

О. Федорчак

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У ДЕПРЕСИВНІ РЕГІОНИ УКРАЇНИ

Розглянено проблеми залучення інвестицій у депресивні регіони України. Проаналізовано зміст поняття “депресивний регіон” та подано їх класифікацію. Наведено заходи державної підтримки таких регіонів за кордоном і в Україні. Визначено, що за кордоном основний акцент робиться на стимулюванні інвестиційної діяльності суб’єктів господарювання в депресивних регіонах, тоді як в Україні переважає бюджетне фінансування розвитку таких регіонів. Запропоновано відновлення спеціального режиму інвестиційної діяльності у депресивних регіонах для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Ключові слова: державне управління, інвестиції, депресивні регіони.

В Україні існує значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку. Основні інвестиційні ресурси зосередженні переважно у м. Києві, де виробляється майже 20 % ВВП країни, акумулюється 50 % усіх прямих іноземних інвестицій, збільшується чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів. Також спостерігається тенденція до концентрації інвестиційних ресурсів у великих містах та окремих обласних центрах. Водночас більшість областей України залишаються мало привабливими для вітчизняних та іноземних інвесторів. У регіонах відображаються тенденції щодо залучення інвестицій. Зокрема більшість інвестицій щорічно надходять у міста-обласні центри України, які у сукупності з прилеглими до них адміністративними районами отримують понад 90 % залучених іноземних інвестицій у регіон, тоді як решта районів отримують в рази менші обсяги інвестиційних ресурсів. У віддалених від обласних центрів районах спостерігається спад інвестиційної активності та погіршення соціально-економічного розвитку загалом.

Слабкі інвестиційні позиції цих районів не дають змоги розширювати виробництво і залучати інвестиції. У підсумку це призводить до виникнення ефекту “замкненого кола інвестування”, коли непривабливі в інвестиційному плані райони не мають можливості залучати інвестиційні ресурси і залишаються економічно слаборозвиненими [1].

Попри проголошений пріоритет державної регіональної політики щодо створення сприятливого інвестиційного клімату на депресивних територіях, в Україні проблема подолання депресивності цих регіонів залишається не вирішеною. З огляду на це, тематика залучення інвестицій у депресивні регіони України з метою їх динамічного та збалансованого розвитку є актуальною.

Проблемам регіонального економічного розвитку присвячено десятки публікацій вітчизняних та зарубіжних вчених. Більшість стосується теоретичного узагальнення понять і видів депресивних регіонів. Зокрема, у роботах І. Вахович та М. Пашкевич систематизовано підходи до трактування сутності категорії “депресивний регіон” та наведено характерні ознаки таких регіонів. Значна кількість наукових робіт присвячена класифікації депресивних регіонів. У працях А. Іорданова наведено різницю між

депресивними, відсталими та кризовими регіонами. У роботах А. Суркової наведено поділ депресивних регіонів на: старопромислові, аграрно-промислові та добувні.

Вагомим доробком у сфері регіонального розвитку є роботи О. Ватченко, яка виокремлює три рівні депресивних регіонів (депресивні регіони, депресивні міста та депресивні промислові і сільські райони) та подає їх доволі обґрунтовану характеристику. Заслужують на увагу і роботи Д. Дукова, у яких пропонується застосовувати європейський критерій для визначення депресивних регіонів та субрегіонів (промислових і сільських районів та міст обласного значення) тощо.

Проблемам державної підтримки розвитку депресивних територій присвячені роботи: М. Латиніна, Є. Матвіїшина, С. Романюка, І. Ярошенка та інших. Зокрема, М. Латинін розглядає фінансові аспекти державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку. С. Романюк визначає інструменти впливу держави, спрямовані на подолання депресивності регіонів. Є. Матвіїшин пропонує окремі заходи державної підтримки розвитку відсталих і депресивних територій. Про заходи державної підтримки проблемних територій згадується і у працях І. Ярошенка тощо.

Позитивно оцінюючи внесок авторів у цій сфері, зауважимо, що тема застосування податкових пільг на депресивних територіях як інструменту державної інвестиційної політики, що здійснювалася у нашій державі за останні роки, залишається не вичерпаною і вельми актуальною. Без детального її аналізу не можна сподіватися на поступ у вдосконаленні політики держави у цій сфері.

Метою статті є обґрунтування впровадження пільгового режиму оподаткування суб'єктів господарювання на депресивних територіях для стимулювання залучення інвестицій та прискорення їх економічного розвитку.

Поняття і види депресивних територій

У вітчизняній науковій літературі не вироблено однозначного трактування категорії “депресивний регіон”. Науковці оперують такими поняттями, як “депресивна територія”, “відстала територія”, “слаборозвинена територія”, “проблемний район”, “економічно відсталий регіон”, “кризовий регіон”, “інфарктний регіон” тощо. Чітких розмежувань між цими термінами не існує, адже одні дослідники стверджують що це синоніми, інші шукають відмінності між ними та подають власні трактування кожного з цих понять. Серед вітчизняних та зарубіжних учених немає єдності думок щодо визначення самої категорії “депресивний регіон”. Та навіть більше того, низка економістів та політиків заперечують власне доцільність використання наведеного терміна. Як справедливо зауважує В. Куйбіда, “останнім часом з уст окремих політиків та урядовців часто можна почути, що ніяких “депресивних” територій у нас немає і бути не може, тому взагалі слід відмовитись від цього терміну. Проте чи вирішиться сама по собі проблема реальної депресивності окремих міст та районів? Адже сьогодні цілком нормальним явищем є знелюднення не лише поліських чи кіровоградських сіл, а й цілих луганських та донецьких містечок, де закрилися усі шахти, а міська інфраструктура, яка була прив'язана виключно до шахт, внаслідок воєнних дій повністю зруйнована” [2]. Тому проблема ідентифікації депресивних територій в Україні була і залишається актуальною.

У дослідженні І. Вахович найбільш вичерпно описано існуючі підходи до трактування сутності категорії “депресивний регіон”, які трапляються у науковій літературі. Зокрема, депресивним регіоном може бути регіон, у якому занепад у базових галузях є тривалим і його подолання не можливе за рахунок внутрішніх ресурсів території.

У минулому такий регіон займав провідні місця за рівнем розвитку, а на сьогодні його показники нижчі за середні. Темпи спаду виробництва у розрахунку на одного мешканця, середньомісячні доходи працюючих, рівень життя населення та рівень безробіття, доходи місцевого бюджету та інші соціально-економічні індикатори цього району значно поступаються середнім загальнодержавним. Такий регіон характеризується низькою інвестиційною привабливістю і неспроможністю забезпечити самовідтворення [3]. На нашу думку, найбільш вдалим є трактування депресивного регіону, як території, на якій через певні причини перестають діяти стимули саморозвитку, і тому немає підстав розраховувати на самостійний вихід із кризової ситуації.

У науковій літературі також трапляються різні підходи щодо класифікації депресивних регіонів. Так, у працях А. Йорданова наведено різницю між депресивними, відсталими та кризовими регіонами.

На думку дослідника, територія може визнаватися депресивною, якщо в попередніх періодах вона мала високий рівень економічного розвитку, який у результаті трансформаційних процесів та зміни ринкової кон'юнктури був частково чи повністю втрачений.

Якщо ж на певній території, в силу історичних причин, не було розміщено виробничих об'єктів, тоді потрібно говорити про відсталу територію.

До кризових зараховують території, які постраждали в результаті природних і техногенних катастроф та регіони широкомасштабних суспільно-політичних конфліктів [4].

Дослідниця С. Суркова пропонує розмежовувати депресивні регіони на: старопромислові, аграрно-промислові та добувні.

Більшість регіонів становлять старопромислові регіони, під якими розуміють промислово розвинені в минулому території, що опинилися в занепаді внаслідок стрімкої зміни кон'юнктури ринку та умов зовнішнього середовища. Як наслідок, домінуючі галузі в цих регіонах перебувають у кризовому стані, і на сьогодні виявилися негнучкими та нездатними адаптуватися до нових економічних умов, призводячи регіони до занепаду.

Видобувні депресивні регіони розміщені переважно у гірничо-промислових та лісопромислових зонах на малозаселених територіях держави. У них продовжується видобуток копалин із виснажених родовищ, все ще функціонує виробництво, що характеризується високою енергоємністю та матеріалоемністю на основі застарілих технологій.

В аграрно-промислових районах виражена депопуляція населення, висока частка зайнятих у сільському господарстві, низький рівень доходів населення. У таких регіонах переважає частка сільського населення, відсутність міських агломерацій, нерозвиненість інфраструктури та основних фондів. Враховуючи несприятливий стан аграрно-промислового комплексу країни, доволі важко виділити депресивні аграрно-промислові регіони [5].

Державна підтримка депресивних територій

На думку багатьох науковців, заходи державної підтримки економічного розвитку депресивних регіонів повинні залежати від типу регіону. Зокрема, Є. Матвіїшин розмежовує поняття “відсталіх” (в яких ніколи не було відносно потужних виробничих об'єктів) і “депресивних” (у яких кризовий стан є затьямним) регіонів.

Для відсталіх територій автор пропонує такі заходи державної підтримки: 1) підготовка територій до промислового освоєння, покращення транспортної

інфраструктури; 2) надання пільг для створення і розвитку нових виробництв; 3) надання доплати до заробітної плати за проживання у відсталому регіоні. Депресивним територіям автор пропонує надавати таку державну підтримку: 1) відновлення основних виробництв; 2) надання пільг для перепрофільовання старих і розвитку нових виробництв; 3) розміщення державних замовлень на продукцію і послуги у депресивних територіях [6].

I. Ярошенко виокремлює такі види державної підтримки цих територій:

1) нормативно-законодавча підтримка (полягає у розробці спеціальної нормативно-законодавчої бази, законів та нормативно-правових актів органів виконавчої влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування для подолання проблемності територій та стимулювання економічного розвитку);

2) цільова фінансова допомога (реалізується у формі державних цільових програм, трансфертів, субсидій, субвенцій, дотацій);

3) фінансово-кредитна підтримка (базується на застосуванні низки економічних інструментів, таких як: надання податкових пільг, застосування норм прискореної амортизації, надання пільгових кредитів, виплата відсотків за позиками місцевих органів влади; надання грантів на виплату відсотків за позиками малим підприємствам, що розташовані на депресивних територіях);

4) інноваційна та організаційна допомога (полягає у створенні технопарків, технополісів, індустріальних парків, вільних економічних зон, виробничих кластерів);

5) структурна підтримка (забезпечує депресивним територіям збалансований розвиток галузевої структури економіки, передбачає створення оптимальних пропорцій між сільським та промисловим виробництвом, різними галузями промисловості);

6) науково-методична підтримка (полягає у науковому обґрунтуванні регіональної політики, моделюванні та прогнозуванні розвитку території, науково-методичній допомозі органам влади та місцевого самоврядування);

7) митна допомога (передбачає створення умов для активізації зовнішньоекономічної діяльності на депресивних прикордонних територіях, стимулювання та підтримку високотехнологічного експорту, прискорений розвиток внутрішнього ринку та захист вітчизняного виробника) [7].

Іноземний досвід щодо державної підтримки депресивних регіонів

Досвід країн, які свого часу подолали економічні кризи, що супроводжувалися значним спадом виробництва у основних галузях, свідчить, що державна підтримка скеровувалася переважно у напрямі стимулювання підприємницької та інвестиційної діяльності у депресивних регіонах.

Практика державної підтримки депресивних територій поширена в багатьох європейських країнах. До прикладу, *Італія*, не зважаючи на загальну “індустріальну зрілість”, характеризується значними регіональними диспропорціями. Країна складається з 20 регіонів. Основною проблемою Італії, що зберігається і до сьогодні, є відсталість південних регіонів. Для стимулювання соціально-економічного розвитку депресивних територій в Італії використовується пільгове оподаткування. Так, в південній Італії підприємства звільняються від податку на прибуток на 10 років.

Значна диференціація регіонального розвитку за соціально-економічними показниками спостерігається між заходом і сходом Німеччини. Країна складалася з 16 земель. Після об'єднання *Німеччини*, регіони країни розвивалися вкрай нерівномірно. Темпи зростання виробництва у західних землях були удвічі вищими, ніж у східних. Завданням уряду було вирівнювання промислового розвитку східних і західних земель.

На сьогодні ситуація дещо змінилася. Окремі райони і підприємства на сході працюють досить ефективно. Уряд заохочує великі компанії, основні потужності яких розміщені у західній частині, відкривати представництва на сході країни.

У *Великобританії*, на відміну від Італії та Німеччини, різниця між рівнем економічного розвитку регіонів є відносно невеликою. Основою проблемою є відновлення економіки старопромислових регіонів. З метою інтенсифікації розвитку депресивних територій була прийнята програма розвитку малих фірм, відповідно до якої вони звільнялися від податків на майно та землю терміном на 10 років. Також надавалися гранти малим підприємствам на виплату відсотків за будь-якими позиками. Крім того, були запроваджені гранти в розмірі щорічної ренти для осіб, що орендували будівлі промислового (або комерційного) призначення на депресивних територіях.

Франція також зіткнулася з проблемою надмірної концентрації робочої сили, промислових, фінансових установ і організацій у столиці. Значною мірою такий стан був зумовлений нерозвиненістю транспортного сполучення між провінціями. Основні шляхи мали радіальну структуру з центром у Парижі. Для подолання диспропорції, встановлювалися обмеження щодо розширення діючих і створення нових підприємств поблизу столиці та надавалися податкові пільги для підприємств, що розміщувалися у провінціях. Передбачалося також і покращення транспортної інфраструктури між містами й периферійними аграрними районами [8]. Крім того, держава заохочувала створення малих підприємств, застосовуючи пільгові умови оподаткування для новоутворених компаній (протягом перших 2-ох років – не сплачувався податок на прибуток, на 3-ій рік оподатковувалося 25 % прибутку, на 4-ий – 50 %, на 5-ий – 75 %, починаючи із 6-го року – 100 % прибутку) тощо [9].

У *США* система підтримки депресивних територій передбачала розробку програм стимулювання розвитку економіки проблемних територій. На сьогодні в США створені HUB зони (historically underutilized business zones) – бізнес зони, які не використовують повною мірою свій потенціал. За визначенням, HUB зони – території, які є найбільш економічно проблемними в країні, у яких середній дохід населення є меншим за 80 % середнього показника по штату, та середній рівень безробіття є більшим 140 % найнижчого в країні. Також у США є “економічно проблемні громади”, в яких рівень безробіття на 20 % вищий за середній показник на рівні штату за останні три роки. Це переважно сільські райони, економіка яких залежить від природних ресурсів. Держава надає допомогу таким громадам і малим підприємствам, розташованим у HUB зонах.

У *Канаді* було введено значні податкові пільги для виробників нової продукції, розташованих у регіонах із високим рівнем безробіття та повільними темпами економічного розвитку. Також надавалися пільги при здійсненні інвестицій у розбудову інфраструктури. Уряд активно підтримує території з обмеженим ресурсним потенціалом. Для цього, залежно від рівня зайнятості та доходів на душу населення, виокремлюються 4 типи регіонів. На сьогодні в країні надаються знижки з податку на прибуток в розмірі 20 – 50% від інвестицій в обладнання та будівництво для компаній, що працюють на депресивних територіях.

В *Японії* для поліпшення стану депресивних територій використовують такі економічні інструменти: 1) податкові пільги і спеціальні норми амортизації промисловим фірмам, що здійснюють інвестиції у депресивних територіях; 2) виплата відсотків за позиками місцевих органів влади; 3) фінансування будівництва виробничої інфраструктури у депресивних територіях [10].

Дієвим механізмом розвитку депресивних територій є підтримка малого та середнього бізнесу у *Китаї*, де практикують систему залучення фізичних осіб-підприємців до роботи великих компаній. У цій країні щороку створюється 2 млн робочих місць за рахунок того, що текстильні компанії дають невеликі замовлення приватним особам на пошиття певного виду продукції.

У *Росії* серед завдань державної регіональної політики визначено скорочення розривів у рівні соціального і економічного розвитку регіонів шляхом активної підтримки депресивних територій. При цьому об'єктами особливої уваги з боку держави є проблемні регіони, які класифікуються залежно від рівня розвитку та глибини кризових процесів на такі типи: відстаючі, депресивні, кризові та регіони особливого стратегічного значення. Державна підтримка депресивних територій передбачає: 1) концентрацію фінансових ресурсів на невеликій кількості депресивних територій з метою розробки та реалізації системи заходів щодо подолання депресивного стану; 2) неприпустимість використання коштів, що виділено на надання підтримки депресивним територіям, для фінансування поточних потреб останніх. Однією із форм державної підтримки депресивних територій є: надання на певний строк і на певних умовах преференції та пільг суб'єктам, що зареєстровані та здійснюють свою діяльність на таких територіях [11].

Цікавим також є досвід державної підтримки депресивних регіонів у *Єгипті*. У цій країні проблема фінансування інфраструктури в депресивних регіонах вирішується так: іноземні інвестори за рахунок власних коштів створюють необхідну інфраструктуру, а уряд своєю чергою звільняє їх від сплати податків на 10 років. На противагу цьому, в Україні уряд не виділяє необхідні кошти на облаштування депресивних територій. Інвесторам доводиться освоювати територію за власні кошти.

Особливої уваги заслуговує і досвід *Туреччини*, яка нещодавно перейшла з однакової для всіх однорівневої системи надання пільг інвесторам, яка не змогла забезпечити необхідного припливу інвестицій в депресивні і слаборозвинені регіони, на дворівневу диференційовану систему стимулювання інвестицій, для усунення регіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку. Дворівнева система надання пільг передбачає однакові для всіх інвесторів фіскальні пільги на першому рівні (звільнення від сплати податку на нерухомість та податку на поділ земельних ділянок). На другому рівні для інвесторів передбачено надання додаткових стимулів, перелік та інтенсивність яких залежить від рівня соціально-економічного розвитку території, де реалізується інвестиційний проект. З цією метою країну поділено на: "райони першого рівня пріоритетності", куди відносяться найменш розвинуті регіони; "райони другого рівня пріоритетності", "нормальні райони" та "розвинуті райони". Цей розподіл залежить від економічного розвитку території і ступеня залучення іноземних інвестицій. Сума наданих пільг визначається як відсоток від загальної суми інвестованого капіталу. Так, райони першого рівня пріоритетності отримують пільги у розмірі 60 % від інвестованого капіталу; райони другого рівня пріоритетності – 50 %; нормальні райони – 40 %; розвинуті райони – 30 %. Зі зростанням рівня соціально-економічного розвитку території додаткові стимули другого рівня зменшуються.

Серед запропонованих пільг другого рівня – звільнення від сплати податку на прибуток і митних зборів та зниження ставок інших податків. Загалом, сформована таким методом система фіскальних стимулів є прийнятною для інвесторів. У підсумку забезпечується необхідний приплив інвестицій та спостерігається позитивна динаміка зі створення нових підприємств саме у депресивних і слаборозвинених регіонах країни.

Подібної практики державної підтримки депресивних регіонів дотримуються й інші країни, які мають значні відмінності між регіонами. У деяких країнах поділ між бідними та багатими територіями проходить по лінії “північ-південь”, у деяких – по лінії “захід-схід”. В Україні диференціація у розвитку північних та південних регіонів, західних та східних не так яскраво виражена. У нас розрив спостерігається між столицею та решта регіонами, що спонукає владу шукати нових шляхів підтримки депресивних територій.

Підтримка депресивних територій в Україні

На відміну від перелічених країн, в Україні набір інструментів державної підтримки депресивних територій значно скромніший. Базовим вітчизняним нормативно-правовим документом, який формує стратегічні завдання та напрямки розвитку регіонів, є Державна стратегія регіонального розвитку України на період до 2020 р. Інструментами реалізації Стратегії визначено: план заходів щодо реалізації Стратегії; регіональні стратегії розвитку та плани заходів щодо їх реалізації; угоди щодо регіонального розвитку; державні програми подолання депресивності окремих територій; державні програми розвитку транскордонного співробітництва; державні цільові програми розвитку окремих територій тощо [12].

З прийняттям Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” у регіональній політиці було запроваджено новий інструмент державної підтримки депресивних територій – угоди щодо регіонального розвитку. Однак на практиці, застосування цього інструменту себе не виправдало. Такі угоди були укладені між Урядом та шістьма областями (Донецькою, Львівською, Волинською, Вінницькою, Івано-Франківською та Херсонською). Проекти угод з іншими областями були підготовлені, проте не підписані. Внаслідок постійного недофінансування, заходи, які були передбачені угодами, в повному обсязі – не виконані.

Угоди не стали дієвим інструментом стимулювання розбудови зазначених регіонів, як того вимагав Закон “Про стимулювання розвитку регіонів”, і, не зважаючи на значний їх потенціал, не зробили суттєвого впливу на подолання диспропорцій між регіонами України.

Одночасно з угодами щодо регіонального розвитку в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” були визначені програми подолання стану депресивності території. Законодавством було передбачено навіть обсяг фінансування таких програм у розмірі не менше 0,2% доходної частини державного бюджету за відповідний рік [13]. Однак, не зважаючи на цю норму, з моменту законодавчого започаткування жодна програма подолання стану депресивності території не була розроблена, прийнята і профінансована.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. програми подолання стану депресивності територій та угоди регіонального розвитку визначено як одні із основних інструментів реалізації цієї стратегії. Але при цьому відсутнє згадування, що ці інструменти жодного разу не застосовувалися. Тобто такими інструментами є визначені джерела та обсяги їх фінансування, але в сучасних умовах вони не використовуються. Таким чином, діюча державна підтримка розвитку депресивних територій в Україні є неефективною і потребує удосконалення. Україні потрібна нова регіональна політика, що має базуватися на нових і водночас перевірених в розвинених країнах інструментах її реалізації.

Удосконалення політики підтримки депресивних територій

Як свідчить світовий досвід, тенденцією сучасної регіональної політики у світі стає відмова від прямої бюджетної допомоги проблемним регіонам та перехід до стимулювання розвитку депресивних територій [14]. З огляду на це, державна підтримка

розвитку депресивних територій в Україні має передбачати також систему стимулів для збільшення приватних інвестицій та створення сприятливих умов для підприємництва на цих територіях.

Водночас, в Україні практично не врахованим напрямком фінансового забезпечення розвитку депресивних регіонів є фіскальна політика, яка через систему певних заходів (використання спрощеної системи оподаткування, зменшення ставок або тимчасова відмова від стягнення певних загально-державних та місцевих податків та зборів) може сприяти формуванню сприятливого інвестиційного клімату регіону.

Так, у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” зазначається, що депресивними можуть бути: регіони, промислові райони, сільські райони, а також міста обласного значення та окремі населені пункти.

О. Ватченко визначає три рівні депресивних регіонів. Найвищим рівнем територіальних утворень, на якому визначається депресивність в Україні, є регіон (рівень 1). Наступним рівнем територіальних утворень, на якому визначається депресивність, є місто обласного значення (рівень 2). Найнижчим рівнем територіальних утворень, на якому визначається депресивність, є промисловий (рівень 3А) та сільський райони (рівень 3Б) [15].

1) рівень – депресивні регіони. Згідно із вітчизняним законодавством, депресивним регіоном може бути визнано регіон, в якому протягом останніх п’яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим у сукупності всіх регіонів [16].

Таким регіоном за результатами оцінки до 2014 р. була Чернівецька область, у якій середні значення обсягу валового регіонального продукту на одну особу за відповідні періоди були найнижчими серед усіх регіонів України. Офіційно депресивною Чернівецьку область ніколи не було визнано, хоча перешкод, які б заважали закріпити статус депресивного регіону у Чернівецькій області, не було. Через події на Сході України на сьогодні статус депресивного регіону неоголошено займає Луганська область, ВРП на душу населення якої є найнижчий серед областей і складає 10,8 тис. грн (рис. 1).

На нашу думку, закріплення лише за одним регіоном депресивного статусу є малоефективним на шляху до подолання диспропорційного розвитку регіонів України. В Україні є значна кількість регіонів, рівень розвитку яких характеризується значно нижчим значенням валового регіонального продукту на душу населення відносно середнього значення по країні. Тим не менше, згідно із діючим законодавством, ці регіони не можна оголосити депресивними.

Найбільш поширеним показником у світовій практиці для оцінки рівня економічного розвитку території є показник валового внутрішнього продукту (валового регіонального продукту) на душу населення, згідно з яким проводяться міждержавні (міжрегіональні) порівняння, і формуються рейтинги рівня розвитку країн і регіонів. З огляду на це, для визначення депресивних регіонів, доцільно було б залишити використання цього показника, проте із деякими поправками, і з врахуванням європейського досвіду.

В Європейському Союзі виділяють три групи регіонів. Перша група – менш розвинені регіони із валовим внутрішнім продуктом на душу населення нижче 75 % від середнього рівня по ЄС. Друга група – регіони перехідного типу із валовим внутрішнім продуктом на душу населення від 75 % до 90 % від середнього рівня і третя група – більше розвинені, де валовий внутрішній продукт на душу населення перевершує 90 % від середнього рівня.

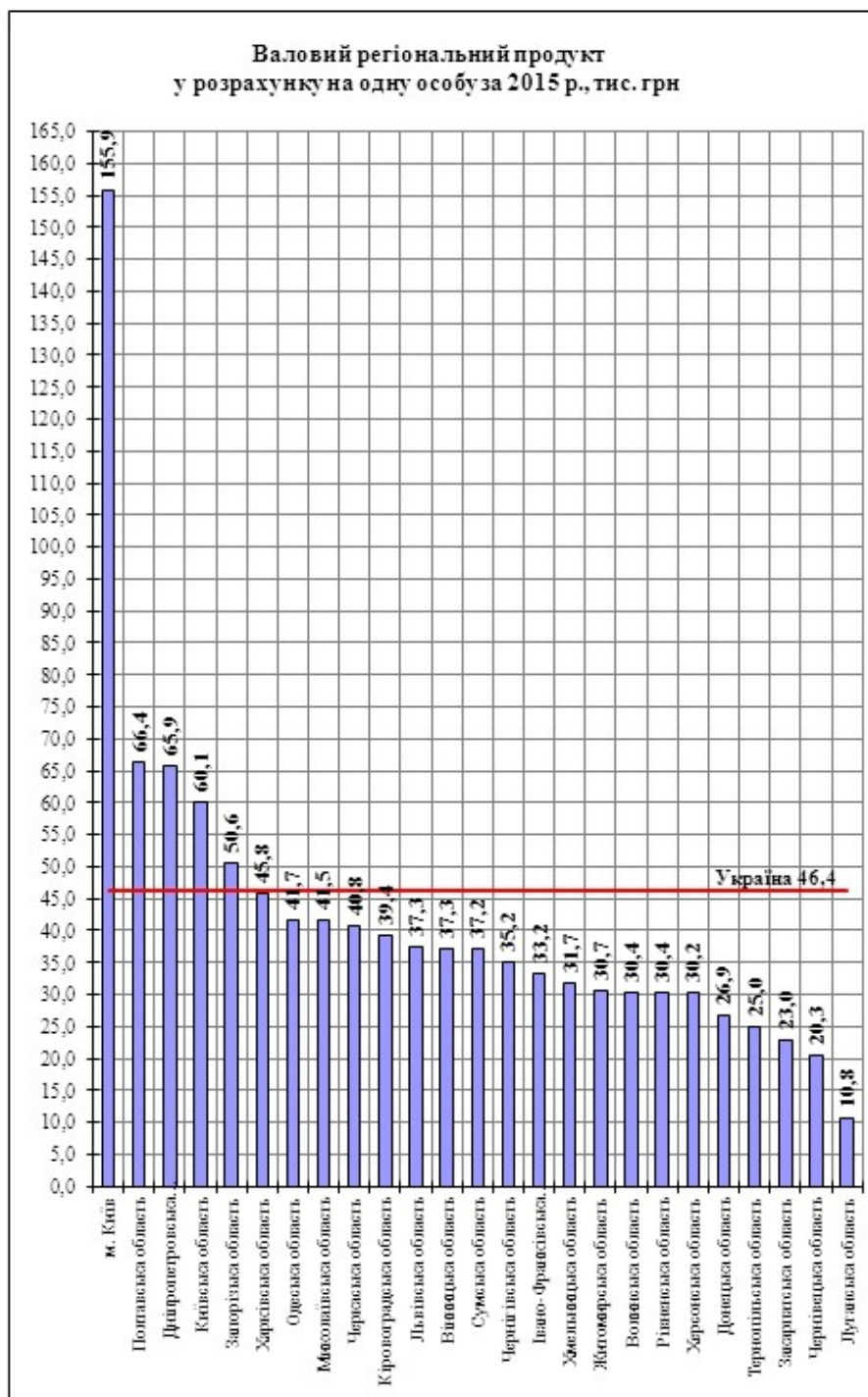


Рис. 1. Валовий регіональний продукт на душу населення у 2015 р. [17]

Цікавими з цього приводу є роботи Д. Дукова, який пропонує вважати депресивними регіони, у яких валовий регіональний продукт на одну особу є нижчим 65 % від його середнього рівня по країні [18]. Враховуючи це та з урахуванням європейського досвіду, можна запропонувати таку градацію депресивності регіонів України: 1) група – розвинені регіони, у яких ВРП на душу населення перевищує 90 % від середнього рівня по країні; 2) група – опорні регіони із ВРП на душу населення від 65 % до 90 % від середнього рівня по країні; 3) група – депресивні, менш розвинені регіони із ВРП на душу населення нижче 65 % від середнього рівня по країні. Зауважимо, що для об'єктивності даних, значення ВРП потрібно брати як середнє за останні п'ять років.

У такому разі депресивними регіонами в Україні будуть: Луганська, Чернівецька, Закарпатська, Тернопільська, Донецька області (у яких ВРП $\geq 30,16$ тис. грн) (див. рис. 1).

Для стимулювання інвестиційної діяльності в депресивних регіонах, можна скористатися досвідом іноземних країн, зокрема Туреччини, у якій система пільг для інвесторів залежить від соціально-економічного розвитку регіону. Сформована таким чином система фіскальних стимулів для інвесторів забезпечить необхідний приплив інвестицій саме в депресивні регіони.

Цікаві міркування стосовно депресивних територій викладені в роботі Є. Матвійшина. На думку автора, відстала або депресивна територія (місто, район тощо) може бути розташована у відносно благополучному регіоні. Тому для державної підтримки депресивних територій важливо здійснювати облік саме таких територій, а не оперувати показниками, що стосуються регіонів загалом [19]. З огляду на це, необхідно розглянути ідентифікацію депресивних територій на рівні окремих міст та районів.

2) рівень – депресивні міста обласного значення. У законодавстві України встановлено, що для визнання міста обласного значення депресивним, необхідно, щоб одночасно дотримувалися такі вимоги: 1) рівень зареєстрованого (довготривалого) безробіття становив більше ніж 125 % від середнього в регіоні; 2) рівень середньомісячної заробітної плати становив менше ніж 75 % від середнього рівня у регіоні.

У 2011 р. за результатами проведеного моніторингу цих показників, Уряд постановив надати статус депресивних територій 4-ом містам обласного значення: м. Токмак (Запорізької області), м. Новий Розділ (Львівської області), м. Ізюм та м. Первомайський (Харківської області) [20]. У 2012 р. уже 12 міст отримали статус депресивних. До 4 вищевказаних додалися ще 8 нових: м. Бердичів (Житомирської області), м. Переяслав-Хмельницький та м. Ржищів (Київської області), м. Олександрія (Кіровоградської області), м. Лебедин, м. Глухів та м. Шостка (Сумської області) та м. Ватутіне (Черкаської області) [21].

На жаль, навіть, для такої невеликої кількості міст так і не були прийняті і реалізовані програми подолання стану депресивності території.

3) рівень – депресивні промислові та сільські райони. У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” встановлено низку показників, за якими можна ідентифікувати райони як депресивні. Для деталізації цих показників розроблено Постанову Кабінету Міністрів “Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного значення для визнання територій депресивними” (табл. 1) [22, 23].

Ці показники підлягають цілком обґрунтованій критиці з боку науковців. Так, як зауважує О. Ватченко, у більшості областей розрахунок показників частки зайнятих у промисловості та сільському господарстві не здійснюється. Відсутність необхідної

статистичної інформації призводить до неможливості розмежування районів на промислові та сільські, яка необхідна для подальшого визначення депресивних територій.

Таблиця 1

Критерії визначення депресивних промислових і сільських районів

№ з/п	Показники	Значення за останні три роки		
		промисловий район	сільський район	місто обласного значення
1	Рівень зареєстрованого безробіття	$\geq 1,25$		
	Частка осіб, зайнятих у промисловості	$\geq 1,25$		
	Обсяг реалізованої промислової продукції на 1 особу	$\leq 0,75$		
	Рівень середньомісячної заробітної плати	$\leq 0,75$		
2	Щільність сільського населення		$\leq 0,75$	
	Коефіцієнт природного приросту населення		$\leq 0,75$	
	Рівень середньомісячної заробітної плати		$\leq 0,75$	
	Обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції на 1 особу		$\leq 0,75$	
	Частка осіб, зайнятих у сільському господарстві		$\geq 1,25$	
3	Рівень зареєстрованого безробіття			$\geq 1,25$
	Рівень середньомісячної заробітної плати			$\leq 0,75$

Також значення показників обсягу та вартості реалізованої продукції можуть бути надійними лише на регіональному рівні. На рівні районів ці показники не є достатньо достовірними для використання, оскільки часто для районів значення цих показників отримують шляхом розподілу даних, розрахованих загалом по регіону. Певною проблемою ідентифікації депресивних територій є також те, що державними органами статистики збір статистичних даних щодо показників рівня зареєстрованого безробіття та рівня середньомісячної заробітної плати у розрізі окремих районів не ведеться [24].

Таким чином, на підставі зазначених критеріїв, виявити наявність депресивних промислових та сільських районів, практично неможливо. Підтвердженням цього є те, що з моменту підписання Закону “Про стимулювання розвитку регіонів” і до 2018 р. дані про проведення оцінок щодо виявлення депресивних районів не були оприлюднені; жодному району (як сільському, так і промисловому) не було офіційно надано статус депресивного. Тому критерії визначення депресивних промислових і сільських районів, наведені в законодавстві, потребують доопрацювання.

Діючий законодавчий підхід обумовлює, що для визнання певного промислового або сільського району депресивним, усі зазначені показники одночасно протягом трьох років мають бути нижчими або вищими за певні граничні рівні. За подібного підходу кількість показників є занадто великою. У цьому випадку більш доцільним було б запровадити використання меншої кількості показників, що є достатньо поширеною практикою закордоном.

Загалом ми погоджуємося із науковцями, щодо зменшення кількості показників для визначення депресивних територій. Вважаємо, що для виявлення депресивних районів, потрібно використовувати такі показники: 1) обсяг прямих іноземних інвестицій у розрахунку на душу населення; 2) обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на душу населення. У випадку, якщо обидва показники протягом останніх 5 років одночасно є меншими за 25 % від середніх значень по регіону, то необхідно впроваджувати спеціальний режим інвестиційної діяльності на території цього району (рис. 2).

Як видно на рис. 2, обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу в деяких районах Львівщини є меншим ніж 1 дол. США у рік. Такі райони, як Турківський, Старосамбірський, Самбірський, Бродівський, Золочівський, Сколівський, Дрогобицький, Мостиський потребують першочергової державної підтримки. У них рівень прямих іноземних інвестицій на одну особу є меншим 25 % від середнього по області (менше 100 дол. США). У цих районах доцільним є впровадження пільгового режиму оподаткування інвестиційної діяльності та надання інших пільг інвесторам.

Розподіл капітальних інвестицій у районах Львівщини виглядає більш збалансованим, порівняно із розподілом прямих іноземних інвестицій. Однак і у цьому випадку можна виокремити райони – аутсайтери. До них можна зарахувати Дрогобицький, Турківський, Бродівський, Мостиський райони, у яких рівень капітальних інвестицій на одну особу є меншим 25 % від середнього по області (менше 2 200 грн) [26].

Саме ці райони мають одні з найнижчих позицій за низкою соціально-економічних показників і недоотримають як внутрішні, так і зовнішні інвестиції та знаходяться у певному замкнутому колі, коли відсутність внутрішніх ресурсів відштовхує потенційних інвесторів, а без додаткових стимулів інвестиційної діяльності досягнення якісно нового рівня розвитку є неможливим. Очевидно, що державна політика з метою покращення інвестиційного клімату на депресивних територіях має запропонувати радикально нові підходи до розкриття їх потенціалу, унікальних особливостей та можливостей.

Окреслене коло проблем державного регулювання розвитку депресивних територій з урахуванням вивченого зарубіжного досвіду дає можливість розробити нові законодавчі норми, які б реально змогли вплинути на поліпшення соціально-економічного розвитку проблемних (депресивних) територій країни.

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі **висновки**:

1. У вітчизняній науковій літературі не вироблено однозначного трактування категорії “депресивний регіон”. На нашу думку, найбільш вдалим є трактування депресивного регіону як території, на якій через певні причини перестають діяти стимули саморозвитку, і тому немає підстав розраховувати на самостійний вихід із кризової ситуації.

2. Також існують різні підходи щодо класифікації депресивних регіонів. Науковці розмежовують депресивні, відсталі та кризові регіони. Виокремлюють також старопромислові, аграрно-промислові та добувні. Заходи державної підтримки депресивних регіонів повинні залежати від типу регіону.

3. У науковій літературі виокремлено такі види державної підтримки депресивних територій: 1) нормативно-законодавча підтримка; 2) цільова фінансова допомога; 3) фіскально-кредитна підтримка; 4) інноваційна та організаційна допомога; 5) структурна підтримка; 6) науково-методична підтримка; 7) митна допомога.

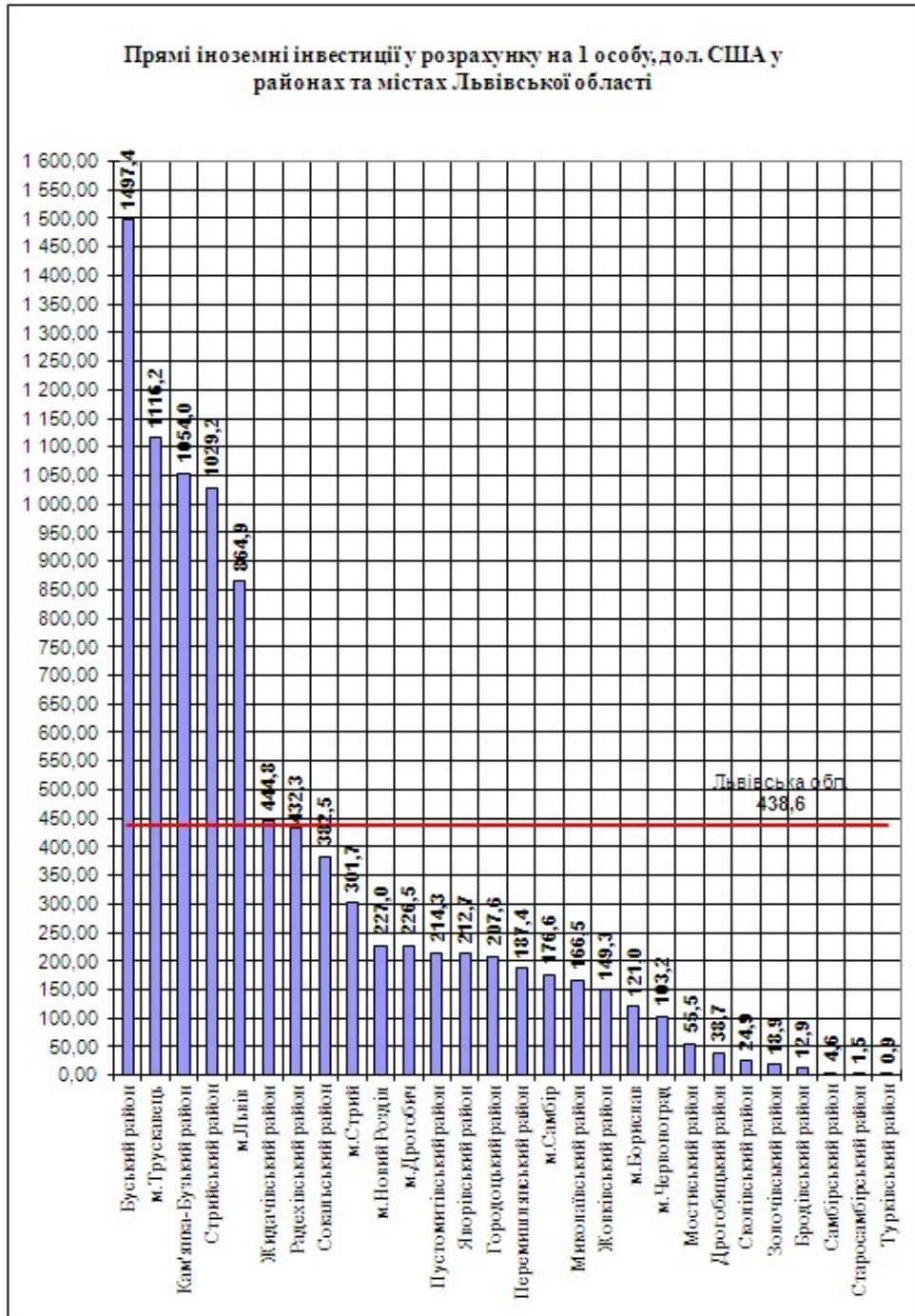


Рис. 2. Прямі іноземні інвестиції на одну особу у районах Львівщини [25]

4. Досвід країн, які свого часу подолали економічні кризи, свідчить, що державна підтримка скеровувалася переважно у напрямі стимулювання підприємницької та інвестиційної діяльності у депресивних регіонах. На відміну від іноземних країн, в Україні державна підтримка депресивних регіонів полягає у прямій бюджетній допомозі проблемним регіонам та у розробці і реалізації програм подолання стану депресивності територій.

5. Запропоновано розширити заходи державної підтримки розвитку депресивних територій в Україні шляхом стимулювання приватного інвестування та створення сприятливих умов для підприємництва на цих територіях. Рівень податкових пільг інвесторам повинен залежати від рівня соціально-економічного розвитку регіону. З цією метою запропоновано виокремити три групи регіонів: 1) розвинені регіони, у яких ВРП на душу населення перевищує 90 % від середнього рівня по країні; 2) опорні регіони із ВРП на душу населення від 65 % до 90 % від середнього рівня по країні; 3) депресивні регіони із ВРП на душу населення, меншим 65 % від середнього рівня по країні.

6. Для ідентифікації депресивних районів запропоновано використання таких показників: 1) обсяг прямих іноземних інвестицій у розрахунку на душу населення; 2) обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на душу населення. У випадку, якщо обидва показники протягом 5 років одночасно є меншими за 25% від середніх значень у регіоні, то необхідно впроваджувати спеціальний режим інвестиційної діяльності на території цього району.

Активно впроваджуючи пільговий режим оподаткування на депресивних територіях, забезпечивши при цьому чіткі умови входження бізнесу на ринок відповідної території, прозорі правові норми використання земельних ділянок, а також спростивши умови надання дозвільних процедур започаткування та ведення бізнесу та облаштувавши регіон відповідною інфраструктурою, можна досягти відчутного покращення інвестиційного клімату на цих територіях.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні аспектів створення і функціонування спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку, що дозволить створити дієві “точки зростання” вітчизняної економіки та покращити інвестиційний клімат в Україні.

Список використаної літератури

1. Федорчак О. В. Державне управління інвестиційною діяльністю на регіональному рівні в Україні: проблеми та напрями вдосконалення // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ХарПІДУ НАДУ. № 2 (52). 2017. С. 103—112.

2. Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Регіональна політика: правове регулювання : світовий та український досвід / за заг. ред. Р. А. Ткачука. К. : Леста, 2010. 224 с.

3. Вахович І. М., Купира М. І. Обґрунтування сутності економічної категорії “депресивний регіон” // Економічні науки. 2014. № 11 (43). С. 27—34. (Серія Регіональна економіка).

4. Йорданов А. Є. Класифікація територій в контексті державного стимулювання регіонального розвитку // Державне будівництво. № 2. 2008. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_2_32.

5. Суркова С. А., Шушаріна В. В. Депресивні регіони: типологічні особливості і механізми подолання депресивності // Регіональна економіка: теорія та практика. 2009. № 1 (94). С. 25—37.

6. Матвіїшин Є. Г., Нема О. С. Зарубіжний досвід надання державної підтримки розвитку потенціалу відсталих і депресивних територій // Демократичне врядування. 2009. № 3. С. 43—50.
7. Ярошенко І. В. Механізми державної підтримки проблемних регіонів // Моделювання регіональної економіки. 2014. № 1. С. 133—149.
8. Матвіїшин Є. Г., Нема О. С. Зарубіжний досвід надання державної підтримки розвитку потенціалу відсталих і депресивних територій // Демократичне врядування. 2009. № 3. С. 43—50.
9. Біла І. С., Салатюк Н. М. Світовий досвід державного регулювання підприємництва // Проблеми економіки. 2014. № 1. С. 26—30.
10. Ярошенко І. В. Механізми державної підтримки проблемних регіонів // Моделювання регіональної економіки. 2014. № 1. С. 133—149.
11. Говоруха В. В., Дегтяр А. О., Мамонова В. В. Депресивні території: шляхи виходу із кризи : методичні рекомендації. К. : НАДУ, 2008. 56 с.
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. [чинна] // Офіційний вісник України. 2014. № 70. Ст. 1966.
13. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. [чинний] // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 51. Ст. 548.
14. Біла І. С., Салатюк Н. М. Світовий досвід державного регулювання підприємництва... С. 26—30.
15. Ватченко О. Б., Андрейченко О. А. Проблеми ідентифікації депресивних територій в Україні // Науковий вісник Ужгородського університету. 2015. № 1 (45). Т. 3. С. 32—37. (Серія: Економіка).
16. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. ...
17. Регіони України : стат. зб. : у 2 ч. Ч. 2 / за ред. І. Є. Вернера. К. : Державна служба статистики України. Ч. II. 2017. 680 с.
18. Дуков Д. Ф. Інституціональне забезпечення державної регіональної політики України в контексті європейського вибору // Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2015. № 17. С. 108—118.
19. Матвіїшин Є. Г., Нема О. С. Зарубіжний досвід надання державної підтримки розвитку потенціалу відсталих і депресивних територій // Демократичне врядування. 2009. № 3. С. 43—50.
20. Ватченко О. Б. Проблеми ідентифікації депресивних територій в Україні... С. 32—37.
21. Дуков Д. Ф. Інституціональне забезпечення державної регіональної політики України в контексті європейського вибору... С. 108—118.
22. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України № 2850-IV від 08.09.2005 р. ...
23. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними : Постанова Кабінету Міністрів України № 235 від 02.03.2010 р. [чинна] // Офіційний вісник України. 2010. № 16. Ст. 754.
24. Ватченко О. Б. Проблеми ідентифікації депресивних територій в Україні... С. 32—37.

25. Регіони України... 680 с.

26. Там само. 680 с.

Стаття надійшла до редакції 11.05.2018

Схвалена до друку редколегією 08.06.2018

O. Fedorchak

PUBLIC POLICY OF ATTRACTING INVESTMENT IN DEPRESSIVE REGIONS OF UKRAINE

The article considers the problems of attraction of investments in depressive regions of Ukraine. The content of the concept «depressive region» is analyzed and the classification of these regions is given. The measures of state support of such regions abroad and in Ukraine are presented. It is found out that abroad, the main focus is on stimulating investment activity of business entities in depressive regions, while in Ukraine, budget financing of development of such regions is prevalent. It is proposed to stimulate investment activity in depressive regions for improving the investment climate in Ukraine.

Key words: public administration, investments, depressive regions.