громадян і держави, було прийнято Указ Президента України “Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики” від 1 червня 2005 р. № 901/2005 [5].

Кваліфіковане управління регіональним розвитком потребує фахівців із навичками аналітичної роботи, здатних вивчати ринок і можливі ризики підприємницької діяльності, використовувати системний підхід у виконанні завдань управління чи супроводу інвестиційних проектів. Представники місцевої влади чи фахівці, уповноважені здійснювати безпосередній контакт з інвестором, мусять не тільки досконало володіти інформацією щодо місцевого економічного розвитку, його стратегічних напрямів та перспектив, але й урахувати професійну, ментальну, національну специфіку кожного потенційного інвестора. З іншого боку, успішна робота представників влади з інвесторами є запорукою формування сприятливого інвестиційного клімату регіону, чинником залучення додаткових інвестиційних ресурсів у його розвиток. Саме представники місцевої влади здатні надати потенційному інвесторові необхідну підтримку [1].

Ураховуючи необхідність налагодження ефективного діалогу між інвесторами та органами виконавчої влади, а також створення додаткових умов для конструктивного діалогу між суб'єктами господарювання та органами виконавчої влади Постановою Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо удосконалення роботи органів виконавчої влади з інвесторами" від 26 листопада 2008 р. № 1024 передбачається:

– створити єдиний механізм досудового врегулювання спорів між інвесторами та органами виконавчої влади шляхом затвердження Типового положення про комісію сприяння досудовому врегулюванню спорів з інвесторами при органах виконавчої влади та рекомендувати органам місцевого самоврядування використовувати зазначене положення для досудового врегулювання спорів з інвесторами;

– поширити повноваження рад з питань залучення іноземних інвестицій при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських держадміністраціях на розгляд питань, пов'язаних з інвестиційною діяльністю суб'єктів господарювання, незалежно від країни їх походження, шляхом унесення відповідних змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 28.03.2002 р. № 382 "Про затвердження Типового положення про раду з питань залучення іноземних інвестицій при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях" [6].

На наш погляд, прийняття цієї постанови забезпечило вдосконалення роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з інвесторами шляхом створення єдиного механізму досудового врегулювання спорів з інвесторами для запобігання зверненням інвесторів до судів, що позитивно вплинуло на регіональний і національний інвестиційний клімат, а також створило додаткові умови для конструктивного діалогу між суб'єктами господарювання та органами виконавчої влади обласного рівня щодо вирішення питань, пов'язаних із державним управлінням стратегічним розвитком інвестиційного потенціалу регіонів України.

Інвестиційна діяльність на рівні регіонів відображає макроекономічні тенденції, але й зазнає впливу економічної ситуації та соціально-економічних умов у регіонах. Це потребує коригування й регулювання з боку органів влади.

Підвищення ефективності державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України передбачає подолання значної міжрегіональної диференціації умов такого розвитку. Наслідками значної диференціації є збільшення кількості регіонів, неспроможних самостійно розв'язувати власні соціально-економічні проблеми, їхня низька конкурентоспроможність та інвестиційна активність.

Зарубіжний досвід показує, що територіальні диспропорції мають місце практично в усіх країнах світу. Крім того, з досвіду країн, які пройшли трансформацію соціальних систем, відомо, що збільшення диспропорцій соціального розвитку – об'єктивний процес. При цьому ринкові механізми не завжди здатні подолати значні міжрегіональні відмінності. Саме тому в розвинених країнах вони доповнюються інструментами державного регулювання. Водночас держава стикається з необхідністю створення умов для зростання й розвитку всього господарства, прогресивних структурних зрушень для забезпечення однорідності територіального економічного й соціального простору [7].

Необхідною умовою реалізації цих завдань слугує якісна та об'єктивна оцінка сучасного стану та потенціалу регіонів, виявлення загальних тенденцій розвитку соціальних процесів і рівнів міжрегіональної диференціації, а також запровадження їх моніторингу.

Тому для своєчасного виявлення негативних тенденцій та забезпечення оперативного прийняття управлінських рішень у 2011 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 650 було

затверджено Порядок проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [8]. Для проведення оцінки використовуються показники соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Оцінка проводиться щокварталу на підставі наявних даних офіційної статистики, інформації, поданої міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, НАК “Нафтогаз України”, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями за визначеною методикою.

Згідно з даними оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій за 2012 р., проведеної управлінням регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України, визначено п’ять регіонів-лідерів (м. Київ, Київська, Черкаська, Харківська, Тернопільська області) та п’ять регіонів-аутсайдерів (Сумська, Житомирська, Чернігівська, Львівська та Закарпатська області) [9].

Одним із основних механізмів, що використовує держава в регулюванні розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України, є розробка нормативно-правової бази. Але слід зазначити, що нормативно-правова база, яка регламентує інвестиційну діяльність, ще не структурована. Не всі питання інвестиційної діяльності врегульовано. Так, незважаючи на те, що у 2005 р. прийнято Постанову Верховної Ради України “Про прийняття за основу проекту Закону України про іпотечні цінні папери”, цей Закон і досі не ухвалено. Залишаються неузгодженими повноваження у сфері інвестиційної діяльності, регламентовані в законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Нормативно-правовій базі, що регламентує процеси інвестиційної діяльності, не вистачає системності. Не створено єдиний інституційний простір нормативно-правового управління інвестиційно-правовою діяльністю на регіональному рівні.

Водночас за 2006–2007 рр. розроблено й ухвалено декілька принципових нормативно-правових актів з питань інвестицій. Їх важливість зумовлена необхідністю унормувань процесів інвестиційної діяльності на регіональному рівні, посиленням інституційного впливу на становище у сфері залучення інвестицій. Так, урахувавши розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення плану заходів по виконанню програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки” [10] й на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 р. “Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів” [11], у 2006 р. наказом Міністерства економіки України було затверджено Методику оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів поліпшення інвестиційного клімату у відповідних галузях економіки та регіонах. Згідно з методикою таке оцінювання здійснюється для забезпечення проведення відповідних оцінок та аналізу впливу центральних і місцевих органів виконавчої влади на інвестиційний клімат [12].

Вивчення чинної нормативно-правової бази свідчить, що методика аналізу стану соціально-економічного розвитку регіонів, яка використовується нині, не визначає якість регіонального соціального управління, передусім через відсутність комплексного підходу, єдиного переліку індикаторів, що застосовувалися б на державному рівні як своєрідний стандарт, та ефективної системи моніторингових спостережень за їх динамікою. Саме тому потрібно вдосконалити методологічні й методичні засади забезпечення регіонального розвитку на основі діагностики та моніторингу соціального розвитку регіонів [7].

Державне регулювання розвитку інвестиційного потенціалу на регіональному рівні відбувається за двома напрямками. По-перше, це підвищення інвестиційної привабливості. Інвестиційну привабливість регіону забезпечують розвиток ринкової інфраструктури, рівень заробітної плати, рівень зайнятості, соціальна ситуація, доступ до перспективних ринків збуту, високопрофесійні кадри, вагомий виробничий потенціал. По-друге, важливим механізмом управління інвестиційною діяльністю виступає регулювання обсягів централізованих капіталовкладень [13].

На думку експертів, більшість показників, за якими здійснюються моніторинг та оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів України, не дозволяла отримати інформацію щодо динаміки й обсягів диспропорцій у різних сферах регіонального розвитку за ряд років, тому вони можуть використовуватися лише для визначення поточної ситуації та прийняття оперативних управлінських рішень [7]. Отже, з метою ухвалення відповідних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях, спрямованих на розв'язання проблеми міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, районів, міст і запобігання поглибленню їх диференціації, прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ” (від 2 квітня 2009 р., № 288), що передбачає своєчасне виявлення негативних тенденцій їх розвитку та Методику, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 476, де визначено механізм оцінювання й порівняльного аналізу економічного стану та якості життя населення регіонів, районів, міст [14]. Об'єктом оцінки міжрегіональної диференціації став соціально-економічний розвиток Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Сформована база даних щодо розвитку регіонів дає можливість визначити основні причини, які обумовлюють диференціацію соціально-економічного розвитку регіонів та приймати відповідні управлінські рішення на державному, регіональному й місцевому рівнях, спрямовані на їх усунення.

Моніторинг соціально-економічного розвитку територій – це необхідна складова інституційного забезпечення процедури виявлення ознак депресивності території. Здійснення моніторингу потребує системної роботи. Водночас формування інституційних засад державного управління стратегічним розвитком інвестиційного потенціалу стосовно депресивних територій в Україні відбувається вкрай повільно й характеризується такими тенденціями:

- зберігається домінування так званого “компенсаційного” підходу до регіональної політики, що передбачає пріоритетність цільового бюджетного фінансування різних регіональних проектів та збереження практики застосування заходів “ручного управління” в розподілі коштів на ці потреби;

- надто вузьке коло передбачуваних інституційних учасників забезпечення державної регіональної політики, що не враховує європейські стандарти і підходи до формування інституційного середовища регіонального розвитку. У площині законодавчого забезпечення державної регіональної політики назріла необхідність прийняття єдиного базового закону “Про засади державної регіональної політики”;

- невизначеною у процесі державного регулювання розвитку депресивних територій є роль таких інститутів, як “Рада регіонального розвитку” та “Агенція регіонального розвитку”;

- не сформовано системної політики щодо старопромислових регіонів, зокрема шахтарських міст, які найближчим часом потраплять до розряду депресивних територій [15].

На думку вчених Національного інституту стратегічних досліджень, критеріями ефективності державної стратегії слугують оптимальні значення індикаторів стану національної безпеки

України, а державної економічної стратегії – оптимальні значення індикаторів стану економічної безпеки України [16].

Ми вважаємо, що критеріями ефективності системи державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України повинні бути індикатори інвестиційної безпеки України.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, дослідження нормативно-правового та інституційного забезпечення державного управління стратегічним розвитком інвестиційного потенціалу регіонів України свідчать про те, що не всі питання, які стосуються інвестиційної діяльності на регіональному рівні, врегульовано. Так, нормативно-правова база, що регламентує інвестиційну діяльність, ще не структурована. Формування інституційних засад державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу депресивних територій в Україні відбувається вкрай повільно. До того ж відсутність збалансування інтересів усіх суб'єктів державного управління та обрахунків ефективності прийнятих управлінських рішень часто ускладнює соціально-економічну ситуацію в регіонах країни, призводить до нестабільності нормативно-правового та інституційного забезпечення, зниження інвестиційної привабливості та зменшення ділової активності в регіонах.

Тому для покращання нормативно-правового та інституційного забезпечення державного регулювання розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України необхідно:

- удосконалити механізм державного регулювання розвитку регіонів з метою надання йому комплексності та системності;
- узгодити права й обов'язки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо окремих питань регіонального розвитку з метою усунення між ними суперечок;
- унормувати організаційно-правові засади регулювання розвитку регіонів для ефективного втілення таких інструментів стимулювання розвитку регіонів, як угоди про регіональний розвиток між Кабінетом Міністрів України та обласними радами;
- уточнити на законодавчому рівні таке поняття, як “депресивна територія”, з метою вироблення чітких заходів державного регулювального впливу на розвиток інвестиційного потенціалу депресивних регіонів України.

### Список використаних джерел:

1. Петкова Л. О. Муніципальні інвестиції та кредити : навч. посіб. / Л. О. Петкова, В. В. Проскурнін. – К. : Асоціація міст України та громад, Гнозіс; 2006. – 158 с.
2. Раффаседер А. Перешкоди для інвестицій в Україну : доповідь / Раффаседер А., Лавренчук В., Дерев'янка А. – К. : ЄБА, 2007 – С. 181.
3. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / А. Ткачук, Є. Фишко, Ю. Ганушак та ін. – К. : Ін-т громадян. суспільства : Леста, 2005. – С. 126–127.
4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – С. 15.
5. Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики : Указ Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – С. 18.
6. Про заходи щодо удосконалення роботи органів виконавчої влади з інвесторами : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1024 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 91. – С. 11.

7. Новікова О. Науково-методичне забезпечення оцінки регіональних диспропорцій соціального розвитку: проблеми та напрями удосконалення [Електронний ресурс] / О. Новікова // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку : Оф. сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/17.htm>.

8. Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 650 // Оф. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

9. Оцінка результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій за 2012 рік. Довідка [Електронний ресурс] // Оф. сайт Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246193246&cat\\_id=244828929](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246193246&cat_id=244828929).

10. Про схвалення плану заходів щодо виконання Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2002 № 440-р // Оф. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

11. Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 року № 779-р // Оф. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

12. Про затвердження Методики оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату у відповідних галузях економіки та регіонах : наказ Міністерства економіки України від 17.07.2006 № 245 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – С. 264.

13. Щодо вдосконалення державного управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні [Електронний ресурс] // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку : Оф. сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/April/6.htm>.

14. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 476 // Оф. сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

15. Біла С. Інституційні засади державного регулювання розвитку депресивних територій [Електронний ресурс] / С. Біла // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку : Оф. сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/june2009/9.htm>.

16. Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави у нестабільних ринкових економічних системах : монографія / Жаліло Я. А. – К. : НІСД, 1998. – 144 с.