

## **ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

УДК 332.142.2

**Ю. В. КІНДЗЕРСЬКИЙ**,  
кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу економічного зростання та структурних змін в економіці  
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"  
(Київ)

### **МОЖЛИВОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ЗОН У КОНТЕКСТІ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ВИРІВНЮВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ \***

*Акцентовано увагу на проблемі міжрегіональної диференціації в Україні та пов'язаних з нею ризиків. Обґрунтовано можливості застосування спеціальних економічних зон (СЕЗ) у подоланні цієї диференціації, відсталості та депресивності окремих територій. Вказано причини невдач використання СЕЗ в Україні. Запропоновано підхід і критерії для ідентифікації депресивних територій. Зроблено висновок про необхідність вирішення проблеми депресивності у ключі реалізації взаємоузгоджених регіональної та промислової політик, а також імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.*

**Ключові слова:** спеціальні економічні зони, міжрегіональна диференціація, депресивні території, регіональна політика.

**YU. V. KINDZERS' KYI**,  
Cand. of Econ. Sci.,  
Senior Sci. Researcher,  
Department of Economic Growth and Structural Changes in Economy,  
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine  
(Kyiv)

### **POSSIBILITIES OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN THE CONTEXT OF INTERREGIONAL LEVELING AND DEVELOPMENT OF DEPRESSIVE TERRITORIES**

*The attention is paid to problems of the interregional differentiation in Ukraine and risks related to it. Possibilities to apply special economic zones (SEZ) to the overcoming of this differentiation, backwardness, and depressiveness of separate territories are substantiated. The reasons for failures of the use of SEZ in Ukraine are indicated. An approach to and criteria for the identification of depressive territories are proposed. The conclusion is made about the necessity to solve the problem of depressiveness through a realization of the mutually consistent regional and industrial policies and the implementation of positions of the EU – Ukraine Association Agreement.*

**Keywords:** special economic zones, interregional differentiation, depressive territories, regional policy.

Кіндзерський Юрій Вікторович (Kindzers'kyi Yurii Viktorovych) – e-mail: vkpp@ukr.net.

\* Стаття публікується в авторській редакції.

Наявність і перманентне наростання впродовж двох останніх десятиріч істотних розривів між регіонами України за рівнем соціально-економічного розвитку є чи не головною загрозою збереженню цілісності країни і болючою невирішеною проблемою вітчизняної регіональної політики \*. З одного боку, дисбаланси у регіональному розвитку ще донедавна ставали приводом для “ручного” управління регіонами центральною владою, умисного створення регіональними елітами штучних міжрегіональних суперечностей на ідеологічному та національному ґрунті у політичній боротьбі за владу. З іншого боку, наміри конституційно децентралізувати державне управління \*\* на фоні подальшого накопичення міжрегіональних розривів лише закріплюватимуть руйнівні “відцентрові” тенденції як в економічній, так і в політичній площинах. Характерними рисами цих тенденцій уже тепер є посилення регіонального сепаратизму і штучної автономізації регіонів за економічними, культурно-ментальними та ідеологічними ознаками; скорочення міжрегіональних коопераційних зв’язків і товарообороту; переважна орієнтація регіонального виробництва на зовнішні ринки з відстороненням від участі у розв’язанні проблем сусідніх регіонів; нарощування міжрегіональної асиметрії за рівнем розвитку внаслідок нерівномірного територіального розміщення виробництва, зміцнення позицій регіонів-лідерів і збільшення відставання стагнаційних і депресивних регіонів під впливом ефекту “чорної діри”, роль якої виконують перші, перетягуючи на себе матеріальні, трудові та фінансові ресурси останніх; посилення фрагментарності та ситуативності державної економічної політики; унеможливлення цілісного макроекономічного регулювання внаслідок об’єктивно неоднакового і нерівномірного впливу одних і тих самих інструментів регулювання на регіони, різні за станом розвитку.

Варто підкреслити, що нещодавнє законодавче унормування засад державної регіональної політики \*\*\* і стимулювання розвитку регіонів \*\*\*\* в Україні відкриває широкі можливості для активізації процесів регіонального розвитку і підвищення ефективності державного управління ними, проте воно недостатньо орієнтоване на розв’язання проблеми подолання міжрегіональних розривів і депресивності територій. Зокрема, до пріоритетів державної регіональної політики віднесено “зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального

\* Наприклад, у 2012 р. у розрахунку на душу населення різниця між максимальним і мінімальним розмірами ВРП становила 6,7 раза (97,4 тис. грн. для Києва проти 14,5 тис. грн. для Чернівецької обл.), у 2013 р. за наявним доходом – відповідно, 2,95 раза (52,9 тис. грн. для Києва проти 17,9 тис. грн. для Закарпатської обл.), за середньомісячною номінальною заробітною платою одного штатного працівника – 2,1 раза (5007 грн. у Києві проти 2359 грн. у Тернопільській обл.), за рівнем безробіття – 1,8 раза (9,4% у Тернопільській обл. проти 5,2% у Києві), за обсягом капітальних інвестицій – 12,6 раза (24975,3 грн. для Києва проти 1978,4 грн. для Херсонської обл.), за обсягом ПП – 156,6 раза (9958,7 дол. для Києва проти 63,6 дол. для Тернопільської обл.), за обсягом реалізованої промислової продукції – 16,3 раза (73,7 тис. грн. для Києва проти 4,5 тис. грн. для Чернівецької обл.) (Регіони України. 2014 : стат. зб. – Ч. I / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 78, 109, 138; Регіони України. 2014 : стат. зб. – Ч. II / Державна служба статистики України. – К., 2014. – С. 13, 126, 145).

\*\* Важливим кроком до підвищення відповідальності місцевої влади за стан регіонів і до їх фінансової самодостатності є ухвалення у першому читанні змін до Конституції України щодо децентралізації влади (Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Закон України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217а).

\*\*\* Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII // Урядовий кур’єр. – 2015. – № 44.

\*\*\*\* Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 193.

людського розвитку" \*. Але орієнтуватися при оцінці міжрегіональних розривів лише на цей індекс, який визначається на основі широкого переліку показників (більшою мірою соціально-демографічних і меншою — економічних \*\*), незважаючи на його важливість, явно не достатньо. Про це свідчать фактичні значення такого індексу для регіонів України у 2013 р. \*\*\*, згідно з якими істотні міжрегіональні розриви у нашій країні практично відсутні, а тому немає особливої потреби у міжрегіональному вирівнюванні.

Не слід розраховувати на високу ефективність забезпечення міжрегіонального вирівнювання на основі міжбюджетних трансфертів у вигляді базової дотації регіонам (до 2014 р. — "дотації вирівнювання"), яка надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій \*\*\*\*. Існування такої дотації не створює у місцевої влади мотивів до розвитку регіону, а закріплює, насамперед, утриманські настрої. Фінансова децентралізація, розпочата у 2015 р., теж особливо не сприятиме міжрегіональному вирівнюванню, оскільки з самого початку більш розвинуті регіони отримуватимуть для свого розвитку більше ресурсів порівняно з менш розвинутими, що лише консервуватиме наявні міжрегіональні розриви.

Отже, важливою проблемою є не тільки саме подолання міжрегіональних розривів, але й винайдення дійових інструментів забезпечення міжрегіонального вирівнювання на основі не пасивних (дотацій), а активних засобів стимулювання випереджаючого розвитку відсталих і депресивних регіонів порівняно з іншими. Поряд з тим, виникає не менш важливе питання ідентифікації таких регіонів і вимірювання міжрегіональних розривів. З огляду на це, варто, на нашу думку, звернути увагу на використання можливостей такого інструменту розвитку територій, як спеціальні економічні зони (СЕЗ) \*\*\*\*\*; законодавчі основи діяльності яких існують в Україні вже понад два десятиріччя \*\*\*\*\*. На жаль, застосування цього інструменту не передбачено у засадах державної регіональної політики. Тому **мета** нашої **статті** — розкрити можливості використання СЕЗ для стимулювання розвитку відсталих і депресивних регіонів, а також забезпечення міжрегіонального вирівнювання.

\* Про засади державної регіональної політики : ч. 2 п. 1 ст. 6 Закону України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

\*\* Методика вимірювання регіонального людського розвитку / Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України ; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України ; Державна служба статистики України. — К., 2012. — 50 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <[http://www.idss.org.ua/arhiv/Metodika\\_RLR.zip](http://www.idss.org.ua/arhiv/Metodika_RLR.zip)>.

\*\*\* Інтегральний індекс регіонального людського розвитку / Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.idss.org.ua/ukr\\_index.html](http://www.idss.org.ua/ukr_index.html).

\*\*\*\* Глава 16. Міжбюджетні трансферти : Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. — 2010. — № 59. — С. 9. — Ст. 2047.

\*\*\*\*\* Спеціальні економічні зони (СЕЗ) — виокремлені за певними критеріями території країни із спеціальним правовим режимом економічної діяльності для суб'єктів господарювання з метою створення для них стимулів до започаткування і ведення бізнесу у заданих державою пріоритетних сферах діяльності. Серед поширених у світі різноманітних модифікацій особливих зон можна назвати вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку, зони вільного підприємництва, зони спільного підприємництва, особливі економічні райони, зони зовнішньої торгівлі, промислово-підприємницькі зони, сервісні зони, зони експортного виробництва, технологічні парки, технополіси, вільні митні зони та ін.

\*\*\*\*\* Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13.10.1992 р. № 2673-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 676.

У світовій практиці СЕЗ активно і ефективно використовуються. Наприклад, у Польщі вони входять до законодавчо встановленого переліку інструментів стимулювання інвестицій, застосовуваних урядом цієї країни поряд з державною фінансовою підтримкою інвестицій у пріоритетних секторах, грантовою підтримкою проектів Структурними фондами Європейського Союзу, звільненням від місцевих податків, дотаціями на працевлаштування безробітних. У Польщі СЕЗ використовуються, насамперед, як інструмент міжрегіонального вирівнювання і стимулювання розвитку відсталих регіонів, де, згідно з нормативами ЄС щодо надання державної допомоги, ВРП на душу населення не перевищує 75% середнього по ЄС [1, с. 40]. Більша частина ПП провідних світових корпорацій, які надходять до Польщі та направляються до виробничого сектору, розміщуються саме на територіях СЕЗ. Підприємцям, які виявили бажання розпочати господарську діяльність у СЕЗ і дістали відповідний дозвіл на її ведення, надається державна допомога у вигляді таких пільг, як звільнення від сплати податку на прибуток (для юридичних осіб), податку на доходи (для фізичних осіб), місцевих податків і зборів (зокрема, земельного податку та податку на нерухоме майно), а також встановлення пільгових цін на придбання земельних ділянок з повністю підготовленою інфраструктурою для виробництва, надання безоплатних адміністративних послуг з реєстрації та ведення бізнесу \*.

В інших країнах теж практикується надання суб'єктам, які працюють у СЕЗ, митних преференцій, пільгових кредитів та орендної плати за користування земельними ділянками, виробничим устаткуванням, спорудами, об'єктами інфраструктури тощо. Система преференцій у таких зонах ускладнюється ("витончується") з ускладненням завдань, які ставляться урядами. Для "наздоганяючого" розвитку застосовуються СЕЗ виробничої спрямованості. Завдання "випереджаючого" розвитку вирішуються у науково-технологічних зонах \*\*. Сьогодні у світі існує близько 2 тис. СЕЗ як у розвинутих країнах, так і у країнах, які розвиваються.

У нашій державі цей інструмент, як і решта з арсеналу вітчизняної економічної політики, виявився малоефективним. Це слід пов'язувати із слабкістю не стільки самої ідеї використання СЕЗ, скільки організаційних механізмів її практичної реалізації. З кінця 90-х років минулого століття до 2005 р. в Україні були створені та діяли 11 спеціальних (вільних) економічних зон і 72 території пріоритетного розвитку (ТПР) зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності у 9 областях \*\*\*. У цей період інвесторам у СЕЗ і ТПР було надано ряд пільг у вигляді режиму спеціальної митної зони; звільнення від оподаткування прибутку у перші роки діяльності або оподаткування його за зниженою ставкою (20 або 50% від чинної у країні); звільнення від оподаткування інвестицій, сплати ввізного мита і ПДВ,

\* Польша – твой экономический партнер / Министерство экономики Республики Польша. – Варшава : Ин-т исследований рынка, потребления и конъюнктуры, 2008. – С. 90.

\*\* Про світовий досвід створення і функціонування особливих зон див., наприклад [2; 3].

\*\*\* Серед 11 створених в Україні СЕЗ – "Азов" (м. Маріуполь), "Донецьк", "Славутич" (Київська обл.), "Закарпаття", "Яворів" (Львівська обл.), "Курортполіс Трускавець" (Львівська обл.), "Інтерпорт Ковель" (Волинська обл.), "Миколаїв", "Порто-франко" (м. Одеса), "Порт Крим" (АР Крим), "Рені" (Одеська обл.). ТПР було створено в АР Крим, Волинській, Донецькій, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Чернігівській областях, у м. Харків і Шостка (Сумська обл.). Для більшості з них строк, на який створювалися СЕЗ і ТПР, становив 20–30 років, а для СЕЗ "Донецьк" і "Азов" – 60 років (Узагальнена інформація про створені в Україні спеціальні економічні зони і території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://me.kmu.gov.ua>).

плати за землю, сплати зборів до окремих бюджетних фондів, обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті\*.

Масштабні зловживання пільгами у вітчизняних СЕЗ спричинили чималі проблеми з наповненням бюджету країни, не зробивши їх при цьому "точками економічного зростання" [4]. Тому з 2005 р. їх діяльність на пільгових умовах оподаткування було призупинено. Крім того, в українському законодавстві, поряд з можливостями зловживати пільгами, було допущено ряд методично-правових прогалин, які не дали розкритися потенціалу зон в активізації розвитку територій.

Створення СЕЗ ініціювали центральні та місцеві органи виконавчої влади. З цією метою для розвитку територій не вимагалось наявності жодних критичних передумов (економічних, соціальних, екологічних, демографічних і т. п.), які б свідчили про їх загрозований стан порівняно з іншими територіями. Процеси ініціювання та ухвалення законодавчого рішення, як і визначення виду преференцій, мали винятково суб'єктивний ("кулуарний") характер, базувалися на особистих неформальних зв'язках між представниками центральної та регіональної влади, між владою і бізнесом. Рамкового закону щодо ТПР взагалі не було. Тому створення СЕЗ і ТПР відбувалося "вручну", на основі окремих законів, указів Президента чи урядових постанов під кожен зону чи територію. Воно далеко не завжди "де-факто" прямо пов'язувалося з необхідністю вирішити задекларовані стратегічні завдання розвитку національної економіки. Подібна хаотичність привносила дисонанс у вітчизняну господарську систему, створювала нічим не виправдані нерівні умови для ведення бізнесу, не стимулюючи, а навпаки — пригнічуючи, внутрішнє виробництво поза зонами\*\*. Через СЕЗ без сплати мита на територію України масово потрапляла готова продукція іноземного походження (продукти харчування, товари легкої промисловості, побутова техніка, автомобілі), що реалізовувалася за демпінговими цінами, тоді як передбачені у цих зонах пільги стосувалися лише імпорту сировини й комплектуючих. Нерідко бізнес використовував переваги СЕЗ у схемах ухилення від податків, "відмивання" грошей, вивезення капіталів, ведення незаконної діяльності тощо. Тим самим вітчизняні СЕЗ і ТПР перетворилися з фактора розвитку внутрішнього виробництва на фактор його дестабілізації та деградації.

У СЕЗ державний контроль, моніторинг і аналіз функціонування суб'єктів і цільового використання пільг\*\*\* були формальними, ніяких коригуючих дій щодо

\* Повний перелік пільг, які надавались інвесторам у СЕЗ і ТПР України до 2005 р., наведено на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (з головної сторінки: Економічна ситуація та прогнози — Розвиток регіонів — Вільні економічні зони — Інформація про СЕЗ та ТПР) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://me.kmu.gov.ua>.

\*\* Підтвердженням для таких висновків можуть слугувати запровадження у 2001 р. мораторію на створення нових СЕЗ і ТПР, ухвалення ряду заходів щодо підвищення ефективності їх діяльності, встановлення обмежень на ввезення з територій цих зон на митну територію України окремих товарів, що, проте, виявилось недейовим і кардинально ситуацію не змінило (Про аналіз результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності в 2001 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2002 р. № 1241; Про запровадження обмеження на ввезення деяких видів товарів з території спеціальної економічної зони "Донецьк" на митну територію України у 2003 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2003 р. № 1435; Про запровадження обмеження на ввезення деяких видів товарів з території спеціальної економічної зони "Донецьк" на митну територію України у I кварталі 2004 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 р. № 146 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>).

\*\*\* Моніторинг і аналіз діяльності СЕЗ і ТПР регламентувалися відповідними нормативними актами (Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних

їх роботи вони практично не спричиняли. Діяльність органів управління зонами була зарегульованою і забюрократизованою через обов'язковість надання їх суб'єктами численних довідок, необхідність отримання ними дозволів на користування земельними ділянками та об'єктами інфраструктури, укладання контрактів з адміністрацією, підтвердження здатності вести ту чи іншу діяльність тощо. Це тільки створювало фундамент для корупції, не приваблюючи, а навпаки – відштовхуючи, потенціальних (“не своїх”) інвесторів від роботи у СЕЗ. За такої організації українські СЕЗ перетворилися на закриті для проникнення сторонніх регіональні анклавні, де на привілейованих умовах вів свою діяльність “провладний” бізнес. Вони стали джерелом посилення в економічній площині міжрегіональних розривів за рівнем та умовами розвитку, а в політичній – регіонального сепаратизму і “відцентрових” настроїв, що тільки поглибило розкол у суспільстві й подовжило економічну нестабільність у країні.

Нормативні вимоги до створення СЕЗ містили в собі приховані загрози виникнення і поглиблення міжрегіональної нерівності. Вони ставили перед регіонами такі умови надання спеціального статусу, за яких, як це не парадоксально, “відсіювалися” “слабкі” та підтримувалися “сильні”, тим самим унеможлиблювалося міжрегіональне вирівнювання \*. Дотримання цих вимог спотворило саму ідею використання СЕЗ як регуляторного інструменту, оскільки наявність у території умов, які відповідали нормативним, навпаки, мала б відкидати необхідність надання їм спеціального статусу, тоді як їх відсутність (за винятком, хіба що, унікальних природно-кліматичних умов для туризму) повинна була розглядатись як свідчення критичного депресивного стану і підтвердження доцільності надання території преференцій. В Україні на подібні обставини уваги не звертали, і спеціальний статус нерідко надавався тим, хто його не потребував.

---

(вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 184; Про затвердження Порядку здійснення моніторингу за функціонуванням спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку та дотриманням умов спеціальних режимів їх діяльності : Наказ Міністерства економіки України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства фінансів України від 20.09.1999 р. № 114/600/496/221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>).

\* Претенденти (згідно з вимогами і залежно від типу зони, яку вони пропонували створити) повинні були мати достатній ресурсний потенціал (природно-кліматичні умови, корисні копалини, трудові ресурси, науково-виробничий потенціал тощо); забезпеченість об'єктами виробничої та соціальної інфраструктур; наявність або близькість мереж комунікацій; наявність виробничої бази відповідної спеціалізації; сприятливу екологічну ситуацію або відсутність обмежень екологічного характеру (включаючи антропогенні навантаження на навколишнє природне середовище). Для науково-технічних зон вимагалися наявність високого рівня концентрації науково-технічного потенціалу, науково-дослідних і дослідно-конструкторських центрів, які мають розробки світового рівня, а також існування необхідних експериментальної та виробничої баз. Туристично-рекреаційні зони повинні були мати, крім унікального природноресурсного потенціалу для туризму та оздоровлення, ще й розвинуту мережу комунікацій, матеріально-технічну базу для туризму і рекреації, достатню забезпеченість об'єктами соціальної інфраструктури (Про заходи щодо створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 р. № 1756. – Програма розвитку в Україні спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності на період до 2010 року : Основні вимоги до розташування СЕЗ та критерії відбору проектів їх створення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>).

Затверджені критерії для вибору пріоритетних видів діяльності в СЕЗ\* опосередковано дозволяли будь-який з них вважати таким\*\*, чим нівелювався сам принцип пріоритетності. Структурні та технологічні критерії для такого вибору не використовувалися, жодні структурні співвідношення чи обмеження на масштаби діяльності того чи іншого виду не накладалися. Тому в СЕЗ виробництво не вирізнялося прогресивністю порівняно з виробництвом на решті території України з точки зору структурних і технологічних характеристик. Воно було повністю віддано поточній кон'юктурі, не закладаючи основ для довгострокових позитивних зрушень.

Привертає увагу та обставина, що одним з критеріїв для надання особливого статусу території чи визнання пріоритетним того чи іншого виду діяльності було визначено наявність розвинутої інфраструктури або націленість проекту на її розбудову. Тим самим держава відсторонилася від розв'язання інфраструктурних проблем, віддавши їх на відкуп приватному бізнесу. Але, як відомо, подібні проекти не прибуткові, а тому не привабливі для останнього, проте саме від стану інфраструктури значною мірою залежить інтенсивність припливу приватних інвестицій. У світовій практиці інфраструктурні проблеми у СЕЗ держава повністю бере на себе\*\*\*. В Україні ж відсторонення держави від вирішення інфраструктурних завдань у СЕЗ стало фактором, з одного боку, звуження потоку інвестицій (особливо іноземних), а з іншого — їх вкрай нерівномірного розподілу між територіями, що мали різну забезпеченість об'єктами інфраструктури.

Упродовж пільгового режиму у 2000–2004 рр. в українські СЕЗ і ТПР інвестовано кошти на загальну суму 1,96 млрд. дол., при цьому їх лєвова частка (84,2%) припала на ТПР\*\*\*\*. На відміну від поширеної думки, що в особливих зонах відбувся сплеск інвестиційної активності порівняно з рештою регіонів, фактичні дані свідчать про протилежне (зокрема, при порівнянні обсягів інвестицій на одиницю площі СЕЗ — ТПР і країни в цілому). При тому, що СЕЗ — ТПР займали 10,5% території країни, частка інвестицій, яка на них припадала, у загальному обсягу

\* Про затвердження Положення про критерії визначення пріоритетних видів економічної діяльності в спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності і порядок їх застосування : Наказ Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України від 14.03.2000 р. № 28/51 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

\*\* Саме опосередкованість критеріїв зумовила затвердження декількох сотень пріоритетних видів діяльності (Про деякі питання інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальних економічних зон : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2000 р. № 1175; Про погодження проектів Порядку розгляду та затвердження інвестиційних проектів, що реалізуються у пріоритетних видах економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та у спеціальній економічній зоні "Порт Крим" в Автономній Республіці Крим, та переліку пріоритетних видів економічної діяльності на територіях пріоритетного розвитку Автономної Республіки Крим, для яких установлено спеціальний режим інвестиційної діяльності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 р. № 212-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>).

\*\*\* Наприклад, Китай зміг залучити інвесторів тільки після виконання величезної будівельної програми зі створення у своїх СЕЗ найсучаснішої інфраструктури (доріг, зв'язку, готелів). До 80% усіх затрат лягли на бюджет країни, а іноземні інвестиції надійшли до СЕЗ після створення умов, необхідних для ведення бізнесу [4]. У Польщі завдання з розбудови інфраструктури на територіях СЕЗ покладено на управляючу компанію, яка перебуває у державній власності та забезпечує управління розвитком СЕЗ у цілому.

\*\*\*\* Тут і далі, якщо не зазначено інше, використано дані статистичних бюлетенів "Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку України за інвестиційними проектами" за відповідні роки (К., Держстат України).

інвестицій в Україні перебувала за вказаний період у межах 3,4–5,2% \*. У загальному обсягу ПІІ на СЕЗ і ТПР припало всього 6%, причому щорічний приріст іноземних інвестицій в цілому по Україні істотно випереджав їх аналогічний приріст у СЕЗ і ТПР. Фактичне надходження інвестицій до СЕЗ і ТПР становило лише 13,8% запланованого обсягу, а фактичне співвідношення між власними та іноземними інвестиціями – 78,8% і 21,2% \*\*.

Структура інвестицій у СЕЗ і ТПР за видами економічної діяльності у зв'язку з існуванням широкого спектра пріоритетів не вирізнялася прогресивністю порівняно з аналогічною структурою для всієї економіки країни. 82% загального обсягу інвестицій було направлено у промисловість, у тому числі 65,4% – у галузі переробки. П'яту частину (20,7%) інвестицій поглинуло традиційне для України металургійне виробництво, тоді як галузі машинобудування були для інвесторів менш привабливими: на виробництво машин та обладнання припало 8,4%, на виробництво електричного, електронного та оптичного обладнання – 5,7%, на виробництво транспортних засобів – 4,5% \*\*\*.

Оскільки створення СЕЗ в Україні не мало на меті подолання міжрегіональних розривів, то про необхідність налагодження відповідного механізму перерозподілу інвестиційних ресурсів на користь менш розвинутих регіонів не йшлося. Міжрегіональний розподіл інвестицій у СЕЗ – ТПР виявився вкрай нерівномірним. Він корелював з усталеним розподілом регіонів за обсягами, станом і структурою виробництва, рівнями інфраструктури, науково-технічного та кадрового потенціалів, тим самим об'єктивно сприяючи закріпленню міжрегіональних розривів. Майже 2/3 (61,6%) усіх інвестицій у СЕЗ – ТПР припали на промислово розвинуту Донецьку область, тоді як традиційні для України регіональні “аутсайтери” (Волинська, Житомирська, Миколаївська, Сумська і Чернігівська області) в сукупності отримали з них близько 5%.

Фактичний результат діяльності СЕЗ і ТПР виявився надто скромним порівняно з очікуваним. Навіть у період дії пільгового режиму істотної активізації господарської діяльності не відбулося – при тому, що в окремі роки обсяги наданих пільг наближалися до обсягів залучених інвестицій і навіть перевищували їх. У загальних показниках виробництва більшості регіонів і країни в цілому вклад особливих зон був малопомітним, хоча для поодиноких суб'єктів господарювання, що мали тісні зв'язки з владою, вони дали потужний поштовх до зростання і закріплення на ринку. Практично невиконаними залишилися більшість завдань, які формально ставилися перед СЕЗ. Тим часом питання повернення суб'єктами наданих їм пільг і відповідальності чиновництва за неотримання запланованих результатів не порушувалося. Усе це мало б дати поштовх до корекції роботи вітчизня-

\* Розгорнутий аналіз динаміки та структури інвестицій у СЕЗ – ТПР України подано нами у [5, с. 297–327].

\*\* Для порівняння: у СЕЗ Польщі частка інвестицій вітчизняного походження становила 19,2%, а решта припадала на іноземні інвестиції, причому переважно з країн ЄС. Польські СЕЗ, завдяки привабливим умовам інвестування, стали головними акцепторами іноземних інвестицій у країні – при тому, що найбільшими іноземними інвесторами були провідні світові корпорації (“General Motors”, “Fiat”, “Toyota Motor”, “Volkswagen”, “Michelin”, “Mondelez”) (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 16, 18).

\*\*\* Для порівняння: на кінець 2013 р. у галузевій структурі інвестицій у польські СЕЗ 26,4% припадало на автомобілебудування, а в цілому на галузь машинобудування – 41,9%, тоді як на виробництво металів і готових металевих виробів – 9,4% (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 22).



них СЕЗ і підвищення їх ефективності, але стало для Уряду лише приводом призупинити їх діяльність з 2005 р. і відмовитися від раніше наданих державою гарантій та зобов'язань перед суб'єктами.

На сьогодні питання поновлення СЕЗ знову набуває актуальності, причому саме у контексті створення механізму подолання міжрегіональних розривів і депресивного стану територій на фоні надскладної політичної та економічної ситуації у країні. Спеціальний правовий режим економічної діяльності у СЕЗ слід розглядати як сукупність форм державної допомоги для розвитку окреслених територій і окремих пріоритетних видів економічної діяльності згідно з нещодавно ухваленим законодавством щодо державної допомоги \*. Також, згідно з відповідними доповненнями до закону \*\*, цей інститут має бути введений до арсеналу засобів державної регіональної політики як особливий інструмент розв'язання зазначеної проблеми. СЕЗ мають створюватись як у рамках стратегії відродження того чи іншого регіону, так і в поєднанні із завданнями структурно-технологічної модернізації всього виробництва країни, максимального замикання всередині неї технологічних виробничих ланцюгів шляхом створення у СЕЗ суміжних виробництв і відсутніх виробничих ланок, переорієнтації промисловості на задоволення потреб внутрішнього споживчого ринку і випуск готової продукції.

Поряд з тим, більш ефективним і дійовим заходом з точки зору піднесення економіки депресивного регіону є створення у СЕЗ виробництв, які б виконували функцію "полюсів зростання" і центрів кристалізації нової структури економіки \*\*\*. Ефект дії такого "полюса" полягає у формуванні навколо основного виробництва розгалуженої промислової (або іншої господарської) агломерації із сукупності технологічно взаємозв'язаних суміжних виробництв однієї або декількох галузей. Головною вимогою до основного виробництва є випуск кінцевої продукції споживчого та/або інвестиційного призначення, яка має значні масштаби попиту на внутрішньому чи зовнішньому ринках і дозволяє вирішити ряд стратегічних завдань розвитку країни в економічному, соціальному, екологічному і оборонному аспектах.

Участь держави в особі як центральних, так і місцевих органів влади у процесах створення СЕЗ і контролю ефективності їх діяльності необхідно істотно розширити та вивести за рамки лише формального документального оформлення і реєстрації зон як таких, з подальшим зняттям державою із себе відповідальності за їх функціонування. Уряд повинен вирішити ряд взаємозв'язаних проблем, які стосуються узгодження нормативно-правових актів відносно діяльності СЕЗ і ТПР із законодавством щодо регіональної політики, корекції підходів до ідентифікації депресивних територій, вибору системи преференцій суб'єктам залежно від ступеня депресивності територій та визначених завдань розвитку регіону і країни в цілому, запровадження спеціалізованих інститутів фінансового забезпечення діяльності суб'єктів тощо.

Управління розвитком СЕЗ доцільно покласти на спеціально створену державою управляючу компанію, а не на місцеву адміністрацію чи суб'єкта економічної діяльності СЕЗ, як це передбачено чинним законодавством \*\*\*\*. Такий крок, з

\* Про державну допомогу суб'єктам господарювання : ч. 1 і 3 п. 1 ст. 6 Закону України від 01.07.2014 р. № 1555-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 34. — С. 2563. — Ст. 1173.

\*\* Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

\*\*\* Ідея формування "полюсів зростання" при плануванні регіонального розвитку належить французькому економісту Ф. Перру і детально розкрита в його працях.

\*\*\*\* Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : ст. 9 Закону України від 13.10.1992 р. № 2673-XII.

одного боку, дозволить мінімізувати або ж ліквідувати корупцію у місцевих органах влади у відносинах між бізнесом і державою з приводу організації діяльності у СЕЗ, а з іншого – стане “запобіжником” від пристосування цих зон під корпоративні інтереси конкретних суб’єктів, на яких покладатиметься функція управління ними, при одночасному веденні цими суб’єктами власної господарської діяльності. За організаційно-правовою формою господарювання управляюча компанія має бути оформлена у вигляді АТ або ТОВ, які повністю належать державі. Державу в наглядовій раді таких товариств мають порівну представляти спеціально уповноважені центральної та місцевої влади.

На управляючу компанію слід покласти ряд функцій. Зокрема, вона, спільно з профільним органом центральної виконавчої влади з регіонального розвитку, має розробляти стратегію і план розвитку СЕЗ, одноосібно забезпечувати їх реалізацію, здійснювати відбір суб’єктів для роботи у СЕЗ, розпоряджатись її майном (шляхом його надання в оренду або продажу). Крім того, управляюча компанія повинна безпосередньо розвивати інфраструктуру СЕЗ для того, щоб відійти від існуючої донині практики самоусунення держави від інфраструктурних проблем зон.

Доцільно докорінно змінити підходи до встановлення пільг суб’єктам, які ведуть господарську діяльність у СЕЗ, відмовившись від їх безумовного надання лише за фактом формальної реєстрації суб’єкта на її території. Як показує зарубіжний досвід (зокрема, польський), варто здійснювати ретельний відбір суб’єктів у порядку конкурсу або переговорів з попередньо визначеними та офіційно запрошеними потенціальними претендентами, якими повинні виступати, як правило, провідні світові та вітчизняні компанії. Слід чітко встановити обмеження на перелік пріоритетних видів діяльності, за якими можуть працювати суб’єкти СЕЗ і надаватися державна підтримка. Кількість пріоритетів не повинна перевищувати 10–15 напрямів, і вони повинні повністю узгоджуватись із загальнодержавними пріоритетами модернізації виробництва країни.

Для уникнення суб’єктивізму процедура і методика відбору суб’єктів повинні бути формалізованими та законодавчо унормованими, визначати спосіб, принципи та умови проведення конкурсу або переговорів, а також критерії оцінки напрямів господарської діяльності суб’єктів на території СЕЗ з огляду на те, наскільки вони забезпечать розвиток виробництва за пріоритетними видами діяльності, досягнення цілей створення цієї зони та виконання плану її розвитку в цілому. Суб’єктам, які перемогли у конкурсах або за результатами переговорів і виявили намір працювати у СЕЗ, необхідно видавати відповідний дозвіл на ведення господарської діяльності на її території. Тільки він має бути підставою для надання суб’єктам державної допомоги у вигляді різноманітних пільг. Функції відбору претендентів, видачі та скасування дозволів, контролю діяльності суб’єктів щодо виконання ними взятих на себе зобов’язань від імені держави також повинні здійснювати управляючі компанії.

Дозвіл має бути строковим і визначати вид економічної діяльності та зобов’язання суб’єкта відносно, зокрема, обсягів інвестицій, мінімально допустимих для надання пільг, кількості створюваних робочих місць та їх гарантованого збереження протягом певного періоду. При недотриманні підприємцем цих умов дозвіл слід достроково скасувати, з відповідним відшкодуванням державі коштів на суму наданих пільг.

У рамковому законодавстві щодо СЕЗ, регіональної політики і стимулювання розвитку регіонів \* необхідно продублювати введення норм, які встановлюють, що особливі зони є одним з інструментів реалізації державної регіональної політики і створюються з метою подолання депресивності територій і забезпечення міжрегіонального вирівнювання. Треба скасувати надто "розмиту" мету створення СЕЗ \*\*, яка дозволяла будь-якій території претендувати на спеціальний статус. У визначенні поняття "депресивна територія" \*\*\* слід підкреслити, що нею є регіон або його частина, які визнані депресивними у зв'язку з істотним і тривалим їх відставанням за рядом соціально-економічних показників від інших регіонів країни і для подолання своєї відсталості вимагають запровадження спеціального правового режиму економічної діяльності.

Незважаючи на те, що в чинному законодавстві щодо регіонального розвитку передбачено можливість надання окремим територіям статусу депресивних, введення на них спеціального режиму не включено до переліку заходів щодо стимулювання розвитку \*\*\*\*. Цей перелік обмежується державними капіталовкладеннями у виробничу, комунікаційну та соціальну інфраструктуру, державною підтримкою (в тому числі фінансовою) малих підприємств, сприянням при формуванні суб'єктів інноваційної інфраструктури, спрямуванням міжнародної технічної допомоги на вирішення екологічних проблем, сприянням зайнятості та перекваліфікації трудових ресурсів. Законом зміст такої державної підтримки та сприяння не конкретизується, а це перетворює такі заходи лише на декларацію про наміри, що у принципі унеможливує вирішення проблеми подолання депресивності.

Хоча встановлений перелік і корелює із сучасними підходами ЄС до регіонального вирівнювання, все ж він є надто обмеженим порівняно з усіма можливостями підтримки регіонів в ЄС \*\*\*\*\*. Крім перелічених заходів, вона передбачає також застосування податкових і кредитних пільг на реалізацію інвестиційних проектів, державну фінансову допомогу на реструктуризацію підприємств, які працюють у галузях із структурним надвиробництвом. Надання саме таких преференцій суб'єктам дозволить говорити про запровадження на депресивних територіях спеціального режиму економічної діяльності. Правовою підставою для розширення спектра форм державної підтримки, які мають застосовуватись у СЕЗ,

\* Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13.10.1992 р. № 2673-ХІІ; Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII; Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

\*\* Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон", "метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України".

\*\*\* Про стимулювання розвитку регіонів : ст. 1 Закону України від 08.09.2005 р. № 2850-IV.

\*\*\*\* Про стимулювання розвитку регіонів : р. III "Особливості державного стимулювання розвитку депресивних територій" (ст. 6–11) Закону України.

\*\*\*\*\* Про регіональну політику і державну допомогу регіонам в ЄС детальніше див.: Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013 // Official Journal of the European Union. — С 54. — 2006. — Vol. 49. — 4 March. — P. 13–44; Working for the regions. EU Regional Policy 2007–2013 / European Commission, Directorate-General for Regional Policy. — 2008. — 36 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).

слугує відповідний Закон України \*. З огляду на це, у профільному законодавстві щодо СЕЗ, регіональної політики і стимулювання розвитку регіонів доцільно відобразити норми щодо відповідного застосування форм державної допомоги згідно з названим законом.

При цьому умови надання допомоги слід зробити значно жорсткішими, що підвищить їх дієвість і узгоджуватиметься з вимогами ЄС. Державна підтримка має стосуватися виключно інвестиційної, а не поточної операційної діяльності суб'єктів. Вона не повинна застосовуватися для підтримки експорту шляхом відшкодування частини витрат виробництва і встановлення демпінгових цін. Для ухвалення рішень про надання допомоги доцільно запровадити спеціальну категорію – “нові інвестиції”, під якими слід розуміти:

а) інвестиції у матеріальні та нематеріальні активи, пов'язані із створенням нових підприємств, збільшенням потужностей діючих підприємств, диверсифікацією виробництва шляхом налагодження випуску продукції, яка раніше не вироблялась, або з докорінними змінами, що стосуються підвищення ефективності процесу виробництва на існуючому підприємстві;

або

б) придбання активів підприємства, яке було закрите або мало бути закрите, якби не було придбане, купується інвестором не для подальшого перепродажу, а для проведення модернізації та поновлення роботи.

Слід встановити чіткі верхні ліміти допомоги, яка може надходити як з одного, так і з декількох джерел, а також запровадити диференційований підхід до обсягів і частоти її надання залежно від розміру суб'єкта, вартості та сфери реалізації інвестиційного проекту. Верхній ліміт або максимальний розмір державної допомоги мають безпосередньо залежати від наперед визначеного ступеня депресивності території: чим вищою є депресивність, тим більшою є допомога (або інакше – у термінах, які застосовуються у країнах ЄС: більшою є інтенсивність допомоги).

Поняття “інтенсивність допомоги” є ключовим у забезпеченні міжрегіонального вирівнювання. На жаль, воно не дістало відображення у відповідному законодавстві \*\*. Його суть полягає у встановленні певної максимальної частини інвестиційних витрат (коефіцієнта інтенсивності допомоги), які держава може компенсувати суб'єкту на певній території залежно від її депресивності. З цією метою для всіх регіонів України (якими, згідно із законодавством, є території АР Крим, області, м. Київ і Севастополь) необхідно періодично визначати, переглядати і законодавчо закріплювати на 5–10 років коефіцієнт інтенсивності державної допомоги, як це зроблено, наприклад, у Польщі та інших країнах ЄС. За рішенням регіональної влади у межах кожного регіону доцільно встановлювати коефіцієнти інтенсивності допомоги для кожної первинної одиниці адміністративно-територіального устрою, якою, згідно з проектом змін до Конституції України щодо децентралізації влади \*\*\*, буде громада. При цьому, з огляду на об'єктивну наявність у складі одного регіону громад різних рівнів розвитку, слід враховувати, що для

\* Про державну допомогу суб'єктам господарювання : ст. 4 Закону України від 01.07.2014 р. № 1555-VII.

\*\* Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII.

\*\*\* Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Закон України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217а.

кожної з них ці коефіцієнти можуть різнитися між собою, але сумарний обсяг допомоги громадам регіону не повинен перевищувати обсяг допомоги регіону в цілому.

Державна допомога суб'єктам СЕЗ з урахуванням категорій "нові інвестиції" та "інтенсивність допомоги", а також нормативів ЄС повинна означати:

— щодо надання податкових пільг — звільнення від сплати податку на прибуток до того часу, доки загальна накопичена сума несплати не буде більшою від суми здійснених інвестиційних витрат або витрат на створення нових робочих місць, помножених на коефіцієнт інтенсивності регіональної допомоги або ж на інтенсивність допомоги для громади, на території якої працює суб'єкт;

— щодо фінансової підтримки інвестиційних проектів — компенсацію інвестиційних витрат суб'єктів при реалізації проектів у пріоритетних секторах і витрат на створення нових робочих місць у розмірі суми понесених витрат, зваженої на коефіцієнт інтенсивності.

Слід зазначити, що суб'єкт повинен мати право скористатись обома названими видами допомоги одночасно, але за умови, що її сумарний розмір не перевищуватиме інтенсивності, встановленої для регіону. Для малих і середніх підприємств за їх клопотанням підтримку може бути збільшено, відповідно, на 20 і на 10 процентних пунктів.

Як свідчать практика і вимоги ЄС, які Україна зобов'язалась імплементувати в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, при визначенні розміру допомоги доцільно враховувати розмір інвестиційного проекту, що реалізовуватиметься у СЕЗ (ф. 1–2) \*. Для проектів еквівалентною у національній валюті вартістю до 50 млн. євро розмір державної допомоги має обчислюватись як

$$I_{(<50)} = R \cdot A, \quad (1)$$

де  $I_{(<50)}$  — максимальний розмір державної допомоги для інвестиційного проекту еквівалентною у національній валюті вартістю до 50 млн. євро (грн.);  $R$  — максимально допустимий рівень (інтенсивність) допомоги, встановлений державою для даного регіону (од.);  $A$  — інвестиційні витрати за проектом (грн.).

Для великих інвестиційних проектів, до яких, згідно з нормами ЄС, належать проекти еквівалентною у національній валюті вартістю понад 50 млн. євро, максимальний розмір державної допомоги слід розраховувати окремо в такий спосіб, щоб із зростанням вартості проекту відносний розмір допомоги зменшувався. Також слід враховувати, що в рамках зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС проекти еквівалентною у національній валюті вартістю понад 100 млн. євро вимагатимуть індивідуальної нотифікації (офіційного повідомлення) Європейській комісії. Формула розрахунку державної допомоги для великих інвестиційних проектів, згідно з встановленими нормативами ЄС, матиме такий вигляд:

$$I_{(>50)} = R \cdot (50 + 0,5 \cdot B + 0,34 \cdot C), \quad (2)$$

де  $I_{(>50)}$  — максимальний розмір державної допомоги для інвестиційного проекту еквівалентною у національній валюті вартістю понад 50 млн. євро (грн.);  $R$  — максимально допустимий рівень (інтенсивність) допомоги, встановлений державою для даного регіону (од.);  $B$  — частка інвестиційних витрат, які потрапляють в інтервал 50–100 млн. євро загальної вартості проекту (млн. грн.);  $C$  — частка інвести-

\* Guidelines on National Regional Aid for 2007–2013 // Official Journal of the European Union. — С 54. — 2006. — Vol. 49. — 4 March. — P. 24.

ційних витрат, які потрапляють в інтервал понад 100 млн. євро загальної вартості проекту (млн. грн.).

У процесі адаптації вітчизняного законодавства до вимог ЄС слід брати до уваги, що інвестиційні витрати обмежуються такими позиціями:

- придбання земельних ділянок або права на їх безстрокове використання;
- придбання основних засобів – будівель і споруд, обладнання (включаючи машини та пристрої, інструменти, прилади, офісну техніку), об'єктів технічної інфраструктури;
- придбання нематеріальних активів, які стосуються передання технологій (патентів, ліцензій, “ноу-хау”, незапатентованих технічних знань), але на суму, не більшу від 25% витрат на інвестиції.

Витрати на створення нових робочих місць включають у себе дворічні витрати бруто на заробітну плату для нових працівників з урахуванням усіх обов'язкових платежів інвестора у зв'язку з їхнім працевлаштуванням.

Підприємці, що претендуватимуть на допомогу у зв'язку з витратами на нові інвестиції у СЕЗ, мають бути зобов'язані:

- вести господарську діяльність протягом не менш як 5 років (суб'єкти малого і середнього бізнесу (МСБ) – відповідно, не менш як 3 роки від дати завершення інвестиції);
- бути власником складових майна протягом 5 років від дати постановки на баланс підприємства основних засобів і нематеріальних активів (суб'єкти МСБ – відповідно, 3 роки від дати завершення інвестиції).

Підприємці, що користуватимуться допомогою у зв'язку зі створенням нових робочих місць, мають бути зобов'язані зберегти їх протягом не менш як 5 років (суб'єкти МСБ – відповідно, 3 роки).

В ЄС мінімальна сума інвестиційних витрат, яка дозволяє суб'єктам претендувати на отримання державної допомоги, становить 100 тис. євро, при цьому частка власного капіталу кожного з них не повинна бути меншою від 25%. Мінімальна кількість новостворених робочих місць коливається від 40 до 100 залежно від зони. Для України такі вимоги в цілому є прийнятними, але для наших умов регламентована мінімальна сума має бути знижена, оскільки та, що пропонується нормами ЄС (близько 2 млн. грн.), є надто високою для більшості вітчизняних суб'єктів МСБ, а тому для них державна допомога стане недоступною. В українських реаліях слабкості МСБ і фактичної недоступності для нього банківських позик ця сума може бути зменшена, принаймні, вчетверо – до 25 тис. євро, або 500 тис. грн.

Має здійснюватися постійний моніторинг цільового використання допомоги суб'єктами. У разі виявлення порушень допомогу слід одразу припиняти, з подальшим примусовим стягненням її суми із суб'єктів у повному обсягу та з відповідним відкликанням наданих їм дозволів на ведення діяльності у СЕЗ.

Окремим важливим питанням при наданні державної допомоги є ідентифікація території як депресивної, з кількісним визначенням її депресивності з метою подальшого розрахунку інтенсивності державної допомоги, яка надаватиметься регіону або СЕЗ, розташованій у його межах. Як уже згадувалося, в ЄС депресивність регіону визначається співвідношенням ВРП на душу населення регіону та середнього ВРП на душу населення по ЄС. До депресивних відносять регіони, де це співвідношення становить менш як 75% від середнього по ЄС. Залежно від

значення цього показника для конкретної депресивної території встановлюється інтенсивність державної допомоги суб'єктам.

В Україні підхід до ідентифікації депресивної території не узгоджується з підходом ЄС, а тому він має бути переглянутий з урахуванням необхідності імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У вітчизняному законодавстві закладено критерії депресивності \*, які не дозволяють стверджувати, що стан території є наслідком тривалої деградації та руйнування господарської системи регіону, які й зумовили його депресію. Це пов'язано з тим, що для оцінки береться середнє значення показника за досить короткий проміжок часу, впродовж якого зміни у виробництві можуть не стільки відбуватися внаслідок його деградації, скільки бути результатом короткострокових кон'юнктурних змін. Перелік показників є досить обмеженим, а їх порогові значення або не досяжні для територій, або мало придатні для ухвалення рішень через свою "розмитість" (використовуються такі суб'єктивні порівняння, як "значно вищий" або "значно нижчий"). Спираючись на законодавчі критерії, Уряд до останнього часу офіційно не визнав жодний регіон України депресивним, що слугувало формальним приводом для подовження існування чинної, неефективної моделі регіональної політики і "ручного" управління регіонами.

При адаптації вітчизняного законодавства щодо ідентифікації депресивних територій до вимог ЄС слід враховувати, що виникнення депресивного стану територій зумовлене тривалим, стійким і сильним впливом на їх функціонування цілого ряду факторів. Вони віддзеркалюють зміни у гірший бік виробничих, відтворювальних, соціально-демографічних та екологічних показників життєдіяльності населення певної території порівняно із середніми по країні. Виходячи із сукупності цих показників по кожному напрямку впливу, слід вибудовувати систему критеріїв депресивності (табл.), зводячи їх в інтегральний індекс депресивності території та враховуючи, що кожний показник характеризує або позитивні, або негативні зміни при збільшенні чи зменшенні свого значення. Ці показники можуть бути використані також для складання рейтингу регіонів за рівнем розвитку, на необхідність якого звертає увагу Уряд України \*\*.

Для аналізу слід застосовувати середньорічні значення показників за період 5–10 років, чого достатньо для мінімізації вкладу фактора ринкової кон'юнктури. За своїм змістом інтегральний індекс депресивності території повинен відображати

\* Згідно із ст. 9 Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів", депресивними можуть бути визнані: 1) регіон, в якому протягом останніх 5 років середній показник обсягу ВРП (до 2004 р. — обсягу валової доданої вартості) на одну особу є найнижчим; 2) промисловий район, в якому протягом останніх 3 років рівень зареєстрованого безробіття і частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи; 3) сільський район, в якому протягом останніх 3 років густота сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи; 4) місто обласного, республіканського в АР Крим значення, в якому протягом останніх 3 років рівень зареєстрованого (зокрема, довготривалого) безробіття є істотно вищим, а рівень середньомісячної заробітної плати є істотно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

\*\* Яценюк вирішив ввести рейтинг оцінки регіонів // Новини УНІАН. — 4 вересня. — 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://economics.unian.ua/other/1118845-yatsenyuk-virishiv-vvesti-reyting-otsinki-regioniv.html>.

Примірний перелік показників для оцінки депресивності регіону \*

Вплив на стан регіону при збільшенні значення показника	Показники			
	виробничі	відтворювальні	соціально-демографічні	екологічні
<p>– ВРП на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.);</p> <p>– фінансовий результат діяльності підприємств, які одержали прибуток, до оподаткування на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.);</p> <p>– частка підприємств, які одержали прибуток, у загальній кількості підприємств регіону (%);</p> <p>– рентабельність операційної діяльності суб'єктів регіону (%);</p> <p>– кількість малих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення регіону;</p> <p>– частка продукції, реалізованої малими підприємствами, у загальному обсягу реалізації регіону (%)</p>	<p>– індекс бюджетної самодостатності регіону (частка власних доходів регіону в загальному обсягу доходів бюджету регіону) (од.);</p> <p>– вартість основних засобів на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.);</p> <p>– обсяг інвестицій в основний капітал на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.);</p> <p>– обсяг ПП у регіон на одну особу наявного населення регіону (тис. дол.)</p>	<p>– середня тривалість життя населення регіону (роки);</p> <p>– природний приріст (скорочення) населення регіону на 1000 осіб (особи);</p> <p>– міграційний приріст (скорочення) населення регіону на 100 тис. осіб (особи);</p> <p>– густина населення регіону (особи на км<sup>2</sup>);</p> <p>– наявний дохід на одну особу наявного населення регіону (грн.);</p> <p>– середньомісячна номінальна заробітна плата (грн.);</p> <p>– рівень зайнятості населення віком 15–70 років до всього населення відповідного віку в регіоні (%);</p> <p>– забезпеченість населення регіону житлом (м<sup>2</sup> загальної площі на одну особу)</p>	<p>– частка знешкоджених небезпечних промислових відходів (%);</p> <p>– капітальні інвестиції та точні витрати на охорону навколишнього природного середовища на одну особу (грн.)</p>	
Стимулюючий				



Закінчення таблиці

<p>Депресивний</p>	<p>– фінансовий результат діяльності підприємств, які одержали збиток, до оподаткування на одну особу наявного населення регіону (тис. грн.);                  – частка підприємств, які одержали збиток, у загальній кількості підприємств регіону (%);                  – індекс моноспеціалізації виробництва регіону (найбільша частка випуску продукції за певним видом діяльності у загальному обсягу випуску регіону) (од.);                  – індекс концентрації виробництва (частка продукції (зайнятих) найбільшого підприємства регіону в загальному обсягу виробництва (зайнятих) регіону (од.)</p>	<p>– спрацювання основних засобів (%);                  – середній вік основних засобів (роки);</p>	<p>– рівень безробіття населення в регіоні (%);                  – навантаження незайнятих на одне вільне робоче місце в регіоні (особи)</p>	<p>– скидання забруднених зворотних вод до поверхневих водних об'єктів на одну особу наявного населення регіону (м<sup>3</sup>);                  – викиди шкідливих речовин до атмосферного повітря від стаціонарних і пересувних джерел забруднення на км<sup>2</sup> території регіону (т);                  – викиди шкідливих речовин до атмосферного повітря від стаціонарних і пересувних джерел забруднення на одну особу наявного населення регіону (кг);                  – утворення небезпечних промислових відходів у розрахунок на одну особу наявного населення регіону (кг)</p>
--------------------	---	---	--	---

\* Розроблено автором.

позицію (рейтинг) регіону відносно ситуації у країні в цілому (приймається за 1) за обраний період. Він може бути розрахований як середнє арифметичне суми відхилень показників по регіону від середнього значення по країні в цілому (ф. 3): чим меншим є індекс, тим вищою є депресивність, і навпаки, а при значенні показника, більшому від 1, територія або регіон не можуть розглядатись як депресивні:

$$I_{DR} = \left( \sum_{i=1}^n X_{ir}^t / X_{ic}^t + \sum_{j=1}^m (1 - X_{jr}^t / X_{jc}^t) \right) / (n + m), \quad (3)$$

де  $I_{DR}$  – інтегральний індекс депресивності регіону (од.);  $X_{ir}^t$  – середній за період  $t$ -років  $i$ -й показник стану регіону із загальної  $n$ -кількості показників, які мають стимулюючий вплив на його розвиток при збільшенні свого значення;  $X_{ic}^t$  – аналогічний показник по країні в цілому;  $X_{jr}^t$  – середній за період  $t$ -років  $j$ -й показник стану регіону із загальної  $m$ -кількості показників, які мають депресивний вплив на його розвиток при збільшенні свого значення;  $X_{jc}^t$  – аналогічний показник по країні в цілому.

Пропонований індекс депресивності може розглядатись як модифікований варіант показника, що застосовується в ЄС. Він є більш придатним з точки зору виявлення причин депресивності та подальшої розробки відповідних заходів державної політики щодо її подолання. Цей індекс дозволяє визначити особливості того чи іншого регіону, більш зважено підходити до вибору інструментарію та заходів для стимулювання його розвитку у форматі “точного налаштування” під найбільш несприятливі фактори формування депресивного стану території. З огляду на необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з європейськими нормами, для віднесення території чи регіону до депресивних значення відповідного індексу має бути меншим від 0,75.

На основі пропонованого індексу депресивності треба обчислювати показник інтенсивності державної допомоги для всіх регіонів України (в тому числі регіонів, визнаних депресивними, де створюватимуться СЕЗ). Зокрема, інтенсивність державної допомоги регіону (ф. 4) може бути визначена як

$$I_{SA} = (1 - I_{DR}) \cdot 100\%, \quad (4)$$

де  $I_{SA}$  – інтенсивність державної допомоги регіону ( $SA$  – від англійського “state aid”) (%);  $I_{DR}$  – інтегральний індекс депресивності регіону (од.).

Такий підхід до визначення депресивності регіонів і надання їм державної допомоги з урахуванням показника її інтенсивності дозволить, на нашу думку, більш гнучко і диференційовано підійти до вирішення проблеми міжрегіонального вирівнювання, створить передумови для активізації міжрегіонального переміщення та перерозподілу капіталу на користь тих, хто зазнає більших труднощів.

Для досягнення цілей міжрегіонального вирівнювання слід вирішити також питання ефективного загальнодержавного управління та інвестиційного забезпечення розвитку СЕЗ у межах усїєї країни, а не тільки окремо взятої території. Так, управляючі компанії з розвитку СЕЗ, про які йшлося вище, доцільно об’єднати у рамках єдиного корпоративного утворення. Підставою для цього може слугувати Закон України “Про засади державної регіональної політики” \* (ст. 19), яким передбачено можливість створення обласними радами і державними адміністраціями агентств регіонального розвитку у вигляді неприбуткових небюджетних установ. Ідея створення таких агентств є прийнятною. Проте, як показує світовий досвід, висока ефективність управління регіональним розвитком досягається тими агент-

\* Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

ствами, які за своєю організаційно-правовою формою є публічними АТ, що повністю або не менш як на половину належать державі та можуть здійснювати не тільки управлінську, але й підприємницьку функції [6, с. 19]. Створення подібної компанії в Україні також є доцільним. Для цього до згаданого закону мають бути внесені відповідні зміни, що передбачатимуть створення Державного агентства регіонального розвитку як державної холдингової компанії у вигляді публічного АТ, підпорядкованого профільному центральному органу виконавчої влади з регіонального розвитку.

Така компанія повинна забезпечувати системність в управлінні регіональним розвитком через постійний моніторинг стану територій, ініціювання та участь у розробленні спільно з управляючими компаніями СЕЗ регіональних стратегій та програм, їх ув'язку між собою та із загальнодержавними і галузевими стратегіями і програмами, організацію та контроль їх виконання. За результатами моніторингу розвитку регіонів ця компанія покликана ініціювати перед органами влади створення або ліквідацію СЕЗ у їх межах. Колегіальність і представництво всіх регіонів в органах управління компанії, а також "прозорість" її діяльності дозволять зменшити суб'єктивізм і лобізм в ухваленні рішень.

Внесенням відповідних доповнень до законодавства функцію фінансового (зокрема, інвестиційного) забезпечення розвитку СЕЗ слід покласти на Державний фонд регіонального розвитку, створення якого передбачено у складі загального фонду державного бюджету \*. Крім того, доцільним є створення спеціального фінансового інституту розвитку – Державного банку реконструкції та розвитку у вигляді публічного АТ холдингового типу, одним з напрямів діяльності якого стане інвестиційне забезпечення проектів регіонального розвитку за прикладом регіональних структурних фондів ЄС \*\*. Серед фінансових джерел наповнення такого банку можна розглядати, зокрема, ті кошти державного бюджету, що використовуються для цілей субсидування регіонів і дотацій вирівнювання; частину місцевих податків і зборів; кошти, що використовуються на покриття бюджетного дефіциту; кошти, що надходять від міжнародних фінансових організацій у вигляді позик і допомоги; кошти від випуску муніципальних цінних паперів.

Таким чином, поновлення в Україні СЕЗ на окреслених умовах є цілком можливим. Їх переваги Уряд повинен використати для паралельного розв'язання, як мінімум, двох завдань: у регіональній політиці – забезпечення міжрегіонального вирівнювання і подолання міжрегіональних розривів; у промисловій політиці – розміщення у межах зазначених територій промислових потужностей з імпортозаміщення і замикання технологічних ланцюгів, вирішення проблем переструктурування вітчизняного виробництва. Крім того, держава повинна зосередити зусилля на розробленні та реалізації інфраструктурних проектів у СЕЗ, скоригу-

---

\* Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (ст. 24<sup>1</sup>).

\*\* В ЄС існують три основних джерела фінансування регіональної політики: Фонд європейського регіонального розвитку (European Regional Development Fund – ERDF) зосереджує діяльність на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю й конкурентоспроможністю (включаючи інвестиції в інфраструктуру); Фонд зближення – транспортна й екологічна інфраструктури (включаючи поновлювані джерела енергії); Європейський соціальний фонд – інвестиції в людський капітал у сфері освіти й професійної підготовки (Европейская региональная политика: источник вдохновения для стран, которые не входят в ЕС. Применение принципов и обмен опытом / Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам региональной политики. – Брюссель, 2009. – 16 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm)).

вати діючі підходи до надання територіям спеціального режиму економічної діяльності та організації ефективного управління їх розвитком.

**Список використаної літератури**

1. Нів'євський О.В., Таран С.В., Лещенко Н.І. Правове регулювання надання державної допомоги в Європейському Союзі та в Україні. Шляхи адаптації законодавства України. – К. : Міністерство юстиції України, 2012. – 179 с.
2. Фуршиц М.А., Шутова А.В., Прозоров М.С. и др. Особые экономические зоны: опыт и перспективы. – М. : ИД “Медиа Инфо Групп”, 2014. – 212 с.
3. Madani D. A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones / The World Bank. – 1999. – 108 p.
4. Геєць В., Семиноженко В. Спеціальні економічні зони: “чорні діри” чи точки економічного зростання? // Дзеркало тижня. – 2006. – № 44 (623).
5. Кіндзерський Ю. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації : моногр. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2013. – 536 с.
6. Санжаровський І., Третьак Ю. Аналіз доцільності створення Агентства регіонального розвитку (АРР) в Запорізькій області. – Торонто : Канадський ін-т урбаністики. – К. : Асоціація агентств регіонального розвитку, 2008. – 113 с.

**References**

1. Niv'evs'kyi O.V., Taran S.V., Leshchenko N.I. *Pravove Regulyuvannya Nadannya Derzhavnoi Dopomogy v Evropeis'komu Soyuzi ta v Ukraini. Shlyakhy Adaptatsii Zakonodavstva Ukrainy* [Legal Regulation of State's Support Provision in EU and Ukraine. Ways of Adaptation of Ukraine's Legislation]. Kyiv, Ministry of Justice, 2012 [in Ukrainian].
2. Furshchik M.A., Shutova A.V., Prozorov M.S. et al. *Osobyie Ekonomicheskie Zony: Opyt i Perspektivy* [Particular Economic Zones: Experience and Perspectives]. Moscow, Media Info Grupp, 2014 [in Russian].
3. Madani D. A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones. The World Bank, 1999.
4. Heyets V., Semynozhenko V. *Spetsial'ni ekonomichni zony: "chorni diry" chy tochky ekonomichnogo zrostannya?* [Special economic zones: Are they “black holes” or points of economic growth?]. *Dzerkalo Tyzhnya – Week's Mirror*, 2006, No. 44 (623) [in Ukrainian].
5. Kindzers'kyi Yu. *Promyslovist' Ukrainy: Strategiya i Polityka Strukturno-Tekhnologichnoi Modernizatsii* [Ukraine's Industry: Strategy and Policy of a Structural-Technological Modernization]. Kyiv, Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2013 [in Ukrainian].
6. Sanzharovs'kyi I., Tretyak Yu. *Analiz Dotsil'nosti Stvorennya Agentstva Regional'nogo Rozvytku (ARR) v Zaporiz'kii Oblasti* [Analysis of the Expediency of the Establishment of an Agency of Regional Development (ARD) in the Zaporizhzhya Region]. Toronto, Canadian Urban Institute, Kyiv, Association of Agencies of Regional Development, 2008 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10 листопада 2015 р.

---