

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

УДК 332.142.2

Ю. В. КИНДЗЕРСКИЙ,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник
отдела экономического роста и структурных изменений в экономике
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"
(Киев)

**ВОЗМОЖНОСТИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН
В КОНТЕКСТЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ
И РАЗВИТИЯ ДЕПРЕССИВНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ***

Акцентируется внимание на проблеме межрегиональной дифференциации в Украине и связанных с ней рисков. Обоснованы возможности применения специальных экономических зон (СЭЗ) в преодолении этой дифференциации, отсталости и депрессивности отдельных территорий. Указаны причины неудач использования СЭЗ в Украине. Предложены подход и критерии для идентификации депрессивных территорий. Сделан вывод о необходимости решения проблемы депрессивности в ключе реализации взаимосогласованных региональной и промышленной политик, а также имплементации положений Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Ключевые слова: специальные экономические зоны, межрегиональная дифференциация, депрессивные территории, региональная политика.

Yu. V. KINDZERSKII,
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
(Kiev)

**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.

Киндзерский Юрий Викторович (Kindzerskii Yurii Viktorovich) – e-mail: vkpp@ukr.net.

* Статья публикуется в авторской редакции.

Наличие и перманентное нарастание на протяжении двух последних десятилетий существенных разрывов между регионами Украины по уровню социально-экономического развития является едва ли не главной угрозой сохранению целостности страны и болезненной нерешенной проблемой отечественной региональной политики *. С одной стороны, дисбалансы в региональном развитии еще до недавнего времени становились поводом для “ручного” управления регионами центральной властью, умышленного создания региональными элитами искусственных межрегиональных противоречий на идеологической и национальной почве в политической борьбе за власть. С другой стороны, намерения конституционно децентрализовать государственное управление ** на фоне дальнейшего накопления межрегиональных разрывов будут лишь укреплять разрушительные “центробежные” тенденции как в экономической, так и в политической плоскостях. Характерными чертами этих тенденций уже теперь являются усиление регионального сепаратизма и искусственной автономизации регионов по экономическим, культурно-ментальным и идеологическим признакам; сокращение межрегиональных кооперационных связей и товарооборота; преимущественная ориентация регионального производства на внешние рынки с отстранением от участия в решении проблем соседних регионов; наращивание межрегиональной асимметрии по уровню развития вследствие неравномерного территориального размещения производства, укрепление позиций регионов-лидеров и увеличение отставания стагнационных и депрессивных регионов под влиянием эффекта “черной дыры”, роль которой выполняют первые, перетягивая на себя материальные, трудовые и финансовые ресурсы последних; усиление фрагментарности и ситуативности государственной экономической политики; невозможность целостного макроэкономического регулирования вследствие объективно неодинакового и неравномерного влияния одних и тех же инструментов регулирования на регионы, разные по состоянию развития.

Стоит подчеркнуть, что недавнее законодательное урегулирование основ государственной региональной политики *** и стимулирования развития регионов **** в Украине открывает широкие возможности для активизации процессов регионального развития и повышения эффективности государственного управления ими, однако оно недостаточно ориентировано на решение проблемы преодоления межрегиональных разрывов и депрессивности территорий. В частности, к приоритетам государственной региональной политики отнесено “уменьшение territori-

* Например, в 2012 г. в расчете на душу населения разница между максимальным и минимальным размерами ВРП составила 6,7 раза (97,4 тыс. грн. для Киева против 14,5 тыс. грн. для Черновицкой обл.), в 2013 г. по располагаемому доходу – соответственно, 2,95 раза (52,9 тыс. грн. для Киева против 17,9 тыс. грн. для Закарпатской обл.), по среднемесячной номинальной заработной плате одного штатного работника – 2,1 раза (5007 грн. в Киеве против 2359 грн. в Тернопольской обл.), по уровню безработицы – 1,8 раза (9,4% в Тернопольской обл. против 5,2% в Киеве), по объему капитальных инвестиций – 12,6 раза (24975,3 грн. для Киева против 1978,4 грн. для Херсонской обл.), по объему ПИИ – 156,6 раза (9958,7 дол. для Киева против 63,6 дол. для Тернопольской обл.), по объему реализованной промышленной продукции – 16,3 раза (73,7 тыс. грн. для Киева против 4,5 тыс. грн. для Черновицкой 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).

** Важным шагом к повышению ответственности местных властей за состояние регионов и к их финансовой самодостаточности является принятие в первом чтении изменений к Конституции Украины относительно децентрализации власти (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.

альной дифференциации по индексу регионального человеческого развития" *. Но ориентироваться при оценке межрегиональных разрывов лишь на этот индекс, определяемый на основе широкого перечня показателей (в большей степени социально-демографических и в меньшей — экономических **), несмотря на его важность, явно не достаточно. Об этом свидетельствуют фактические значения такого индекса для регионов Украины в 2013 г. ***, согласно которым существенные межрегиональные разрывы в нашей стране практически отсутствуют, а потому нет особой нужды в межрегиональном выравнивании.

Не следует рассчитывать на высокую эффективность обеспечения межрегионального выравнивания на основе межбюджетных трансфертов в виде базовой дотации регионам (до 2014 г. — "дотации выравнивания"), которая предоставляется из государственного бюджета местным бюджетам для горизонтального выравнивания налоговоспособности территорий ****. Существование такой дотации не создает у местных властей мотивов к развитию региона, а закрепляет, прежде всего, иждивенческие настроения. Финансовая децентрализация, начатая в 2015 г., тоже не будет особо способствовать межрегиональному выравниванию, поскольку с самого начала более развитые регионы будут получать для своего развития больше ресурсов по сравнению с менее развитыми, что будет лишь консервировать существующие межрегиональные разрывы.

Таким образом, важной проблемой является не только само преодоление межрегиональных разрывов, но и нахождение действенных инструментов обеспечения межрегионального выравнивания на основе не пассивных (дотаций), а активных средств стимулирования опережающего развития отсталых и депрессивных регионов по сравнению с другими. Наряду с этим, возникает не менее важный вопрос идентификации таких регионов и измерения межрегиональных разрывов. В силу этого стоит, по нашему мнению, обратить внимание на использование возможностей такого инструмента развития территорий, как специальные экономические зоны (СЭЗ) ***** , законодательные основы деятельности которых существуют в Украине уже свыше двух десятилетий *****. К сожалению, применение этого инструмента не предусмотрено в принципах государственной региональной политики. Поэтому

* 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>.

*** 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.

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

***** Специальные экономические зоны (СЭЗ) — выделенные по определенным критериям территории страны со специальным правовым режимом экономической деятельности для субъектов хозяйствования с целью создания для них стимулов к началу и ведению бизнеса в заданных государством приоритетных сферах деятельности. Среди распространенных в мире разнообразных модификаций особых зон можно назвать свободные экономические зоны, территории приоритетного развития, зоны свободного предпринимательства, зоны совместного предпринимательства, особые экономические районы, зоны внешней торговли, промышленно-предпринимательские зоны, сервисные зоны, зоны экспортного производства, технологические парки, технополисы, свободные таможенные зоны и др.

***** 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.

цель нашей статьи – раскрыть возможности использования СЭЗ для стимулирования развития отсталых и депрессивных регионов, а также обеспечения межрегионального выравнивания.

В мировой практике СЭЗ активно и эффективно используются. Например, в Польше они входят в законодательно установленный перечень инструментов стимулирования инвестиций, применяемых правительством этой страны наряду с государственной финансовой поддержкой инвестиций в приоритетных секторах, грантовой поддержкой проектов Структурными фондами Европейского Союза, освобождением от местных налогов, дотациями на трудоустройство безработных. В Польше СЭЗ используются, прежде всего, как инструмент межрегионального выравнивания и стимулирования развития отсталых регионов, где, согласно нормативам ЕС по предоставлению государственной помощи, ВРП на душу населения не превышает 75% среднего по ЕС [1, с. 40]. Большая часть ПИИ ведущих мировых корпораций, которые приходят в Польшу и направляются в производственный сектор, размещаются именно на территориях СЭЗ. Предпринимателям, которые изъявили желание начать хозяйственную деятельность в СЭЗ и получили соответствующее разрешение на ее ведение, предоставляется государственная помощь в виде таких льгот, как освобождение от уплаты налога на прибыль (для юридических лиц), налога на доходы (для физических лиц), местных налогов и сборов (в частности, земельного налога и налога на недвижимое имущество), а также установление льготных цен на приобретение земельных участков с полностью подготовленной инфраструктурой для производства, предоставление бесплатных административных услуг по регистрации и ведению бизнеса *.

В других странах тоже практикуется предоставление субъектам, работающим в СЭЗ, таможенных преференций, льготных кредитов и арендной платы за пользование земельными участками, производственным оборудованием, сооружениями, объектами инфраструктуры и т. п. Система преференций в таких зонах усложняется (“уточняется”) по мере усложнения задач, которые ставятся правительствами. Для “догоняющего” развития применяются СЭЗ производственной направленности. Задачи “опережающего” развития решаются в научно-технологических зонах **. Сегодня в мире существует около 2 тыс. СЭЗ как в развитых странах, так и в развивающихся.

В нашем государстве этот инструмент, как и остальные из арсенала отечественной экономической политики, оказался малоэффективным. Это следует связывать со слабостью не столько самой идеи использования СЭЗ, сколько организационных механизмов ее практической реализации. С конца 90-х годов прошлого века до 2005 г. в Украине были созданы и действовали 11 специальных (свободных) экономических зон и 72 территории приоритетного развития (ТПР) со специальным режимом инвестиционной деятельности в 9 областях ***. В этот период инвес-

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

** О мировом опыте создания и функционирования особых зон см., например [2; 3].

*** В числе 11 созданных в Украине СЭЗ – “Азов” (г. Мариуполь), “Донецк”, “Славутич” (Киевская обл.), “Закарпатье”, “Яворов” (Львовская обл.), “Курортполис Трускавец” (Львовская обл.), “Интерпорт Ковель” (Волинская обл.), “Николаев”, “Порто-франко” (г. Одесса), “Порт Крым” (АР Крым), “Рени” (Одесская обл.). ТПР были созданы в АР Крым, Волинской, Донецкой, Закарпатской, Житомирской, Луганской, Черниговской областях, в г. Харьков и Шостка (Сумская обл.). Для большинства из них срок, на который создавались СЭЗ и ТПР, составлял 20–30 лет, а для СЭЗ “Донецк” и “Азов” – 60 лет (Обобщенная информация о созданных в Украине специальных экономических зонах и территориях приоритетного развития со специальным режимом инвестиционной деятельности / Министерство экономического развития и торговли Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://me.kmu.gov.ua>).

торам в СЭЗ и ТПР был предоставлен ряд льгот в виде режима специальной таможенной зоны; освобождения от налогообложения прибыли в первые годы деятельности или налогообложения ее по сниженной ставке (20 или 50% от действующей в стране); освобождения от налогообложения инвестиций, уплаты ввозной пошлины и НДС, платы за землю, уплаты сборов в отдельные бюджетные фонды, обязательной продажи поступлений в иностранной валюте *.

Масштабные злоупотребления льготами в отечественных СЭЗ повлекли за собой немалые проблемы с наполнением бюджета страны, не сделав их при этом "точками экономического роста" [4]. Поэтому с 2005 г. их деятельность на льготных условиях налогообложения была приостановлена. Кроме того, в украинском законодательстве, наряду с возможностями злоупотреблять льготами, был допущен ряд методически-правовых пробелов, которые не дали раскрыться потенциалу зон в активизации развития территорий.

Создание СЭЗ инициировали центральные и местные органы исполнительной власти. С этой целью для развития территорий не требовалось наличия никаких критических предпосылок (экономических, социальных, экологических, демографических и т. п.), которые бы свидетельствовали об их угрожающем состоянии по сравнению с другими территориями. Процессы инициирования и принятия законодательного решения, как и определения вида преференций, носили исключительно субъективный ("кулуарный") характер, базировались на личных неформальных связях между представителями центральной и региональных властей, между властями и бизнесом. Рамочного закона по ТПР вообще не было. Поэтому создание СЭЗ и ТПР происходило "вручную", на основе отдельных законов, указов Президента или правительственных постановлений под каждую зону или территорию. Оно далеко не всегда "де-факто" напрямую связывалось с необходимостью решить задекларированные стратегические задачи развития национальной экономики. Подобная хаотичность привносила диссонанс в отечественную хозяйственную систему, создавала ничем не оправданные неравные условия для ведения бизнеса, не стимулируя, а наоборот — угнетая, внутреннее производство вне зон **. Через СЭЗ без уплаты пошлины на территорию Украины массово попадала готовая продукция иностранного происхождения (продукты питания, товары легкой промышленности, бытовая техника, автомобили), которая реализовывалась по демпинговым ценам, тогда как предусмотренные в этих зонах льготы касались лишь импорта сырья и комплектующих. Нередко бизнес использовал преимущества СЭЗ в схемах уклонения от налогов, "отмывания" денег, вывоза капиталов, ведения незаконной деятельности и т. п. Тем самым отечественные СЭЗ и ТПР превратились из фактора развития внутреннего производства в фактор его дестабилизации и деградации.

* Полный перечень льгот, которые предоставлялись инвесторам в СЭЗ и ТПР Украины до 2005 г., приведен на официальном сайте Министерства экономического развития и торговли Украины (с главной страницы: *Економічна ситуація та прогнози — Розвиток регіонів — Вільні економічні зони — Інформація про СЕЗ та ТПР*) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://me.kmu.gov.ua>.

** Подтверждением для таких выводов могут служить введение в 2001 г. моратория на создание новых СЭЗ и ТПР, принятие ряда мер по повышению эффективности их деятельности, установление ограничений на ввоз с территорий этих зон на таможенную территорию Украины отдельных товаров, что, однако, оказалось недейственным и кардинально ситуацию не изменило (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

В СЭЗ государственный контроль, мониторинг и анализ функционирования субъектов и целевого использования льгот* были формальными, никаких корректирующих действий в отношении их работы они практически не вызывали. Деятельность органов управления зонами была зарегулирована и забюрократизирована вследствие обязательности предоставления их субъектами многочисленных справок, необходимости получения ими разрешений на пользование земельными участками и объектами инфраструктуры, заключения контрактов с администрацией, подтверждения способности вести ту или иную деятельность и т. д. Это только создавало почву для коррупции, не привлекая, а наоборот – отталкивая, потенциальных (“не своих”) инвесторов от работы в СЭЗ. При такой организации украинские СЭЗ превратились в закрытые для проникновения посторонних региональные анклав, где на привилегированных условиях вел свою деятельность “провластный” бизнес. Они стали источником усиления в экономической плоскости межрегиональных разрывов по уровню и условиям развития, а в политической – регионального сепаратизма и “центробежных” настроений, что только углубило раскол в обществе и продлило экономическую нестабильность в стране.

Нормативные требования к созданию СЭЗ содержали в себе скрытые угрозы возникновения и углубления межрегионального неравенства. Они ставили перед регионами такие условия предоставления специального статуса, при которых, как это ни парадоксально, “отсеивались” “слабые” и поддерживались “сильные”, тем самым становилось невозможным межрегиональное выравнивание**. Соблюдение этих требований исказило саму идею использования СЭЗ как регуляторного инструмента, поскольку наличие у территорий условий, которые отвечали нормативным, наоборот, должно было бы отбрасывать необходимость предоставления им специального статус-

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 доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

* Мониторинг и анализ деятельности СЭЗ и ТПП регламентировались соответствующими нормативными актами (Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (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 доступа : <http://www.rada.gov.ua>).

** Претенденты (согласно требованиям и в зависимости от типа зоны, которую они предлагали создать) должны были иметь достаточный ресурсный потенциал (природно-климатические условия, полезные ископаемые, трудовые ресурсы, научно-производственный потенциал и т. п.); обеспеченность объектами производственной и социальной инфраструктур; наличие или близость сетей коммуникаций; наличие производственной базы соответствующей специализации; благоприятную экологическую ситуацию или отсутствие ограничений экологического характера (включая антропогенные нагрузки на окружающую природную среду). Для научно-технических зон требовались наличие высокого уровня концентрации научно-технического потенциала, научно-исследовательских и опытно-конструкторских центров, имеющих разработки мирового уровня, а также существование необходимых экспериментальной и производственной баз. Рекреационно-туристические зоны должны были иметь, кроме уникального природоресурсного потенциала для туризма и оздоровления, еще и развитую сеть коммуникаций, материально-техническую базу для туризма и рекреации, достаточную обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (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 проєктів їх створення [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>).

са, тогда как их отсутствие (за исключением, разве что, уникальных природно-климатических условий для туризма) должно было рассматриваться как свидетельство критического депрессивного состояния и подтверждение целесообразности предоставления территории преференций. В Украине на подобные обстоятельства внимания не обращали, и специальный статус нередко предоставлялся тем, кто в нем не нуждался.

Утвержденные критерии для выбора приоритетных видов деятельности в СЭЗ * опосредованно позволяли любой из них считать таковым **, чем нивелировался сам принцип приоритетности. Структурные и технологические критерии для такого выбора не использовались, никакие структурные соотношения или ограничения на масштабы деятельности того или иного вида не накладывались. Поэтому в СЭЗ производство не отличалось прогрессивностью по сравнению с производством на остальной территории Украины с точки зрения структурных и технологических характеристик. Оно было полностью отдано текущей конъюнктуре, не закладывая основ для долгосрочных позитивных сдвигов.

Привлекает внимание то обстоятельство, что одним из критериев для предоставления особого статуса территории или признания приоритетным того или иного вида деятельности были определены наличие развитой инфраструктуры или нацеленность проекта на ее создание. Тем самым государство отстранилось от решения инфраструктурных проблем, отдав их на откуп частному бизнесу. Но, как известно, подобные проекты не прибыльны, а поэтому не привлекательны для последнего, однако именно от состояния инфраструктуры в значительной степени зависит интенсивность притока частных инвестиций. В мировой практике инфраструктурные проблемы в СЭЗ государство полностью берет на себя ***. В Украине же отстранение государства от решения инфраструктурных задач в СЭЗ стало фактором, с одной стороны, сужения потока инвестиций (особенно иностранных), а с другой — их крайне неравномерного распределения между территориями, которые имели разную обеспеченность объектами инфраструктуры.

На протяжении льготного режима в 2000–2004 гг. в украинские СЭЗ и ТПР инвестированы денежные средства на общую сумму 1,96 млрд. дол., при этом их львиная доля (84,2%) пришла на ТПР ****. В отличие от распространенного мне-

* 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 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

** Именно опосредованность критериев обусловила утверждение нескольких сотен приоритетных видов деятельности (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 встановлено спеціальний режим інвестиційної діяльності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 р. № 212-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>).

*** Например, Китай смог привлечь инвесторов только после выполнения огромной строительной программы по созданию в своих СЭЗ самой современной инфраструктуры (дорог, связи, гостиниц). До 80% всех затрат легли на бюджет страны, а иностранные инвестиции поступили в СЭЗ после создания условий, необходимых для ведения бизнеса [4]. В Польше задача по развитию инфраструктуры на территориях СЭЗ возложена на управляющую компанию, которая находится в государственной собственности и обеспечивает управление развитием СЭЗ в целом.

**** Здесь и далее, если не указано иное, использованы данные статистических бюллетеней “Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах та на

ния, что в особых зонах произошел всплеск инвестиционной активности по сравнению с остальными регионами, фактические данные свидетельствуют об обратном (в частности, при сравнении объемов инвестиций на единицу площади СЭЗ – ТПР и страны в целом). При том, что СЭЗ – ТПР занимали 10,5% территории страны, доля инвестиций, которая на них приходилась, в общем объеме инвестиций в Украине находилась за указанный период в пределах 3,4–5,2% *. В общем объеме ПИИ на СЭЗ и ТПР пришлось всего 6%, причем ежегодный прирост иностранных инвестиций в целом по Украине существенно опережал их аналогичный прирост в СЭЗ и ТПР. Фактическое поступление инвестиций в СЭЗ и ТПР составило лишь 13,8% запланированного объема, а фактическое соотношение между собственными и иностранными инвестициями – 78,8% и 21,2% **.

Структура инвестиций в СЭЗ и ТПР по видам экономической деятельности в связи с существованием широкого спектра приоритетов не отличалась прогрессивностью по сравнению с аналогичной структурой для всей экономики страны. 82% общего объема инвестиций были направлены в промышленность, в том числе 65,4% – в отрасли переработки. Пятую часть (20,7%) инвестиций поглотило традиционное для Украины металлургическое производство, тогда как отрасли машиностроения были для инвесторов менее привлекательны: на производство машин и оборудования пришлось 8,4%, на производство электрического, электронного и оптического оборудования – 5,7%, на производство транспортных средств – 4,5% ***.

Поскольку создание СЭЗ в Украине не преследовало цель преодоления межрегиональных разрывов, то о необходимости налаживания соответствующего механизма перераспределения инвестиционных ресурсов в пользу менее развитых регионов речь не шла. Межрегиональное распределение инвестиций в СЭЗ – ТПР оказалось крайне неравномерным. Оно коррелировало с устоявшимся распределением регионов по объемам, состоянию и структуре производства, уровням инфраструктуры, научно-технического и кадрового потенциалов, тем самым объективно способствуя закреплению межрегиональных разрывов. Почти 2/3 (61,6%) всех инвестиций в СЭЗ – ТПР пришлось на промышленно развитую Донецкую область, тогда как традиционные для Украины региональные “аутсайдеры” (Волинская, Житомирская, Николаевская, Сумская и Черниговская области) в совокупности получили из них около 5%.

Фактический результат деятельности СЭЗ и ТПР оказался слишком скромным по сравнению с ожидаемым. Даже в период действия льготного режима существенной активизации хозяйственной деятельности не произошло – при том, что в отдельные годы объемы предоставленных льгот приближались к объемам привлечен-

териториях приоритетного розвитку України за інвестиційними проектами” за соответствующие годы (К., Держстат України).

* Развернутый анализ динамики и структуры инвестиций в СЭЗ – ТПР Украины представлен нами в [5, с. 297–327].

** Для сравнения: в СЭЗ Польши доля инвестиций отечественного происхождения составила 19,2%, а остальное приходилось на иностранные инвестиции, причем преимущественно из стран ЕС. Польские СЭЗ, благодаря привлекательным условиям инвестирования, стали главными акцепторами иностранных инвестиций в стране – при том, что крупнейшими иностранными инвесторами были ведущие мировые корпорации (“General Motors”, “Fiat”, “Toyota Motor”, “Volkswagen”, “Michelin”, “Mondelēz”) (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 16, 18).

*** Для сравнения: к концу 2013 г. в отраслевой структуре инвестиций в польские СЭЗ 26,4% приходилось на автомобилестроение, а в целом на отрасль машиностроения – 41,9%, тогда как на производство металлов и готовых металлоизделий – 9,4% (Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Stan na 31 grudnia 2013 r.). – Warszawa : Ministerstwo Gospodarki, 2014. – S. 22).

ных инвестиций и даже превышали их. В общих показателях производства большинства регионов и страны в целом вклад особых зон был малозаметным, хотя для отдельных субъектов хозяйствования, имевших тесные связи с властями, они дали мощный толчок к росту и закреплению на рынке. Практически невыполненными остались большинство задач, которые формально ставились перед СЭЗ. Между тем вопрос возврата субъектами предоставленных им льгот и ответственности чиновничества за неполучение запланированных результатов не поднимался. Все это должно было бы дать толчок к коррекции работы отечественных СЭЗ и повышению их эффективности, но стало для Правительства лишь поводом приостановить их деятельность с 2005 г. и отказаться от ранее предоставленных государством гарантий и обязательств перед субъектами.

На сегодня вопрос возобновления СЭЗ вновь приобретает актуальность, причем именно в контексте создания механизма преодоления межрегиональных разрывов и депрессивного состояния территорий на фоне сверхсложной политической и экономической ситуации в стране. Специальный правовой режим экономической деятельности в СЭЗ следует рассматривать как совокупность форм государственной помощи для развития указанных территорий и отдельных приоритетных видов экономической деятельности согласно недавно принятому законодательству по государственной помощи *. Также, согласно соответствующим дополнениям к закону **, этот институт должен быть введен в арсенал средств государственной региональной политики в качестве особого инструмента решения данной проблемы. СЭЗ должны создаваться как в рамках стратегии возрождения того или иного региона, так и в сочетании с задачами структурно-технологической модернизации всего производства страны, максимального замыкания внутри нее технологических производственных цепочек путем создания в СЭЗ смежных производств и отсутствующих производственных звеньев, переориентации промышленности на удовлетворение потребностей внутреннего потребительского рынка и выпуск готовой продукции.

Наряду с этим, более эффективной и действенной мерой с точки зрения подъема экономики депрессивного региона является создание в СЭЗ производств, которые бы выполняли функцию "полюсов роста" и центров кристаллизации новой структуры экономики ***. Эффект действия такого "полюса" заключается в формировании вокруг основного производства разветвленной промышленной (или другой хозяйственной) агломерации из совокупности технологически взаимосвязанных смежных производств одной или нескольких отраслей. Главным требованием к основному производству является выпуск конечной продукции потребительского и/или инвестиционного назначения, которая имеет значительные масштабы спроса на внутреннем или внешнем рынках и позволяет решить ряд стратегических задач развития страны в экономическом, социальном, экологическом и оборонном аспектах.

Участие государства в лице как центральных, так и местных органов власти в процессах создания СЭЗ и контроля эффективности их деятельности необходимо существенно расширить и вывести за рамки лишь формального документального оформления и регистрации зон как таковых, с дальнейшим снятием государством с себя ответственности за их функционирование. Правительство должно решить ряд взаимосвязанных проблем, касающихся согласования нормативно-правовых актов относительно деятельности СЭЗ и ТПР с законодательством по региональ-

* 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.

*** Идея формирования "полюсов роста" при планировании регионального развития принадлежит французскому экономисту Ф. Перру и подробно раскрыта в его работах.

ной политике, коррекции подходов к идентификации депрессивных территорий, выбора системы предпочтений субъектам в зависимости от степени депрессивности территорий и установленных задач развития региона и страны в целом, введения специализированных институтов финансового обеспечения деятельности субъектов и т. п.

Управление развитием СЭЗ целесообразно возложить на специально созданную государством управляющую компанию, а не на местную администрацию или субъекта экономической деятельности СЭЗ, как это предусмотрено действующим законодательством *. Такой шаг, с одной стороны, позволит минимизировать или же ликвидировать коррупцию в местных органах власти в отношениях между бизнесом и государством по поводу организации деятельности в СЭЗ, а с другой – станет “предохранителем” от приспособления этих зон под корпоративные интересы конкретных субъектов, на которых будет возлагаться функция управления ими, при одновременном ведении этими субъектами собственной хозяйственной деятельности. По организационно-правовой форме хозяйствования управляющая компания должна быть оформлена в виде АО или ООО, полностью принадлежащих государству. Государство в наблюдательном совете таких обществ должно поровну представлять специально уполномоченные центральной и местных властей.

На управляющую компанию следует возложить ряд функций. В частности, она, совместно с профильным органом центральной исполнительной власти по региональному развитию, должна разрабатывать стратегию и план развития СЭЗ, единолично обеспечивать их реализацию, осуществлять отбор субъектов для работы в СЭЗ, распоряжаться ее имуществом (путем его предоставления в аренду или продажи). Кроме того, управляющая компания должна непосредственно развивать инфраструктуру СЭЗ для того, чтобы отойти от существующей до настоящего времени практики самоустранения государства от инфраструктурных проблем зон.

Целесообразно коренным образом изменить подходы к установлению льгот субъектам, ведущим хозяйственную деятельность в СЭЗ, отказавшись от их безусловного предоставления лишь по факту формальной регистрации субъекта на ее территории. Как показывает зарубежный опыт (в частности, польский), стоит осуществлять тщательный отбор субъектов в порядке конкурса или переговоров с предварительно определенными и официально приглашенными потенциальными претендентами, которыми должны выступать, как правило, ведущие мировые и отечественные компании. Следует четко установить ограничения на перечень приоритетных видов деятельности, в которых могут работать субъекты СЭЗ и предоставляться государственная поддержка. Количество приоритетов не должно превышать 10–15 направлений, и они должны полностью согласовываться с общегосударственными приоритетами модернизации производства страны.

Во избежание субъективизма процедура и методика отбора субъектов должны быть формализованы и законодательно урегулированы, определять способ, принципы и условия проведения конкурса или переговоров, а также критерии оценки направлений хозяйственной деятельности субъектов на территории СЭЗ с учетом того, насколько они обеспечат развитие производства по приоритетным видам деятельности, достижение целей создания этой зоны и выполнение плана ее развития в целом. Субъектам, которые победили в конкурсах или по результатам переговоров и изъявили желание работать в СЭЗ, необходимо выдавать соответствующее разрешение на ведение хозяйственной деятельности на ее территории. Только оно должно быть

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

основанием для предоставления субъектам государственной помощи в виде разнообразных льгот. Функции отбора претендентов, выдачи и отмены разрешений, контроля деятельности субъектов по выполнению ими взятых на себя обязательств от имени государства также должны осуществлять управляющие компании.

Разрешение должно быть срочным и определять вид экономической деятельности и обязательства субъекта относительно, в частности, объемов инвестиций, минимально допустимых для предоставления льгот, количества создаваемых рабочих мест и их гарантированного сохранения в течение определенного периода. При несоблюдении предпринимателем этих условий разрешение следует досрочно отменить, с соответствующим возмещением государству денежных средств на сумму предоставленных льгот.

В рамочном законодательстве по СЭЗ, региональной политике и стимулированию развития регионов * необходимо продублировать введение норм, устанавливающих, что особые зоны являются одним из инструментов реализации государственной региональной политики и создаются с целью преодоления депрессивности территорий и обеспечения межрегионального выравнивания. Нужно отменить слишком "размытую" цель создания СЭЗ **, которая позволяла любой территории претендовать на специальный статус. В определении понятия "депрессивная территория" *** следует подчеркнуть, что ею являются регион или его часть, которые признаны депрессивными в связи с существенным и продолжительным их отставанием по ряду социально-экономических показателей от остальных регионов страны и для преодоления своей отсталости требуют введения специального правового режима экономической деятельности.

Несмотря на то, что в действующем законодательстве по региональному развитию предусмотрена возможность предоставления отдельным территориям статуса депрессивных, введение на них специального режима не включено в перечень мер по стимулированию развития ****. Этот перечень ограничивается государственными капиталовложениями в производственную, коммуникационную и социальную инфраструктуру, государственной поддержкой (в том числе финансовой) малых предприятий, содействием при формировании субъектов инновационной инфраструктуры, направлением международной технической помощи на решение экологических проблем, содействием занятости и переквалификации трудовых ресурсов. Законом содержание такой государственной поддержки и содействия не конкретизируется, а это превращает такие меры лишь в декларацию о намерениях, что в принципе делает невозможным решение проблемы преодоления депрессивности.

Хотя установленный перечень и коррелирует с современными подходами ЕС к региональному выравниванию, все же он слишком ограничен по сравнению со все-

* 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.

** Согласно ч. 2 ст. 1 Закона Украины "Об общих основах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон", "целью создания специальных (свободных) экономических зон являются привлечение иностранных инвестиций и содействие им, активизация совместно с иностранными инвесторами предпринимательской деятельности для наращивания экспорта товаров и услуг, поставок на внутренний рынок высококачественной продукции и услуг, привлечение и внедрение новых технологий, рыночных методов хозяйствования, развития инфраструктуры рынка, улучшение использования природных и трудовых ресурсов, ускорение социально-экономического развития Украины".

*** 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.

ми возможностями поддержки регионов в ЕС *. Кроме перечисленных мер, она предусматривает также применение налоговых и кредитных льгот на реализацию инвестиционных проектов, государственную финансовую помощь на реструктуризацию предприятий, работающих в отраслях со структурным перепроизводством. Предоставление именно таких преференций субъектам позволит говорить о введении на депрессивных территориях специального режима экономической деятельности. Правовым основанием для расширения спектра форм государственной поддержки, которые должны применяться в СЭЗ, служит соответствующий Закон Украины **. В силу этого в профильном законодательстве по СЭЗ, региональной политике и стимулированию развития регионов целесообразно отразить нормы по соответствующему применению форм государственной помощи согласно названному закону.

При этом условия предоставления помощи следует сделать значительно жестче, что повысит их действенность и будет согласовываться с требованиями ЕС. Государственная поддержка должна касаться исключительно инвестиционной, а не текущей операционной деятельности субъектов. Она не должна применяться для поддержки экспорта путем возмещения части затрат производства и установления демпинговых цен. Для принятия решений о предоставлении помощи целесообразно ввести специальную категорию – “новые инвестиции”, под которыми следует понимать:

а) инвестиции в материальные и нематериальные активы, связанные с созданием новых предприятий, увеличением мощностей действующих предприятий, диверсификацией производства путем налаживания выпуска продукции, которая раньше не производилась, или с коренными изменениями, касающимися повышения эффективности процесса производства на существующем предприятии;

или

б) приобретение активов предприятия, которое было закрыто или должно было быть закрыто, если бы не было приобретено, покупается инвестором не для дальнейшей перепродажи, а для проведения модернизации и возобновления работы.

Следует установить четкие верхние лимиты помощи, которая может поступать как из одного, так и из нескольких источников, а также ввести дифференцированный подход к объемам и частоте ее предоставления в зависимости от размера субъекта, стоимости и сферы реализации инвестиционного проекта. Верхний лимит или максимальный размер государственной помощи должны непосредственно зависеть от наперед определенной степени депрессивности территории: чем выше депрессивность, тем больше помощь (или иначе – в терминах, применяемых в странах ЕС: больше интенсивность помощи).

Понятие “интенсивность помощи” является ключевым в обеспечении межрегионального выравнивания. К сожалению, оно не нашло отражения в соответствующем законодательстве ***. Его суть заключается в установлении определенной максимальной части инвестиционных затрат (коэффициента интенсивности помощи), которые государство может компенсировать субъекту на определенной территории в зависимости от ее депрессивности. С этой целью для всех регионов Украины (которыми, согласно законодательству, являются территории АР Крым, области, г. Киев и

* О региональной политике и государственной помощи регионам в ЕС более подробно см.: 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. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy.

** 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.

Севастополь) необходимо периодически определять, пересматривать и законодательно закреплять на 5–10 лет коэффициент интенсивности государственной помощи, как это сделано, например, в Польше и других странах ЕС. По решению региональных властей в пределах каждого региона целесообразно устанавливать коэффициенты интенсивности помощи для каждой первичной единицы административно-территориального устройства, которой, согласно проекту изменений к Конституции Украины относительно децентрализации власти *, будет община. При этом, в силу объективного наличия в составе одного региона общин разных уровней развития, следует учитывать, что для каждой из них эти коэффициенты могут различаться между собой, но суммарный объем помощи общинам региона не должен превышать объем помощи региону в целом.

Государственная помощь субъектам СЭЗ с учетом категорий “новые инвестиции” и “интенсивность помощи”, а также нормативов ЕС должна означать:

– в части предоставления налоговых льгот – освобождение от уплаты налога на прибыль до тех пор, пока общая накопленная сумма неуплаты не будет больше суммы осуществленных инвестиционных затрат или затрат на создание новых рабочих мест, умноженных на коэффициент интенсивности региональной помощи или же на интенсивность помощи для общины, на территории которой работает субъект;

– в части финансовой поддержки инвестиционных проектов – компенсацию инвестиционных затрат субъектов при реализации проектов в приоритетных секторах и затрат на создание новых рабочих мест в размере суммы понесенных затрат, взвешенной на коэффициент интенсивности.

Следует отметить, что субъект должен иметь право воспользоваться обоими названными видами помощи одновременно, но при условии, что ее суммарный размер не будет превышать интенсивности, установленной для региона. Для малых и средних предприятий по их ходатайству поддержка может быть увеличена, соответственно, на 20 и на 10 процентных пунктов.

Как свидетельствуют практика и требования ЕС, которые Украина обязалась имплементировать в рамках Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, при определении размера помощи целесообразно учитывать размер инвестиционного проекта, который будет реализовываться в СЭЗ (ф. 1–2) **. Для проектов эквивалентной в национальной валюте стоимостью до 50 млн. евро размер государственной помощи должен исчисляться как

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

где $I_{(<50)}$ – максимальный размер государственной помощи для инвестиционного проекта эквивалентной в национальной валюте стоимостью до 50 млн. евро (грн.); R – максимально допустимый уровень (интенсивность) помощи, установленный государством для данного региона (ед.); A – инвестиционные затраты по проекту (грн.).

Для крупных инвестиционных проектов, к которым, согласно нормам ЕС, относятся проекты эквивалентной в национальной валюте стоимостью свыше 50 млн. евро, максимальный размер государственной помощи следует рассчитывать отдельно таким образом, чтобы с ростом стоимости проекта относительный размер помощи уменьшался. Также следует учитывать, что в рамках обязательств Украины по Соглашению об ассоциации между Украиной и ЕС проекты эквивалентной в национальной валюте стоимостью свыше 100 млн. евро потребуют индивидуальной нотификации (официального сообщения) Европейской комиссии. Формула рас-

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

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

чета государственной помощи для крупных инвестиционных проектов, согласно установленным нормативам ЕС, будет выглядеть так:

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

где $I_{(>50)}$ – максимальный размер государственной помощи для инвестиционного проекта эквивалентной в национальной валюте стоимостью свыше 50 млн. евро (грн.); R – максимально допустимый уровень (интенсивность) помощи, установленный государством для данного региона (ед.); B – доля инвестиционных затрат, которые попадают в интервал 50–100 млн. евро общей стоимости проекта (млн. грн.); C – доля инвестиционных затрат, которые попадают в интервал свыше 100 млн. евро общей стоимости проекта (млн. грн.).

В процессе адаптации отечественного законодательства к требованиям ЕС следует принимать во внимание, что инвестиционные затраты ограничиваются такими позициями:

- приобретение земельных участков или права на их бессрочное использование;
- приобретение основных средств – зданий и сооружений, оборудования (включая машины и устройства, инструменты, приборы, офисную технику), объектов технической инфраструктуры;
- приобретение нематериальных активов, касающихся передачи технологий (патентов, лицензий, “ноу-хау”, незапатентованных технических знаний), но на сумму не более 25% затрат на инвестиции.

Затраты на создание новых рабочих мест включают в себя двухлетние затраты брутто на заработную плату для новых работников с учетом всех обязательных платежей инвестора в связи с их трудоустройством.

Предприниматели, которые будут претендовать на помощь в связи с затратами на новые инвестиции в СЭЗ, должны быть обязаны:

- вести хозяйственную деятельность в течение не менее 5 лет (субъекты малого и среднего бизнеса (МСБ) – соответственно, не менее 3 лет от даты завершения инвестиции);
- быть собственником составляющих имущества в течение 5 лет от даты постановки на баланс предприятия основных средств и нематериальных активов (субъекты МСБ – соответственно, 3 года от даты завершения инвестиции).

Предприниматели, которые будут пользоваться помощью в связи с созданием новых рабочих мест, должны быть обязаны сохранить их в течение не менее 5 лет (субъекты МСБ – соответственно, 3 года).

В ЕС минимальная сумма инвестиционных затрат, которая позволяет субъектам претендовать на получение государственной помощи, составляет 100 тыс. евро, при этом доля собственного капитала каждого из них не должна быть меньше 25%. Минимальное количество вновь созданных рабочих мест колеблется от 40 до 100 в зависимости от зоны. Для Украины такие требования в целом приемлемы, но для наших условий регламентированная минимальная сумма должна быть снижена, поскольку та, что предлагается нормами ЕС (около 2 млн. грн.), слишком высока для большинства отечественных субъектов МСБ, а потому для них государственная помощь станет недоступной. В украинских реалиях слабости МСБ и фактической недоступности для него банковских займов эта сумма может быть уменьшена, по крайней мере, в 4 раза – до 25 тыс. евро, или 500 тыс. грн.

Должен осуществляться постоянный мониторинг целевого использования помощи субъектами. В случае выявления нарушений помощь следует сразу прекращать, с дальнейшим принудительным взиманием ее суммы с субъектов в полном объеме и с соответствующим отзывом предоставленных им разрешений на ведение деятельности в СЭЗ.

Отдельным важным вопросом при предоставлении государственной помощи является идентификация территории как депрессивной, с количественным определением ее депрессивности с целью дальнейшего расчета интенсивности государственной помощи, которая будет предоставляться региону или СЭЗ, расположенной в его пределах. Как уже упоминалось, в ЕС депрессивность региона определяется соотношением ВРП на душу населения региона и среднего ВРП на душу населения по ЕС. В число депрессивных включают регионы, где это соотношение составляет менее 75% от среднего по ЕС. В зависимости от значения этого показателя для конкретной депрессивной территории устанавливается интенсивность государственной помощи субъектам.

В Украине подход к идентификации депрессивной территории не согласовывается с подходом ЕС, а потому он должен быть пересмотрен с учетом необходимости имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. В отечественном законодательстве заложены критерии депрессивности*, не позволяющие утверждать, что состояние территории является следствием продолжительной деградации и разрушения хозяйственной системы региона, которые и обусловили его депрессию. Это связано с тем, что для оценки берется среднее значение показателя за достаточно короткий промежуток времени, на протяжении которого изменения в производстве могут не столько происходить вследствие его деградации, сколько быть результатом краткосрочных конъюнктурных изменений. Перечень показателей достаточно ограничен, а их пороговые значения или не достижимы для территорий, или мало пригодны для принятия решений из-за своей "размытости" (используются такие субъективные сравнения, как "значительно выше" или "значительно ниже"). Опираясь на законодательные критерии, Правительство до последнего времени официально не признало ни один регион Украины депрессивным, что послужило формальным поводом для продления существования действующей, неэффективной модели региональной политики и "ручного" управления регионами.

При адаптации отечественного законодательства по идентификации депрессивных территорий к требованиям ЕС следует учитывать, что возникновение депрессивного состояния территорий обусловлено продолжительным, устойчивым и сильным влиянием на их функционирование целого ряда факторов. Они отражают изменения в худшую сторону производственных, воспроизводственных, социально-демографических и экологических показателей жизнедеятельности населения определенной территории по сравнению со средними по стране. Исходя из совокупности этих показателей по каждому направлению влияния, следует выстраивать систему критериев депрессивности (табл.), сводя их в интегральный индекс депрессивности территории и учитывая, что каждый показатель характеризует или позитивные, или негативные изменения при увеличении или уменьшении своего значения. Эти показатели могут быть

* Согласно ст. 9 Закона Украины "О стимулировании развития регионов", депрессивными могут быть признаны: 1) регион, в котором в течение последних 5 лет средний показатель объема ВРП (до 2004 г. — объема валовой добавленной стоимости) на одного человека является самым низким; 2) промышленный район, в котором в течение последних 3 лет уровень зарегистрированной безработицы и доля занятых в промышленности значительно выше, а объем реализованной промышленной продукции (работ, услуг) на одного человека и уровень среднемесячной заработной платы значительно ниже соответствующих средних показателей развития территорий этой группы; 3) сельский район, в котором в течение последних 3 лет плотность сельского населения, коэффициент естественного прироста населения, уровень среднемесячной заработной платы и объем реализованной сельскохозяйственной продукции (работ, услуг) на одного человека значительно ниже, а доля занятых в сельском хозяйстве значительно выше соответствующих средних показателей развития территорий этой группы; 4) город областного, республиканского в АР Крым значения, в котором в течение последних 3 лет уровень зарегистрированной (в частности, продолжительной) безработицы существенно выше, а уровень среднемесячной заработной платы существенно ниже соответствующих средних показателей развития территорий этой группы.

Примерный перечень показателей для оценки депрессивности региона *

Влияние на состояние региона при увеличении значения показателя	Показатели			
	производственные	воспроизводственные	социально-демографические	экологические
<p>– ВРП на 1 чел. населения региона (тыс. грн.);</p> <p>– финансовый результат деятельности предприятий, полученных прибыль, до налогообложения на 1 чел. населения региона (тыс. грн.);</p> <p>– доля предприятий, получивших прибыль, в общем количестве предприятий региона (%);</p> <p>– рентабельность операционной деятельности субъектов региона (%);</p> <p>– количество малых предприятий на 10 тыс. чел. населения региона;</p> <p>– доля продукции, реализованной малыми предприятиями, в общем объеме реализации региона (%)</p>	<p>– индекс бюджетной самостоятельности региона (доля собственных доходов региона в общем объеме доходов бюджета региона) (ед.);</p> <p>– стоимость основных средств на 1 чел. населения региона (тыс. грн.);</p> <p>– объем инвестиций в основной капитал на 1 чел. населения региона (тыс. грн.);</p> <p>– объем ПИИ в регион на 1 чел. населения региона (тыс. дол.)</p>	<p>– средняя продолжительность жизни населения региона (годы);</p> <p>– естественный прирост (сокращение) населения региона на 1000 чел. (чел.);</p> <p>– миграционный прирост (сокращение) населения региона на 100 тыс. чел. (чел.);</p> <p>– плотность населения региона (чел. на км²);</p> <p>– располагаемый доход на 1 чел. населения региона (грн.);</p> <p>– среднемесячная номинальная заработная плата (грн.);</p> <p>– уровень занятости населения в возрасте 15–70 лет ко всему населению соответствующего возраста в регионе (%);</p> <p>– обеспеченность населения региона жильем (м² общей площади на 1 чел.)</p>	<p>– доля обезвреженных опасных промышленных отходов (%);</p> <p>– капитальные инвестиции и текущие затраты на охрану окружающей природной среды на 1 чел. (грн.)</p>	
Стимулирующее				

Окончание таблицы

<p>Депрессивное</p>	<p>– финансовый результат деятельности предприятий, получивших убыток, до налогообложения на 1 чел. населения региона (тыс. грн.); – доля предприятий, получивших убыток, в общем количестве предприятий региона (%); – индекс моноспециализации производства региона (наибольшая доля выпуска продукции по определенному виду деятельности в общем объеме выпуска региона) (ед.); – индекс концентрации производства (доля продукции (занятых) крупнейшего предприятия региона в общем объеме производства (занятых) региона) (ед.)</p>	<p>– износ основных средств (%); – средний возраст основных средств (годы)</p>	<p>– уровень безработицы населения в регионе (%); – нагрузка незанятых на 1 свободное рабочее место в регионе (чел.)</p>	<p>– сбрасывание загрязненных возвратных вод в поверхностные водные объекты на 1 чел. населения региона (м³); – выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников загрязнения на км² территории региона (т); – выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных и передвижных источников загрязнения на 1 чел. населения региона (кг); – образование опасных промышленных отходов в расчете на 1 чел. населения региона (кг)</p>
---------------------	--	--	--	--

* Разработано автором.

использованы также для составления рейтинга регионов по уровню развития, на необходимость которого обращает внимание Правительство Украины*.

Для анализа следует применять среднегодовые значения показателей за период 5–10 лет, чего достаточно для минимизации вклада фактора рыночной конъюнктуры. По своему содержанию интегральный индекс депрессивности территории должен отображать позицию (рейтинг) региона относительно ситуации в стране в целом (принимается за 1) за выбранный период. Он может быть рассчитан как среднее арифметическое суммы отклонений показателей по региону от среднего значения по стране в целом (ф. 3): чем меньше индекс, тем выше депрессивность, и наоборот, а при значении показателя больше 1 территория или регион не могут рассматриваться как депрессивные:

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

где I_{DR} – интегральный индекс депрессивности региона (ед.); X_{ir}^t – средний за период t -годов i -й показатель состояния региона из общего n -количества показателей, которые имеют стимулирующее влияние на его развитие при увеличении своего значения; X_{ic}^t – аналогичный показатель по стране в целом; X_{jr}^t – средний за период t -годов j -й показатель состояния региона из общего m -количества показателей, которые имеют депрессивное влияние на его развитие при увеличении своего значения; X_{jc}^t – аналогичный показатель по стране в целом.

Предлагаемый индекс депрессивности может рассматриваться как модифицированный вариант показателя, применяемого в ЕС. Он более пригоден с точки зрения выявления причин депрессивности и дальнейшей разработки соответствующих мер государственной политики по ее преодолению. Этот индекс позволяет определять особенности того или иного региона, более взвешенно подходить к выбору инструментария и мер для стимулирования его развития в формате “точной настройки” под наиболее неблагоприятные факторы формирования депрессивного состояния территории. В силу необходимости гармонизации отечественного законодательства с европейскими нормами для отнесения территории или региона к депрессивным значение соответствующего индекса должно быть меньше 0,75.

На основе предлагаемого индекса депрессивности нужно рассчитывать показатель интенсивности государственной помощи для всех регионов Украины (в том числе регионов, признанных депрессивными, где будут создаваться СЭЗ). В частности, интенсивность государственной помощи региону (ф. 4) может быть определена как

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

где I_{SA} – интенсивность государственной помощи региону (SA – от английского “state aid”) (%); I_{DR} – интегральный индекс депрессивности региона (ед.).

Такой подход к определению депрессивности регионов и предоставлению им государственной помощи с учетом показателя ее интенсивности позволит, по нашему мнению, более гибко и дифференцированно подойти к решению проблемы межрегионального выравнивания, создаст предпосылки для активизации межрегионального перемещения и перераспределения капитала в пользу тех, кто испытывает большие трудности.

Для достижения целей межрегионального выравнивания следует решить также вопросы эффективного общегосударственного управления и инвестиционного обеспечения развития СЭЗ в пределах всей страны, а не только отдельно взятой территории. Так, управляющие компании по развитию СЭЗ, о которых речь шла выше, це-

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

лесообразно объединить в рамках единого корпоративного образования. Базой для этого может служить Закон Украины “Об основах государственной региональной политики” * (ст. 19), которым предусмотрена возможность создания областными советами и государственными администрациями агентств регионального развития в виде неприбыльных небюджетных учреждений. Идея создания таких агентств приемлема. Однако, как показывает мировой опыт, высокая эффективность управления региональным развитием достигается теми агентствами, которые по своей организационно-правовой форме являются публичными АО, которые полностью или не менее чем на половину принадлежат государству и могут осуществлять не только управленческую, но и предпринимательскую функции [6, с. 19]. Создание подобной компании в Украине также целесообразно. Для этого в упомянутый закон должны быть внесены соответствующие изменения, которые будут предусматривать создание Государственного агентства регионального развития как государственной холдинговой компании в виде публичного АО, подчиненного профильному центральному органу исполнительной власти по региональному развитию.

Такая компания должна обеспечивать системность в управлении региональным развитием через постоянный мониторинг состояния территорий, инициирование и участие в разработке совместно с управляющими компаниями СЭЗ региональных стратегий и программ, их увязку между собой и с общегосударственными и отраслевыми стратегиями и программами, организацию и контроль их выполнения. По результатам мониторинга развития регионов эта компания призвана инициировать перед органами власти создание или ликвидацию СЭЗ в их пределах. Коллегиальность и представительство всех регионов в органах управления компании, а также “прозрачность” ее деятельности позволят уменьшить субъективизм и лоббизм в принятии решений.

Внесением соответствующих дополнений в законодательство функцию финансового (в частности, инвестиционного) обеспечения развития СЭЗ следует возложить на Государственный фонд регионального развития, создание которого предусмотрено в составе общего фонда государственного бюджета **. Кроме того, целесообразно создание специального финансового института развития – Государственного банка реконструкции и развития в виде публичного АО холдингового типа, одним из направлений деятельности которого станет инвестиционное обеспечение проектов регионального развития по примеру региональных структурных фондов ЕС ***. В числе финансовых источников наполнения такого банка можно рассматривать, в частности, те денежные средства государственного бюджета, которые используются для целей субсидирования регионов и дотаций выравнивания; часть местных налогов и сборов; денежные средства, используемые на покрытие бюджетного дефицита; денежные средства, поступающие от международных финансовых организаций в виде займов и помощи; денежные средства от выпуска муниципальных ценных бумаг.

Таким образом, возобновление в Украине СЭЗ на указанных условиях вполне возможно. Их преимущества Правительство должно использовать для параллель-

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

** Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (ст. 24¹).

*** В ЕС существуют три основных источника финансирования региональной политики: Фонд европейского регионального развития (European Regional Development Fund – ERDF) сосредоточивает деятельность на инициативах, связанных с экономическим ростом, занятостью и конкурентоспособностью (включая инвестиции в инфраструктуру); Фонд сближения – транспортная и экологическая инфраструктуры (включая возобновляемые источники энергии); Европейский социальный фонд – инвестиции в человеческий капитал в сфере образования и профессиональной подготовки (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. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm).

ного решения, как минимум, двух задач: в региональной политике – обеспечение межрегионального выравнивания и преодоления межрегиональных разрывов; в промышленной политике – размещение в пределах указанных территорий промышленных мощностей по импортозамещению и замыкание технологических цепочек, решение проблем реструктурирования отечественного производства. Кроме того, государство должно сосредоточить усилия на разработке и реализации инфраструктурных проектов в СЭЗ, скорректировать действующие подходы к предоставлению территориям специального режима экономической деятельности и организации эффективного управления их развитием.

Список использованной литературы

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. Фуршик 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 прогнозів. НАН України, 2013. – 536 с.
6. Санжаровський І., Третяк 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 Stvorenniya Agentstva Regional'nogo Rozvytku (ARR) v Zaporiz'hkii 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].

Статья поступила в редакцию 10 ноября 2015 г.
