УДК 332.12:329.733

ТЕРИТОРІЇ ПРІОРИТЕТНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Єгорова О.О.

У статті проаналізовано основні негативні чинники, що призвели до формування проблем на територіях пріоритетного розвитку в Україні та запропоновано застосування системного підходу до їх усунення з метою подальшого використання цього економічного інструментарію для подолання негативних тенденцій поглиблення диспропорцій між регіонами України.

Кількість бібліографічних посилань – 4, мова – українська.

Ключові слова: *територія пріоритетного розвитку, територія перспективного розвитку, депресивні регіони, регіональні диспропорції.*

ВСТУП

Території пріоритетного розвитку (ТПР) є однією з чинних форм спеціальних правових режимів економічної діяльності (СПРЕД) в Україні, яка застосовується поряд зі спеціальними економічними зонами (СЕЗ), технологічними парками (ТП) та науковими парками (НП). Перші ТПР в Україні почали з'являтися з 1998 р. і невдовзі було утворено 72 ТПР в 8 областях України та Автономній Республіці Крим. При запровадженні ТПР розглядалися як інструмент державної регіональної політики подолання депресивних виявів у регіонах, який був спрямований на залучення інвестицій та створення нових робочих місць. Показники соціально-економічних результатів діяльності суб'єктів господарювання ТПР доводять, що запроваджені ТПР відіграли певну позитивну роль у покращенні соціально-економічної ситуації на регіональному рівні. Але застосування ТПР, як економічного інструментарію, не було підпорядковане чіткому стратегічному задуму і здійснювалося не завжди цілеспрямовано, а під впливом низки негативних чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру економічний ефект виявився недостатнім і з часом нівелювався. Проте, проблеми подолання депресивності територій і зменшення диспропорцій у соціально-економічній сфері на регіональному рівні в Україні останнім часом набувають все більшої гостроти та актуальності. Для їх розв'язання можуть бути використані поряд із чинними формами СПРЕД і такі нові як території перспективного розвитку, що нещодавно запропоновані вітчизняними економістами.

Джерельною базою дослідження стали нормативно-правові акти, останні законопроекти у цій сфері та роботи вітчизняних науковців щодо результатів та перспектив застосування ТПР в Україні, зокрема О.Івашко, О.Малишко, І.Павленко, О.Чмир [1]-[4]. Проведені дослідження показують, що застосуванню цієї форми СПРЕД бракує цілісного і системного підходу.

Метою статті є визначення місця і ролі такої форми СПРЕД як ТПР в сучасній державній регіональній політиці України, а також перспектив їх використання для розв'язання завдань побудови ефективної національної економіки у посткризовому світі.

При здійснені дослідження для досягнення покладеної мети були використані методи систематизація, узагальнення, аналізу тощо.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

До основних негативних чинників, що призвели до формування проблем на ТПР в Україні слід віднести:

- *Обрання регіонів для запровадження на їх територіях спеціального режиму інвестиційної діяльності (СРІД) безвідносно до об'єктивних критеріїв рівня їх економічного розвитку.* Зокрема, в окремих розвинених (Донецька, Луганська області, мм. Харків, Шостка), слаборозвинених (АР Крим, Волинська, Житомирська, Чернігівська області) та депресивному (Закарпатська область) регіонах. Визначені пріоритетні напрями інвестування в цих регіонах були пов'язані із реструктуризацією гірничодобувних підприємств (ТПР Волинської, Донецької і Луганської областей), підприємств військово-промислового комплексу (ТПР мм. Харків, Шостка), ліквідацією руйнівних наслідків техногенних і екологічних катастроф (ТПР Закарпатської, Житомирської і Чернігівської областей), розвитком сфери виробництва, охорони здоров'я, відпочинку та туризму (ТПР АР Крим). Створена структура ТПР не була результатом реалізації економічної стратегії держави, але вона була законсервована Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.1999 р. №1756 щодо запровадження мораторію на подання до Кабінету Міністрів України пропозицій про створення нових ТПР, хоча потреба у залучені інвестицій була притаманна й іншим регіонам

України. І це при тому, що на 12 ТПР в Донецькій, Житомирській і Луганській областях суб'єкти господарювання так і не розпочали своєї діяльності.

- *Правову незавершеність регламентації засад створення та функціонування ТПР в єдиному (базовому) законі щодо СПРЕД, що зумовлює певні відмінності режимів ТПР різних регіонів.* Навіть визначення терміну «територія пріоритетного розвитку» в різних законах різняться між собою. Так, в законі щодо створення ТПР в Донецькій області (№356-XIV від 24.12.1998 р.) «територія пріоритетного розвитку – це територія в межах міста, району, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови та на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності з метою створення нових робочих місць», в законах щодо створення ТПР в Луганській (№970-XIV від 15.07.1999 р.) та Житомирській (№1276-XIV від 3.12.1999 р.) областях «територія пріоритетного розвитку – це територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови та на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць», а в законах щодо створення ТПР в АР Крим (№2189-III від 21.12.2000 р.) та у Волинській (№2354-III від 5.04.2001 р.) області «територія пріоритетного розвитку – це територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні та екологічні умови, незадовільний стан зайнятості населення і на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць». В законах щодо створення ТПР в Чернігівській (№1250-IV від 18.11.2003 р.) та Закарпатській (№357-XIV від 24.12.1998) областях, в м. Шостка Сумської області (№1251-IV від 18.11.2003 р.) та м. Харків (№1714-III 11.05. 2000 р.) визначення терміну ТПР взагалі відсутні. В проекті Закону України «Про території пріоритетного розвитку» (№7255 від 15.10.2010 р.) запропоноване наступне визначення ТПР: «це частина території України в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, окрім випадку передбаченого чистиною 2 статті 8 цього (проекту) Закону, на якій протягом відповідного часу встановлюється спеціальний правовий режим економічної діяльності та яка визначається за наступними критеріями:

- наявністю вільної території, на якій можливе здійснення господарської діяльності, що призведе до збільшення бюджету відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- є необхідність створення додаткових робочих місць;
- має місце нестача інтелектуального ресурсу для ефективного управління територією;
- відбулося призупинення застарілих неконкурентоспроможних виробництв;
- сталося техногенне або стихійне лихо, внаслідок якого економіка території значно погіршилася.

Цим законопроектом також встановлені форми державної допомоги суб'єктам господарювання, гарантії у разі зміни законодавства, гарантії відшкодування збитків завданих рішеннями, дією або бездіяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

- *Неузгодженість форм і обсягів державної допомоги суб'єктам господарювання ТПР окремих регіонів* (Волинська, Донецька, Житомирська, Луганська, Харківська області) *з нормами та стандартами ЄС,* хоча створювалися ці ТПР вже після набуття чинності Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами у березні 1998 р. (підписана ще 14 червня 1994 року). Так, за правилами ЄС, у випадку надання допомоги слаборозвиненим регіонам, встановлено граничні співвідношення між розмірами державної допомоги і розмірами залучених в них інвестицій. Зокрема, державна допомога не може перевищувати 30 % від внесених інвестицій, якщо душовий ВВП регіону є меншим за 75 % душового ВВП ЄС, і відповідно 40 % при 60 % душового ВВП ЄС та 50% при 45 % душового ВВП ЄС.

- *Нестабільність правового поля для зовнішніх і внутрішніх інвесторів.* Переламним у розвитку ТПР стало одночасне скасування Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» (№2505-15 від 25.03.2005 р.) передбаченої для ТПР державної допомоги суб'єктам господарювання та наданих інвесторам державних гарантій щодо незмінності правового режиму їх діяльності. Скасування додаткової фінансової мотивації господарської діяльності суб'єктів господарювання ТПР призвело до згортання інвестиційних проектів, відпливу інвестицій, погіршення економічних показників діяльності суб'єктів господарювання. Частині суб'єктів господарювання ТПР на підставі запроваджених Указами Президента України компенсаційних механізмів (№1513/2005 від 28.10.2005 р., № 300/2006 від 10.04.2006 р.) та судових рішень вдалося відновити пільгові умови діяльності. В цілому з 01.04.2005 р. по 01.07.2010 р. спостерігається скорочення кількості діючих ТПР в Україні, чисельності суб'єктів господарювання в рамках всіх ТПР та кількості інвестиційних проектів, що реалізуються ними. За цей період скоротилися загальна кількість діючих ТПР з 59 до 28 (з 25 до 13 в Донецькій області, з 9 до 5 – Житомирській області, з 8 до 3 – Луганській області та з 7 до 3 в Автономній Республіці Крим), кількість суб'єктів господарювання в рамках ТПР - з 374 до 80 (з 50 до 9 в Автономній Республіці Крим, з 14 до 6 у Волинській області, з 113 до 34 в Донецькій області, з 22 до 8 у Житомирській області, з 70 до 7 у Закарпатській області, з 24 до 3 у Луганській області, з 2 до 1 у м. Шостка, з 64 до 12 в Харківській області, з 18 до 0 у Чернігівській області) та кількість інвестиційних проектів - з 441 до 84. З 2009 р. припинилася реалізація інвестиційних проектів в рамках ТПР у Чернігівській області. В Податковому кодексі України (№ 2755-VI від 02.12.2010 р.) не визначена ситуація з подальшим існуванням (чи скасуванням) ТПР, оскільки в розділі «Спеціальні податкові режими» СПРЕД випущені і зазначається, що «не визнаються спеціальними режимами податкові режими, що не визначені такими цим Кодексом». При цьому, прикінцевими положеннями даного Податкового кодексу вносяться зміни щодо особливостей режиму оподаткування тільки у Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» стосовно особливостей справляння ввізного мита. Це не є логічним і порушує принципи ієрархії нормативно-правових актів.

• *Невизначеність місця і ролі ТПР в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. та у відповідних регіональних стратегіях розвитку*, хоча нагальна потреба залучення інвестицій для реалізації стратегічних завдань притаманна всім регіонам України.

• *Відсутність у Законах України «Про стимулювання розвитку регіонів»* (№2850-IV від 8.09.2005 р.) *та «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»* (№1562-VI від 25.06.2009 р.) *спеціального режиму інвестиційної діяльності на ТПР серед інструментів щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій*. До того ж, в ст. 6 і 10 встановлюється, що фактично особливий (спеціальний) режим економічної діяльності на депресивних територіях буде запроваджуватися Постановами КМУ, а не Законами Верховної Ради України, як це передбачено у ст. 92 Конституції України.

З огляду на наведені факти вбачається, що чинні ТПР, на яких не ведеться господарська діяльність, слід ліквідувати у передбачені законами про їх створення способи. Суб'єктам господарювання ТПР, які наразі здійснюють реалізацію інвестиційних проектів у встановленому режимі СРІД, слід відновити державну допомогу і інші умови, на яких вони були започатковані. Це дасть позитивний сигнал інвесторам і сприятиме відновленню довіри до СПРЕД в Україні.

Таким чином, спеціальний режим інвестиційної діяльності, як форма СПРЕД, має залишитися в економічному інструментарії країни і буде застосовуватися в майбутньому з урахуванням набутого досвіду використання на ТПР. Очевидно, що застосування СРІД в рамках попередніх концептуальних засад функціонування ТПР не доцільно, хоча в регіонах досі напрацьовуються пропозиції щодо запровадження нових функціональних одиниць ТПР. Зокрема, в червні 2009 р. у Верховній Раді було зареєстровано законопроект (№4637 від 10.06.2009 р.) щодо запровадження СРІД на ТПР в десяти районах Хмельницькій області, в квітні 2010 р. - щодо запровадження СРІД на ТПР в вісімнадцяти районах Херсонської області та м. Херсон (№6303 від 14.04.2010 р.), в травні 2010 р. - щодо запровадження СРІД на ТПР в дев'яти районах Одеської області (№6401 від 18.05.2010 р.).

На законодавче забезпечення активізації підприємницької діяльності для реалізації наявного в регіонах потенціалу соціально-економічного розвитку прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України, яким схвалено Концепцію Закону України «Про території перспективного розвитку» (№110-р від 13.01.2010 р.) і внесено сам проект цього закону (№6352 від 28.04.2010 р.) до Верховної ради України. Відповідно до них, «територія перспективного розвитку – це частина території України в межах адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, на якій протягом відповідного часу встановлюється спеціальний правовий режим економічної діяльності». Зокрема, пропонується запроваджувати митний режим спеціальної митної зони терміном на 10 років. Такий режим можна розглядати як нову форму СПРЕД, яка відповідає нормам ЄС. Передбачається, що суб'єкти господарювання цих СПРЕД будуть провадити господарську діяльність виключно виробничої спрямованості з випуску товарів для експорту. Держава гарантує захист інвестицій, що передбачено законодавством України про інвестиційну діяльність та про іноземні інвестиції, а також право на вивезення прибутків та інвестицій за межі України, відповідно до законодавства України. Законопроектом передбачене покарання для суб'єктів господарювання, які порушили умови діяльності на територіях перспективного розвитку, зокрема вони будуть змушені сплатити усі несплачені податки та збори. Уряд визначить пріоритетні сфери спрямування інвестиційних проектів та перелік товарів, які передбачається ввозити на території спеціальної митної зони. Разом з тим, на відміну від Концепції, передбачене у законопроекті визначення територій перспективного розвитку і запровадження на них СПРЕД рішеннями Кабінету Міністрів України, а не законами Верховної Ради України суперечить ст. 92 Конституції України, а п. 2 розділу X цього законопроекту, в якому констатується, що «до приведення у відповідність із цим Законом інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону», порушує принцип ієрархії нормативно-правових актів.

ВИСНОВКИ

Подолання депресивності окремих територій є лише необхідною, але недостатньою умовою нівелювання диспропорцій у розвитку регіонів. Потрібен ще економічний механізм, який би забезпечував прискорений розвиток економічно відсталих і слаборозвинених регіонів. Запровадження такої форми СПРЕД, як території перспективного розвитку, сприятиме зростанню обсягу залучення інвестицій на цих територіях, підвищенню інтенсивності розвитку підприємництва та випуску конкурентоспроможної продукції, що позитивно впливатиме на соціально-економічний розвиток регіонів їх розташування. Проте самостійно вони не зможуть відіграти роль «локомотивів економічного зростання», яких бракує Україні для прискорення соціально-економічного розвитку регіонів і нівелювання диспропорцій між ними. Одним із можливих шляхів вирішення цієї проблеми вбачається відтворення територій пріоритетного розвитку не в попередньому сенсі, як територій на яких запроваджено СПРЕД у формі СРІД, а в якісно іншому вимірі на засадах збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку та концентрації бюджетних та інших ресурсів. На думку автора, для цього, потрібно здійснити такі заходи.

По-перше, внести до розділу «Спеціальні податкові режими» Податкового кодексу положення, якими внормувати функціонування та утворення ТПР.

По-друге, законодавчо закріпити єдине визначення терміну «територія пріоритетного розвитку» (на приклад внесенням змін до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»), розглядаючи її як частину території

України в межах однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць (селище, місто, район) одного або кількох регіонів, на якій суб'єктами господарювання на певний термін надається дозвіл на введення господарської діяльності в режимі однієї із чинних в Україні форм СПРЕД для участі у розв'язанні проблем одного або кількох регіонів, визначених і узгоджених із Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року та регіональними стратегіями розвитку регіонів.

По-третє, внести зміни до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» щодо використання чинних форм СПРЕД як одного з економічних інструментаріїв досягнення мети і засад стимулювання розвитку регіонів.

По-четверте, створювати ТПР окремими Законами України з визначенням переліку форм СПРЕД, які будуть надаватися суб'єктам господарювання для розв'язання визначених проблем регіонального розвитку.

По-п'яте, кількість ТПР, географія їх розташування і визначений для них перелік першочергових проблем, чисельність суб'єктів господарювання і наданих для їх діяльності відповідних режимів СПРЕД мають створювати систему організаційно-господарського забезпечення реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, узгоджену з acquis communautaire.

По-шосте, органи управління ТПР повинні мати подвійне підпорядкування (Кабінету Міністрів України і органам місцевого самоврядування).

По-сьоме, засади застосування СРІД слід унормувати в одному рамковому законі щодо СПРЕД (на приклад в Законі України «Про загальні засади застосування спеціальних правових режимів економічної діяльності») як однієї із форм СПРЕД поряд з чинними СЕЗ, ТП та НП, передбачивши в ньому гарантування державою набутих прав інвесторів. Міністерству економіки України використати наявні напрацювання до проекту Концепції Закону України «Про спеціальні (вільні) економічні зони та території пріоритетного розвитку» при підготовці проекту Закону України «Про загальні засади застосування СПРЕД».

В подальшій перспективі доцільно провести наукове дослідження щодо впливу застосування ТПР на економіку країни, зокрема на забезпечення економічної безпеки держави.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Івашко О.А. Території пріоритетного розвитку: необхідність, механізм формування і функціонування / О.А. Івашко // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. - 2008. №7. - С. 225-232.
2. Малишко О.В. Стимулювання інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку : Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.10.01 / О.В. Малишко; НАН України. Ін-т екон.-правов. дослідж. — Донецьк, 2003. — 19 с.
3. Павленко І.І. Проблеми функціонування СЕЗ і ТПР у вугледобувних регіонах України / І.І. Павленко, Г.С. Авдющенко // Економіка промисловості. – 2008. - №1. – С. 3-7.
4. Чмир О.С. Методологічні основи створення та функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку : Дис… д-ра екон. наук: 08.10.01 / Науково-дослідний економічний ін-т Міністерства економіки України. – К., 2001. – 481 с.

Єгорова Ольга Олександрівна, ст.. наук. співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгороді, тел.: 644451, моб. тел.: 063 8481948, e-mail: uf.niss@gmail.com