

Запатріна І.В.,

кандидат економічних наук, заступник директора
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

Вінграновський А.М.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України,
депутат Київської міської ради

СТИМУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Визначення ролі держави у регулюванні розвитку регіонів є одним з найважливіших питань сьогодення. Це обумовлено не лише тією розбіжністю, що спостерігається в Україні стосовно рівня та якості життя, можливостей щодо працевлаштування та ведення бізнесу в окремих регіонах, екологічного стану територій тощо, а й різними уподобаннями та ментальністю населення, що проживає у східних, західних, південних та північних регіонах, які зумовили загострення протиріч по лінії “схід–захід” упродовж занадто політизованого виборчого процесу 2004, 2006 рр. Таке становище потребує посилення уваги з боку центрального уряду до регіональної політики, заснованої на поєднанні індивідуального підходу до розробки стратегії розвитку кожного окремого регіону та визначення єдиних організаційних і фінансових інструментів її реалізації.

Ефективність регіональної політики залежить від того, якою мірою їй вдається підтримувати пропорційність та структурну рівновагу у розвитку окремих регіонів, а також досягати компромісу між регіональними та загальнодержавними інтересами.

Зауважимо, що на сьогодні рівень розвитку окремих регіонів України має досить високі розбіжності і за окремими показниками вони збільшуються. Історично склалося так, що розбіжності найбільше спостерігаються між сходом і заходом України. Так, різниця між максимальними та мінімальними доходами населення регіонів у 2004 р. становила 54 % (за міжнародними стандартами цей показник не повинен перевищувати 20 %); співвідношення між найвищим та найнижчим рівнем середньої заробітної плати – 2,5 раза; різниця в обсягах інвестицій в основний капітал на душу населення – 2,8 раза¹. Максимальні значення за наведеними показниками мають східні регіони, мінімальні – західні. Аналогічна ситуація зі станом ринку праці та рівнем безробіття. Зовсім інший вигляд мають показники, що характеризують рівень демографічного розвитку: тривалість життя, коефіцієнт смертності та народжуваності. Тут набагато вищий показник у західних регіонах².

Крім того, в Україні існує низка територіальних утворень, які можна віднести до проблемних територій, тобто таких, які потребують уваги з боку уряду з огляду на рівень та якість життя населення, що там проживає, а також у разі поглиблення в них кризових явищ.

У світі існують різні механізми вирівнювання регіонального розвитку, серед яких слід виділити підходи, засновані на встановленні пільгових режимів для певних територій або для розвитку певних видів діяльності, та безпосереднє державне фінансування проектів підтримки розвитку територій, зокрема за допомогою трансфертів з державного бюджету. В багатьох випадках державне регулювання регіонального розвитку передбачає застосування комбінації цих підходів залежно від проблем, які потребують розв'язання на тій чи іншій території. Пільгові режими підтримки регіонального розвитку головним чином реалізуються за допомогою створення спеціальних (вільних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку. Державна підтримка розвитку територій – шляхом надання цільових субвенцій на реалізацію програм розвитку.

Який з цих підходів краще та/або в якій комбінації їх краще застосовувати залежить від багатьох факторів, серед яких і сутність проблем, що існують на регіональному рівні, і кількість депресивних регіонів, і можливості бюджету щодо фінансування відповідних програм, і розвиненість системи державного регулювання (податкового, бюджетного тощо).

До останнього часу в Україні застосовувалися обидва підходи, які реалізовувалися як у формі пільгового оподаткування суб'єктів спеціальних економічних зон (СЕЗ), територій пріоритетного розвитку (ТПР) і технопарків, так і у формі надання субвенцій з державного бюджету на реалізацію інвестиційних проектів на певній території чи фінансування загальнодержавних програм, складовою яких були регіональні проекти розвитку. На початку 2005 р. держава фактично відійшла від політики пільгового оподаткування певних територій, ліквідувавши податкові пільги, передбачені законодавством про спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку і технопарки, та сконцентрувала свою увагу на державній підтримці програм розвитку окремих територій шляхом виділення бюджетних коштів. Основні принципи надання такої підтримки були закріплені у Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”³.

Сьогодні, коли з моменту прийняття згаданого рішення вже минув певний, хоча й нетривалий час, на порядку денному стоїть питання проведення дослідження результативності рішення про скасування пільг та аналізу запропонованих Законом “Про стимулювання розвитку регіонів” механізмів вирівнювання регіональних диспропорцій, підтримки проблемних або депресивних регіонів, переходу відсталих регіонів на траєкторію сталого економічного розвитку. Саме ці питання, а також визначення шляхів участі держави у забезпеченні регіонального розвитку, оцінка організаційних та фінансових механізмів, що мають використовуватися, і стали предметом дослідження, результати якого пропонуються авторами у цій статті.

Запровадження пільгових режимів з метою сприяння розвитку територій

Серед головних проектів, які були впроваджені державою для стимулювання регіонального розвитку в Україні, є використання спеціального режиму інвестування на окремих територіях – СЕЗ і ТПР.

Мета створення СЕЗ законодавчо визначається як залучення інвестицій та ефективне їх використання, “активізація разом з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, постачань на внутрішній ринок високоякісної продукції і послуг, впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України”⁴.

Значну підтримку спеціального режиму забезпечували органи місцевої влади. Саме вони у більшості випадків були ініціаторами та розробниками законопроектів про створення СЕЗ і ТПП в Україні.

Станом на 1 січня 2005 р. в Україні працювало 11 спеціальних економічних зон та в 9 регіонах введено спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку. На зазначених територіях було затверджено 768 інвестиційних проектів, у тому числі на ТПП — 556, у СЕЗ — 212.

Загальна кошторисна вартість усіх затверджених проектів становила 6,67 млрд дол. США, іноземних інвестицій — 1,53 млрд дол. США (22,5 %). За рахунок реалізації інвестиційних проектів суб'єктами господарювання з початку їх функціонування залучено інвестицій на суму 2,1 млрд дол. США (31,4 % від кошторисної вартості проектів), з них іноземних — на суму 599,1 млн дол. США (28,5 % від залучених), створено 52,1 тис. та збережено 85,5 тис. робочих місць; реалізовано товарів, робіт, послуг на суму 49,1 млрд грн, у тому числі на експорт — 15,8 млрд грн (34,8 % від загального обсягу реалізованої продукції); податкові пільги для цих підприємств склали 8,7 млрд грн. У той же час їхні податкові платежі були істотно меншими — 2,1 млрд грн, ще 1,3 млрд грн становила сплата зборів у соціальні фонди.

За прогнозними підрахунками в період до 2010 р. в усіх СЕЗ та ТПП передбачалося залучити до 12 796 млн дол. США, кількість збережених та створених робочих місць довести до 381 тис.

Законодавчими актами для інвесторів на створених СЕЗ та ТПП передбачалися такі пільги:

- звільнення від оподаткування прибутку підприємств або оподаткування прибутку підприємств за зниженою ставкою;
- звільнення від оподаткування інвестицій;
- звільнення від сплати мита та податку на додану вартість при імпорті товарів для реалізації інвестиційних проектів;
- звільнення від обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті;
- звільнення від плати за землю;
- звільнення від сплати зборів до деяких бюджетних фондів;
- спеціальний порядок ввезення (вивезення) товарів у режимі спеціальної митної зони із застосуванням пільг зі сплати мита та податку на додану вартість.

До особливих умов, за яких інвестор отримує право на пільги, належать:

- реалізація інвестиційних проектів у пріоритетних видах економічної діяльності;

- реалізація інвестиційних проектів кошторисною вартістю, не меншою за встановлену мінімальну межу (від 200 тис. до 3 млн дол. США) залежно від галузі виробництва;
- затвердження інвестиційних проектів відповідним органом управління СЕЗ чи ТПР;
- укладення договору на реалізацію інвестиційного проекту з відповідним органом управління СЕЗ чи ТПР;
- розташування та державна реєстрація на території СЕЗ.

Пільги для СЕЗ та ТПР (майже 10 % території країни) було ліквідовано поправками до Закону України “Про державний бюджет на 2005 рік” від 25 березня 2005 р.⁵ Зазначеним законом були скасовані всі митні, валютно-фінансові, податкові й інші пільгові умови ведення підприємницької діяльності на території СЕЗ, тобто ті пільги, що власне і робили СЕЗ привабливими для інвесторів. При цьому з юридичного погляду спеціальні економічні зони формально ліквідовані не були, тобто залишилося тільки таке поняття, як СЕЗ та ТПР, а змістовне наповнення було ліквідовано.

Треба відзначити, що ліквідація пільг відбулася у всіх без винятку СЕЗ та ТПР, без урахування результатів їх діяльності, зобов’язань, що були взяті суб’єктами цих територій для реалізації інвестиційних проектів, оцінки наслідків позбавлення пільгових режимів як для суб’єктів господарювання, що були розташовані на зазначених територіях, так і для населення, що на них проживало. Навіть заходи щодо контролю за діяльністю СЕЗ і ТПР шляхом здійснення експертизи та аналізу соціально-економічних наслідків їх функціонування, передбачені Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. за № 184⁶, не проводилися. Тобто основною умовою прийняття рішення про доцільність ліквідації пільг для СЕЗ і ТПР є, передовсім, дослідження та аналіз внесків кожної зони в економіку та обчислення ефективності її функціонування. І таку умову не було виконано.

Остання обставина не лише демонструє відсутність системного та виваженого підходу при вирішенні стратегічних для країни питань, а також свідчить про недосконалість процедур прийняття загальнодержавних рішень, які б давали змогу враховувати позицію регіональної влади стосовно доцільності застосування тих чи інших механізмів підтримки розвитку територій, передбачали можливості для місцевої влади вживати запобіжні заходи щодо зниження негативних наслідків від застосування або ліквідації тих чи інших механізмів державного регулювання регіонального розвитку.

Миттєва ліквідація механізму підтримки територій не лише підірвала довіру населення та інвесторів до державної та місцевої влади, а й спричинила низку негативних наслідків для окремих територій України, існування на яких спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку було економічно обґрунтованим та обумовлено певними зовнішніми і внутрішніми факторами. Зокрема, це стосується м. Славутич, Закарпаття, м. Миколаїв та ін.

Події, що відбулися після ліквідації зазначених спеціальних режимів, довели коректність зроблених висновків. За минулий рік окремі виробництва, що були налагоджені іноземними інвесторами на території зон, переведені в інші держави. Так, наприклад, японська компанія “Ядзакі”, яка реалізовувала 30-мільйонний інвестиційний проект у Закарпатті, третину своїх виробничих потужностей перевезла у сусідню Словачію. З Харкова три поліграфічних підприємства переїхали до Росії.

Тільки за квітень 2005 р. внаслідок скасування спеціальних режимів територій скоротили діяльність – 87 підприємств; зупинили діяльність – 26 підприємств; недоотримано бюджетом податків за квітень 2005 р. – 33,94 млн грн; ліквідовано робочих місць – 1859 од.⁷

Окрім того, необхідно зазначити, що одночасно з ліквідацією пільгових режимів функціонування СЕЗ були скасовані надані державою суб’єктам СЕЗ спеціальні гарантії стабільності таких режимів. Зі спеціальних законів про зони було вилучено положення, відповідно до якого держава гарантувала стабільність спеціальних режимів діяльності на території СЕЗ на весь законодавчо визначений термін їх існування.

Критики СЕЗ та ТПР наголошують, що пільговий режим діяльності на практиці перетворився на приховану форму державного субсидювання конкретних підприємств та інструмент реалізації регіональних інтересів. Але в умовах дефіциту власних фінансових ресурсів завдання залучення та ефективного використання іноземного капіталу є вкрай актуальним для України. Інвестиції виступають найважливішим засобом забезпечення умов виходу з економічної кризи як країни в цілому, так і окремих її регіонів, структурної перебудови економіки, зростання технічного прогресу, створення і впровадження новітніх технологій тощо. Без таких фундаментальних основ для забезпечення конкурентоспроможності регіонів неможлива успішна інтеграція України до Європейського Співтовариства.

На нашу думку, навіть наявність зловживань при функціонуванні СЕЗ та ТПР не може слугувати підставою для відмови від цього механізму взагалі. Оскільки наявність зловживань, як правило, обумовлена не хибністю самого механізму, а відсутністю чітких та зрозумілих критеріїв його застосування, процедур контролю за реалізацією та відповідальності за порушення взятих на себе зобов’язань як керівництвом і суб’єктами СЕЗ і ТПР, так і державною й місцевою владою. Крім того, підхід до створення СЕЗ та ТПР, який передбачав затвердження їх окремими законами, а не законодавче визначення критеріїв застосування спеціальних механізмів для розвитку певних територій, також є хибним з точки зору принципів, яких дотримується у цій сфері світове співтовариство та, зокрема, країни Європейського Союзу, а саме наявності чітких і прозорих критеріїв застосування тих чи інших пільгових механізмів та однакових правил функціонування суб’єктів, що їх використовують, а не штучне визначення умов створення та функціонування суб’єктів на тій чи іншій території, на яку розповсюджуються пільгові податковий та регуляторний режими.

Зауважимо, що поспішність рішення про скасування всіх пільг аргументувалася насамперед бажанням України відповідати умовам членства в СОТ

та нормам і принципам Європейського співтовариства. Але законодавством ЄС (Договір про ЄС, ст. 87–89) сумісною із спільним ринком вважається допомога, яка спрямована на економічний розвиток територій, де рівень життя є надзвичайно низьким або існує високий рівень безробіття; допомога у подоланні значних негараздів в економіці держави-члена, а також допомога, спрямована на сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних секторів, якщо вона негативно не впливатиме на торговельні умови⁸. Залучення інвестицій і створення нових промислових підприємств у відсталих і неблагополучних регіонах дозволяється і нормами СОТ. Разом з тим відповідно до законодавства ЄС і норм СОТ державна підтримка територій може надаватися лише на певний обмежений період, що обов'язково слід враховувати при застосуванні пільгових податкового та регуляторного режимів.

Запровадження спеціального режиму інвестування в Україні на територіях, де існують нагальні соціальні проблеми, пов'язані зі структурними змінами (Донецька, Луганська, Сумська, Львівська, Волинська області); у регіонах, які постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи (Житомирська, Чернігівська області); у Харківській області як у регіоні з високим науково-технічним потенціалом повністю відповідає згаданим принципам. Те, що до переліку СЕЗ і ТПР потрапили інші території, які не мали підстав для застосування подібних форм державної підтримки, а також, що навіть на територіях, для яких введення пільгових режимів господарювання було цілком доцільним, під маркою “СЕЗ” чи “ТПР” реалізовувалися проекти, які не розв'язували проблем, що виникали при їх створенні, зумовлено саме недосконалістю критеріїв оцінки діяльності таких зон та налагоджених процедур контролю, про що вже йшлося.

Скасування пільг, законодавчо передбачених для СЕЗ і ТПР, зруйнувало механізм функціонування спеціальних податкових режимів на території України, загальні правові й економічні основи їх функціонування. На нашу думку, доцільніше було б не знищувати пільги, а визначити причини низької бюджетної ефективності проектів, створити умови для запобігання зловживанням.

Зауважимо, що питання існування спеціальних податкових режимів на окремих територіях в Україні є складовою політики держави щодо ролі податкових та регуляторних пільг в системі інструментів державного регулювання економіки і, зокрема, регіонального розвитку. Позиція про хибність пільгових режимів та їх негативний вплив на економічний розвиток та конкуренцію не може вважатися коректною. Відмову від механізмів податкового та дозвільного регулювання взагалі не можна підтримати, оскільки “податкові пільги є інструментом стимулювання діяльності платників у тих напрямках, які держава вважає особливо важливими, тобто напрямках, що відповідають її інтересам. Вони є одним з інструментів виконання регулювальної функції податків, отже інструментами державного регулювання”⁹. Наукові дослідження довели¹⁰, що податкові пільги за певних умов можуть бути економічно обґрунтованими і доцільними. Особливо доцільним є їх застосування державами, що мають на меті реалізацію амбітних програм при-

скореного економічного зростання на новій технологічній базі, що, в свою чергу, передбачає створення умов для розвитку високотехнологічних наукоємних галузей економіки, вирівнювання економічного розвитку регіонів, підтримку проектів, що дадуть змогу найбільш повно реалізувати потенціал окремих територій країни. Все це безпосередньо стосується України і тому, на думку авторів, на порядку денному стоїть питання не планомірної ліквідації всіх існуючих пільг, а удосконалення податкової та регуляторної політики держави, створення чіткої системи податкових і регуляторних пільг з метою усунення наслідків негативного впливу зовнішніх факторів на здійснення економічної діяльності; проведення економічної політики, спрямованої на зміну структури економіки; стимулювання економічного зростання; створення умов для збільшення продуктивності певних видів економічної діяльності. Саме в межах цієї системи слід розглядати можливість та особливості застосування в Україні спеціальних режимів інвестування, направлених на стимулювання регіонального розвитку з використанням спеціального режиму, враховуючи не лише СЕЗ і ТПР, а також інноваційні проекти та технопарки. Розроблення таких підходів має відповідати принципам, закладеним у законодавстві ЄС, та нормам СОТ.

У міжнародній практиці накопичено величезний позитивний досвід залучення довгострокових іноземних інвестицій; “податкові заходи загалом та податкові пільги зокрема залишаються важливими важелями регулювання економіки в країнах ЄС. При цьому “гнучкість” критеріїв, які застосовуються для ідентифікації несумісних зі “спільним ринком” напрямів використання податкових інструментів, та незавершеність процесів гармонізації прямого оподаткування залишають можливість урядам використовувати широкий спектр податкових заходів для розв’язання великого кола проблем національних економік”¹¹. Низький на цей час інвестиційний рейтинг України, значна диференціація соціально-економічних показників розвитку регіонів, наявність значної кількості територій, які вважаються проблемними або депресивними, неефективна з точки зору сучасних світових підходів до технологічності та енергоємності структура економіки України потребують використання наявних можливостей пільгових податкових та регуляторних режимів в українській практиці, застосування адекватних заходів стимулювання процесу залучення інвестицій та поліпшення інвестиційного клімату як на окремих територіях, так і у державі в цілому.

Державна підтримка програм розвитку окремих територій відповідно до чинного законодавства

8 вересня 2005 р. Верховною Радою України було здійснено крок до наближення політики регіонального розвитку України до норм і стандартів Євросоюзу – прийнято Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”¹², який набув чинності з 1 січня 2006 р. з метою формування ефективної регіональної політики в Україні, забезпечення державної підтримки

розвитку окремих регіонів, зокрема визначення нормативних механізмів і організаційних основ щодо стимулювання розвитку регіонів або його частин (район, місто обласного значення або кілька районів, місто обласного значення) та подолання депресивності територій.

Особливу увагу у законі приділено депресивним регіонам, ситуація в яких дедалі загострюється. Державна політика щодо підтримки таких територій має бути системнішою й ефективнішою, що дасть змогу використати їх внутрішній потенціал для переходу на траєкторію стійкого саморозвитку. Подолання депресивності там, де це можливо, є одним з найреальніших способів зниження відмінностей соціально-економічного розвитку регіонів і зменшення кількості дотаційних територій.

Закон складається з чотирьох розділів.

У *першому розділі* “Загальні положення” подається визначення термінів “регіон”, “стимулювання розвитку регіонів” та “депресивна територія”, мета та засади стимулювання розвитку регіонів.

Відповідно до Закону *метою стимулювання розвитку регіонів* є забезпечення підвищення рівня життя населення, яке проживає на цій території, подолання бідності та безробіття; ефективне використання потенціалу та особливостей регіонів, створення рівних умов для їх соціально-економічного розвитку; подолання депресивного стану окремих територій, розв’язання екологічних проблем.

Стимулювання розвитку регіонів здійснюється на засадах:

- визначення державою пріоритетних напрямів регіонального розвитку;
- використання програмно-цільового підходу до розв’язання проблем соціально-економічного розвитку та створення сприятливого інвестиційного клімату в регіонах;
- концентрації на конкурсній основі фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів для цілей регіонального розвитку тощо.

У *другому розділі* “Державне стимулювання розвитку регіонів” визначено організаційне забезпечення державного стимулювання розвитку регіонів.

Державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється з урахуванням основ державної регіональної політики, державних та місцевих програм соціально-економічного розвитку, можливостей Державного бюджету України та положень інших відповідних законодавчих актів.

Державна стратегія регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України. Регіональні стратегії розвитку затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування узгоджується на основі *угод щодо регіонального розвитку*, які укладаються між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами.

Угода щодо регіонального розвитку передбачає:

- спільні заходи між центром та регіонами щодо реалізації державної стратегії регіонального розвитку та регіональної стратегії розвитку;
- порядок, обсяг, форми та терміни фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- відповідальність сторін угоди;
- інші положення.

Підготовка та укладення Угоди передбачає такі етапи:

- ініціювання та прийняття рішення про укладення Угоди;
- створення спільної робочої групи з підготовки Угоди з залученням наукових та громадських організацій;
- розроблення та узгодження проекту Угоди;
- підписання та державна реєстрація Угоди.

У *третьому розділі “Особливості державного стимулювання розвитку депресивних територій”* наводяться класифікація територій та критерії, за якими території визнаються депресивними, інструментарій та форми державного стимулювання територій, порядок визнання їх депресивними та опис програми подолання стану депресивності.

Депресивні території розділяються на *регіони, промислові райони, сільські райони, міста обласного значення*. “Території надається статус депресивної з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особливих заходів для стимулювання розвитку таких територій”¹³.

У Законі визначено критерії, за якими території визнаються депресивними, а саме:

- *для регіонів* – показники валової доданої вартості на одну особу за останні п’ять років;
- *для промислових районів* – рівень безробіття, частка зайнятості у промисловості, обсяг промислового виробництва на одну особу та рівень середньої заробітної плати за останні три роки;
- *для сільських районів* – щільність сільського населення, природний приріст населення, обсяг виробництва сільськогосподарської продукції на одну особу, рівень середньої заробітної платні, частка зайнятих у сільському господарстві за останні три роки;
- *для міст обласного значення* – рівень безробіття (зокрема довготривалого) та рівень середньої заробітної платні за останні три роки.

Згадані території визнаються депресивними лише у разі відповідності усім зазначеним критеріям.

Кабінет Міністрів України за результатами щорічного моніторингу регіонів та його частин визначає території, яким надається статус депресивних, встановлює термін дії такого статусу (не більше 7 років); обумовлює заходи, форми та умови державного стимулювання розвитку територій; визначає співвідношення фінансових ресурсів різних рівнів, що вкладаються в програми подолання депресивності територій тощо.

Згідно із законом держава готова здійснювати цільові капіталовкладення у розвиток виробничої, комунікаційної й соціальної інфраструктур депресивних територій; спрямовувати на цю територію міжнародну технічну допомогу; надавати підтримку розвитку підприємництва (створення бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних та консалтингових центрів, венчурних фондів тощо); сприяти зайнятості населення, зокрема через фінансування програм перекваліфікації та професійного розвитку населення, житлового будівництва, охорони здоров'я та довкілля.

Визначено *основні принципи державного стимулювання розвитку депресивних територій*, якими є: об'єктивність та прозорість при визначенні територій державної допомоги; концентрація ресурсів на відносно невеликій кількості територій; використання державної підтримки лише для цілей розвитку територій; участь самих територій у подоланні депресивності.

З метою подолання депресивності території *розробляється програма подолання стану депресивності території*, яка фінансується з державного і місцевих бюджетів та інших джерел.

Програма включає характеристику та аналіз причин депресивного стану території, опис заходів подолання депресивності, необхідні обсяги та джерела фінансування, критерії, за якими визначатимуться результати виконання програми, оцінку ефективності реалізації програми.

Програма подолання стану депресивності території затверджується Кабінетом Міністрів України.

У *четвертому розділі “Фінансування та звітність щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій”* встановлюється порядок фінансування з метою стимулювання розвитку регіонів, організації контролю та звітності про виконання угод та використання виділених на ці потреби коштів Державного бюджету України.

Фінансування розвитку регіонів та подолання депресивності територій здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів на відповідні роки та інших джерел. Щорічно у проектах державного та місцевих бюджетів передбачаються певні обсяги фінансування угод регіонального розвитку та подолання депресивності територій. Сума коштів на реалізацію цих програм протягом одного року має бути не меншою, ніж 0,2 % дохідної частини державного бюджету за відповідний період. Головними розпорядниками цих коштів є центральні органи виконавчої влади. Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики звітує перед Кабінетом Міністрів України про виконання угод та програм і використання виділених коштів.

У березні 2006 р., після набуття чинності Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів”, відбулося підписання перших протоколів намірів між урядом та органами влади Дніпропетровської і Харківської областей про укладання угод щодо регіонального розвитку. Таким чином, в країні розпочалися процеси із застосування механізмів стимулювання регіонального розвитку, що були передбачені цим законом заради побудови на довгостроковій основі нових відносин між центром та регіонами шляхом узгодження державних та регіональних інтересів.

Практика укладення угод (контрактів) між центральними та регіональними (місцевими) органами державної влади щодо реалізації державної політики розвитку територій, реалізація яких супроводжується створенням агентств регіонального розвитку, широко використовується у країнах Європи, зокрема у Франції, Польщі та Голландії, починаючи з 80-х рр. ХХ ст.¹⁴ Метою запровадження таких угод між державою та регіоном є вироблення спільного бачення розвитку регіону, чітке формулювання та юридичне закріплення пріоритетів як держави, так і регіону, а також визначення фінансової участі кожної сторони у її реалізації. Ще до підписання угоди центральна та регіональна влада повинні розробити свої стратегії розвитку (відповідно державну стратегію регіонального розвитку та регіональну стратегію розвитку), що дає змогу визначити спільні інтереси та вжити заходи для їх впровадження. В ході підготовки угоди (контракту) необхідно чітко виписати її пріоритетні напрямки, цілі, завдання, очікувані результати та ресурси, потрібні для їх реалізації. Укладення угоди надає можливість досягти взаємного порозуміння з тих чи інших питань.

Досвід країн ЄС свідчить, що надто велика кількість пріоритетів, закладених в угоді, може призвести до ускладнення виконання контракту та розпорошення коштів. Найбільша ефективність реалізації угод досягається при зруженні кількості спільних пріоритетів до трьох—семи.

Перед підписанням угоди ведуться переговори між сторонами з метою зменшення політичного і фінансового ризику та врахування політичних і соціально-економічних змін як в регіоні, так і в країні в цілому. Це тривалий процес і з досвіду країн Європи іноді становить близько двох років. Є застереження, що в Україні схожі процеси можуть тривати ще довше та ускладнюватися політичною нестабільністю, яка призводить до частої зміни урядів, відсутності спадкоємності у діяльності влади, а також до переважно тактичного бачення нею розвитку територій.

Обов'язковою умовою укладення угоди в європейських країнах є відкритість та прозорість процесу. Текст контракту може бути доступним для широкої аудиторії на всіх етапах його формування та реалізації. Дуже важливим є положення про те, що довгострокові взаємні фінансові зобов'язання, які прописані в угоді (контракті), мають пріоритет у фінансуванні при формуванні бюджету на наступний рік і дають змогу відповідним чином коригувати щорічний бюджет.

Для виконання угоди (контракту) щодо регіонального розвитку у різних країнах вказуються різні терміни. Але з 2006 р. країни – члени ЄС повинні укладати такі угоди не більше, ніж на сім років. У процесі впровадження угоди (контракту) передбачено постійний нагляд за взаємними зобов'язаннями сторін у вигляді моніторингу та оцінки виконання програм контракту, що дає змогу виявити недоліки та своєчасно їх виправити. Невиконання зобов'язань сторонами, що уклали угоду (контракт), розглядається у суді. У разі невиконання положень угоди з об'єктивних причин вони можуть бути перенесені до наступної угоди.

Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” здебільшого враховує стандарти ЄС щодо укладення схожих угод між органами держав-

ної і місцевої влади, зокрема ним передбачено, що угода має базуватися на державній та регіональних стратегіях розвитку, бути основою для визначення спільних дій центральних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування. Але не всі положення закону збігаються з напрацюваннями ЄС. Так, у Законі не визначено термін, на який має укладатися угода. Йдеться лише про термін надання статусу депресивності відповідній території, який не може перевищувати семи років. Враховуючи існуючі в Україні реалії (обрання місцевої влади раз на п'ять років), укладання угоди доцільніше планувати на період 4–5 років, що забезпечить стабільність її реалізації. Крім того, у Законі не зазначено, чи може уряд укласти одну угоду одночасно з декількома регіонами для реалізації проектів, що охоплюють кілька територіальних утворень, з метою концентрації їх фінансових ресурсів.

Тільки після підписання угоди щодо регіонального розвитку передбачається її оприлюднення в газеті “Урядовий кур’єр” та регіональних засобах масової інформації, що дає змогу населенню оцінювати роботу як центральних, так і місцевих органів влади щодо розвитку регіону. Але на етапі формування угоди, на відміну від європейських стандартів, законодавством України не передбачено ознайомлення громадськості з її змістом.

Є й інші положення в Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів”, що йдуть врозрід з політикою та практикою Європейського Союзу, на які хотілося б звернути увагу читачів.

Так, Законом термін “*депресивна територія*” визначається як “*регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними цим Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу*”. Таке визначення не є коректним з певних міркувань.

Характеристика терміна “депресивність” щодо територіальних утворень вперше з’явилася в період світової економічної кризи 20–30 років ХХ ст. У загальному сенсі депресивні території визначаються як утворення, в яких на підставі економічних, політичних, соціальних та низки інших чинників не утворюються умови та не діють стимули розвитку. Ці території потребують значної підтримки з боку держави, інакше вони можуть стати центрами політичної, соціально-економічної та екологічної кризи¹⁵. Зокрема, законопроектом Російської Федерації “Про основи федеральної підтримки депресивних територій Російської Федерації”¹⁶ однією з ознак депресивності території вважається стійкий спад виробництва в основній галузі (це може бути промисловість, будівництво, транспорт, зв’язок, торгівля або сільське господарство), “в якій протягом останніх дванадцяти років було зайнято не менше 15 відсотків загальної чисельності працівників, зайнятих в економіці даної території, або частка якої в обсязі валового регіонального продукту становить не менше 20 відсотків”. Крім того, до показників депресивності у законопроекті віднесено “значне відставання від таких середніх по Російській Федерації показників, як рівень безробіття (у відсотках від зайнятості економічно активного населення), співвідношення грошових доходів і рівень прожиткового мінімуму населення”¹⁷.

Таким чином, на відміну від поняття депресивності у світовій практиці, де вона оцінюється одночасно за двома показниками: порівняно з іншими територіями та із власним станом у попередніх періодах в українському законодавстві при визначенні терміна “депресивність” порівняння відбувається лише серед територій відповідного типу. Такий підхід не враховує особливості історичного розвитку територій. Якщо через обставини, що історично склалися, на території ніколи не було виробничої інфраструктури, то не було і фази, яка характеризується кризою виробництва та високим рівнем безробіття, що є визначальним для поняття “депресії”.

У Законі України “Про стимулювання розвитку регіонів” всі неблагополучні території визначаються як депресивні. Відповідно до наданої у ньому класифікації до депресивних територій належать не лише окремі промислові та сільські райони, міста обласного значення, але й регіони. Згідно із законодавством такі “депресивні території” мають стати предметом особливої державної підтримки. Однак, з огляду на обмеженість бюджетних ресурсів в Україні, таким великим територіям не може бути одночасно надана всеохоплююча цільова підтримка за рахунок бюджету. Отже, на порядок денний ставиться питання щодо здійснення диференціації депресивних територій відповідно до визначення закону, групування їх у відповідності з нормативно визначеними ознаками та оцінкою можливостей щодо застосування поряд з безпосередньою бюджетною підтримкою окремих груп територій також механізмів податкових та регуляторних пільг для інших груп територіальних утворень. Такий підхід дасть змогу комплексно розглянути шляхи вирішення питань регіонального розвитку, створити цілісну збалансовану систему виконання завдань регіональної політики.

Окрім того, на нашу думку, не можна вважати всі проблемні території депресивними, оскільки між ними цілком природно існують значні розбіжності (за рівнем соціально-економічного розвитку, демографічною ситуацією тощо). Так, із 350 малих міст України (до 50 тис. жителів на 1 січня 2003 р.), в яких проживає 13 % населення країни, неблагополучними можна вважати не менш ніж 90 % малих міст, з яких відповідно до міжнародних норм депресивними є до 30 %¹⁸. Це насамперед монофункціональні міста, які із закриттям містоутворюючих підприємств опинилися на межі вимирання. Необхідно розширити характеристику неблагополучних територій за видами, наприклад: “проблемні”, “слаборозвинені”, “відсталі”, “кризові”, “депресивні”¹⁹. У цьому разі простіше виділити компактні територіальні утворення, які дійсно є осередками найбільшого напруження. Це дало б змогу застосувати до розв’язання основних проблем кожної з цих територій індивідуальний підхід, зосередити увагу на дійсно депресивних територіях, максимально сконцентрувати сили й кошти там, де у відносно короткий період часу можливо досягти найбільшого економічного і соціального ефекту.

У моделі регіонального розвитку Європейського Союзу проблемні території поділяються на дві групи: слаборозвинені і структурно слабкі території. Кошти виділяються не взагалі на розвиток регіону, а на цільові спеціально підготовлені програми, що є принципом регіональної політики ЄС.

У Польщі неблагополучні регіони за своїми характеристиками поділяються на такі, як території “позитивного тривалого розвитку”, “негативного нетривалого розвитку”, “позитивного нетривалого розвитку”, “негативного тривалого розвитку”²⁰.

У Російській Федерації неблагополучні регіони поділяються на відсталі, депресивні, кризові. Особливо виділяються прикордонні території, які не можуть обійтися лише власними ресурсами, а потребують державної підтримки²¹. Зазначені регіони можуть не збігатися з адміністративно-територіальним поділом. Класифікаційні ознаки цих територій дають змогу визначити кращі методи управління та регулювання для кожного типу регіонів. Передбачається, що система спеціально розроблених регулятивних заходів в оздоровленні (санації) депресивних територій повинна відрізнятися від інших заходів державного регулювання територіального розвитку (наприклад, знеособлені трансферти) обов’язковою індивідуальною спрямованістю. Головні ознаки “оздоровлення” депресивних територій визначаються його метою, наприклад, тимчасова консервація депресивного стану, реструктуризація економічного потенціалу, повна санація (виведення із зони депресії промислових об’єктів, переселення людей)²².

Окрім класифікації територій значна увага повинна приділятися критеріям їх оцінювання. Для визначення депресивного стану слід використовувати адекватніші критерії оцінки, ніж це зроблено у Законі “Про стимулювання розвитку регіонів”. Значення кожного з критеріїв (показників соціально-економічного розвитку території) має перебувати або у конкретному критичному інтервалі, або відповідати універсальним оцінкам, розробленим ЄС для позначення проблемних територій в окремих країнах. Європейською Комісією виділяються такі критерії: ВВП на душу населення на території має бути не нижчим за 85 % у середньому по країні, а рівень безробіття – більшим 110 %. Вказані критерії оцінювання території уточнюються з огляду на стан країни, за показниками в ЄС, а саме, критерії визначають як відхилення від середнього в ЄС: для слаборозвинених територій – ВВП на душу населення має бути нижчим за 75 % від середньої величини в ЄС; для структурно слабких територій – середній рівень безробіття має бути вищим, ніж у ЄС, частка працюючих у сільському господарстві серед загальної кількості зайнятих має бути вдвічі вищою, ніж у ЄС.

Проведений аналіз свідчить про необхідність удосконалення організаційних та фінансових механізмів стимулювання економічного розвитку регіонів і, відповідно, зменшення диференціації між окремими територіями України. На нашу думку, для виконання цих складних завдань не варто обмежуватися лише безпосередньою підтримкою регіональних програм за рахунок державного та місцевих бюджетів. Необхідно провести ретельний аналіз можливостей застосування в Україні міжнародного досвіду використання системи податкових та регуляторних пільг як інструменту стимулювання соціально-економічного розвитку країни і, зокрема, регіонального розвитку; побудувати чітку і прозору систему запровадження таких пільг з урахуванням вимог законодавства ЄС та норм СОТ; прорахувати позитивні й негативні наслідки їх впровадження. В умовах наявності значної кіль-

кості проблем на окремих територіях в Україні та обмеженості бюджетних ресурсів для їх підтримки розширення форм державної підтримки розвитку територій зможе суттєво прискорити розв'язання нагальних проблем цих територій.

У цьому контексті потребує ретельних досліджень і аналізу стан розвитку окремих територій, розробка та обчислення інтегрованих показників, що його характеризують, визначення критеріїв групування цих територій з метою вироблення форм державної підтримки.

¹ Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: Монографія/ Власюк О. С., Дерюгіна Т. В, Запатріна І. В. та ін. За ред. О. Ю. Кучеренка, І. В. Запатріної. – К.: ВІП, 2006. – С. 180–189.

² Там само.

³ Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

⁴ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 401, п. 2; Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 1, ч. 2.

⁵ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25.03.2005 № 2505-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 17–19.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок проведення аналізу результатів функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій із спеціальним режимом інвестиційної діяльності” від 28 лютого 2001 р. № 184 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9.

⁷ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про загальні засади створення і функціонування інвестиційних парків” http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25374.

⁸ Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду // Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луніна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – С. 60.

⁹ Там само. – С. 30.

¹⁰ Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду // Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луніна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – 320 с.

¹¹ Там само. – С. 64.

¹² Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.

¹³ Там само.

¹⁴ Саржановський І. Регіональний контракт: європейський досвід та українські перспективи // Проект LARGIS II: Сприяння політиці регіонального розвитку в Україні, червень 2005 р. – www.egu.org.ua.

¹⁵ Лексин І. В., Грицюк Т. В., Лексин А. В. Регион как объект анализа и государственного управления // Региональная экономика: политика и практика. – 2005. – № 6. – С. 20–26; Лексин В. Н., Шевцов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.

¹⁶ Проект федерального закона № 91010-3 “Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации”. – Сайт Фонда развития парламентаризма в России: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/91010-3.html>.

¹⁷ Проект федерального закона № 91010-3 “Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации”. – Сайт Фонда развития парламентаризма в России: <http://www.legislature.ru/monitor/raznoe/91010-3.html>.

¹⁸ Загальнодержавна програма розвитку малих міст “Групування малих міст України за кількістю населення” // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – Додаток 2.

¹⁹ Дацишин М. Конкурентні переваги структурно слабких територій України // Сайт Інституту Реформ: <http://ir.org.ua/docs/other/art/mdart040217.htm>.

²⁰ Місцевий економічний розвиток: моделі для успіху // Недерж. аналіт. центр Інституту Реформ. Керівн. проекту Дацишин М. – К., 2003. – 40 с.

²¹ Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: Учеб. для вузов. 2-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2001.

²² Лексин В. Н., Шевцов А. Н. Депрессивные территории и механизмы их санации // Рос. экон. журн. – 1995. – № 1.