

Федорчак Ольга Василівна

*кандидат наук з державного управління, доцент,
старший викладач кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України*

ORCID: 0000-0001-9965-5135

e-mail: olya.fedorchak@gmail.com

**ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ
НА ТЕРИТОРІЯХ ПРІОРИТЕТНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Розкрито сутність територій пріоритетного розвитку та підприємницьких зон і наведено міжнародний досвід їх функціонування. Узагальнено результати впровадження спеціального режиму інвестування на територіях пріоритетного розвитку в Україні. З'ясовано причини неефективності функціонування таких територій. Доведено, що у вітчизняного уряду є всі важелі, щоб запобігти цим проблемам і відновити функціонування таких територій в Україні. Обґрунтовано доцільність відновлення територій пріоритетного розвитку у формі підприємницьких зон та територій випереджаючого розвитку для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Ключові слова: державне управління; інвестиційна політика; інвестиції; території пріоритетного розвитку; підприємницькі зони.

Постановка проблеми. На сьогодні величезна маса вітчизняного капіталу вивезена за кордон, понад 40 % грошової маси перебуває поза банківською системою. Це саме та кількість капіталу, яка потрібна для інвестицій у народне господарство України, щоб забезпечити прискорений соціально-економічний розвиток країни. Тому на порядок денний виходить першочергове завдання – відпрацювання такого механізму, який би сприяв детінізації і залученню інвестицій в економіку держави [1].

У світовій практиці такі механізми давно вже існують – це створення спеціальних економічних зон, підприємницьких зон, територій пріоритетного розвитку та інших утворень, у межах яких впроваджуються і діють спеціальні податкові стимули для інвестиційної діяльності. Створення таких територій дало б змогу максимально залучити іноземний капітал в Україну та зупинити масове вивезення вітчизняного капіталу за кордон. Світовий досвід підтверджує, що це ефективний механізм стимулювання прискореного економічного розвитку. Особливо актуальним застосування цього механізму може стати для відновлення економіки регіонів, які постраждали внаслідок воєнних дій на Сході України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження режиму пільгового оподаткування на територіях пріоритетного

розвитку зроблено у працях О. Єгорової. Законодавчі аспекти, механізми формування та функціонування цих територій розглянуто в роботах О. Івашко та Л. Іголкіної. У працях К. Алексич і А. Сокірка описано особливості функціонування суб'єктів господарювання на територіях пріоритетного розвитку в Україні. У роботах М. Дацишина і Н. Фещенко наведено основні відмінності між територіями пріоритетного розвитку та спеціальними економічними зонами. У працях Н. Кашиної та В. Осипова подано порівняння спеціальних економічних зон, зон територіального розвитку і територій випереджаючого розвитку. У публікаціях П. Бакланова запропоновано класифікацію територій випереджаючого розвитку і виокремлено такі їх типи: території видобутку та поглибленої переробки природних ресурсів, високотехнологічні та інноваційні території, транзитні та транспортні території, рекреаційні та туристичні території, змішані території. Створення територій пріоритетного розвитку туристичного типу запропоновано у роботах А. Крушинської. Цікавими є також пропозиції Р. Масла щодо утворення територій пріоритетного розвитку в малих містах і рекомендації Т. Рахліс щодо утворення таких територій у межах моно міст із метою їх економічного зростання. Заслужують уваги і пропозиції П. Жука щодо впровадження пільгового режиму оподаткування в гірських районах Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Чернівецької областей. Дослідженню територій пріоритетного розвитку Волині присвячені праці Г. Румянцевої тощо. Державну політику щодо функціонування територій пріоритетного розвитку в Україні досліджено в роботах М. Солдак. У працях С. Романюка та Ю. Кіндзерського пропонується використання територій пріоритетного розвитку для підтримки депресивних регіонів України. Практика використання підприємницьких зон доволі вичерпно описана іноземними науковцями: С. Біллінгсом, Д. Гірасуною, Т. Маєром, П. Чарнозом та іншими.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми.

Позитивно оцінюючи внесок авторів у цій сфері, зазначимо, що тема використання територій пріоритетного розвитку як інструментів інвестиційної політики залишається не вичерпаною і актуальною. Без детального її аналізу не можна сподіватися на поступ у вдосконаленні державної політики у цій сфері.

Метою статті є розкриття сутності територій пріоритетного розвитку, аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду їх функціонування і обґрунтування доцільності відновлення спеціального режиму інвестиційної діяльності в їх межах для покращення інвестиційного клімату в Україні.

Виклад основного матеріалу. Теоретично ідея створення територій пріоритетного розвитку не нова. Вона походить із теорії “полосів зростання” та поляризованого розвитку, що з’явилися в Європі в 1950-х рр. Її автором вважається Ф. Перру, а Ж. Будвіль та П. Потье доповнили і адаптували цю

теорію до практичного використання. Провідна ідея теорії “полюсів зростання” зводиться до того, що просторовий розвиток економіки відбувається не рівномірно, а концентрується в окремих точках, пунктах, полюсах, де розміщуються нові підприємства. Процеси розвитку в тій чи іншій формі передаються на сусідні території [2]. Теорія “полюсів зростання” пояснює не тільки особливості економічного розвитку, але і вказує на спосіб вирішення регіональних проблем шляхом створення “штучних” полюсів, або “точок зростання” у менш розвинених районах країни [3].

Ця теорія в різних варіаціях стала основою регіональної політики багатьох країн світу. У післявоєнний період уряди країн Західної Європи (Франції та Італії) застосували концепцію полюсів зростання для активізації господарської діяльності та відбудови зруйнованих територій.

Використання теорії “полюсів зростання” актуальне у сучасних умовах розширення Європейського Союзу за рахунок країн із різними рівнями соціально-економічного розвитку, що вимагає стимулювання економічного зростання у регіонах, які мають нижчий, порівняно із країнами Західної Європи, рівень виробництва на душу населення. Теорія “полюсів зростання” використовується в європейських країнах за умови, коли впровадження пільгового режиму здійснюється без збитків для прилеглих територій.

У сучасній практиці просторового економічного розвитку ідеї полюсів зростання реалізуються в таких формах, як спеціальні економічні зони, підприємницькі зони, території пріоритетного розвитку, індустриальні парки та інші утворення [4]. У країнах Західної Європи (Великобританія, Франція) та США найбільш поширеною є практика використання підприємницьких зон для стимулювання розвитку депресивних районів. Уряди цих країн активно використовують такі зони, як інструмент місцевої політики, завдяки яким стимулюється економічна активність та залучаються інвестиції у депресивні райони окремих міст.

Підприємницькі зони (*enterprise zones*) – це невеликі території в межах населених пунктів, на яких встановлюється спеціальний режим оподаткування та надаються інші стимули для сприяння місцевому економічному розвитку. Ці зони зазвичай створюються в районах із низьким рівнем доходу або місцях, які відновлюються після природних катастроф, повеней або урагану. У порівнянні з іншими районами, такі райони мають вищий рівень безробіття, гірші можливості працевлаштування, невикористані землі, зруйновані будівлі та занедбану інфраструктуру. Місцеві програми підтримки підприємницьких зон базуються на припущенні, що податкові пільги, разом із посиленням розвитком інфраструктури, покращать бізнес-клімат у межах зон, заохотять інвесторів створювати нові підприємства, забезпечать місцевих мешканців робочими місцями. У багатьох випадках ці стимули призводять до збільшення надходжень інвестицій, будівництва торгових центрів і роздрібних торгових точок у великих промислових містах і позитивно впливають на розвиток територій. За даними

цих дослідників, такі зони є особливо успішними щодо залучення малого бізнесу на території депресивних районів.

Вперше підприємницькі зони виникли у **Великобританії** у 1970-х рр. Ідея їх створення приписується професору П. Холлу. Вченого вразило швидке економічне зростання Гонконгу, Сінгапуру і Тайваню. Він пояснював це зростання низькими податками та відносною відсутністю державного втручання в економіку цих територій. За аналогією, П. Холл припускав, що для того, щоб відновити бідні квартали міст, достатньо дозволити “вільному підприємництву” розвиватися в цих кварталах. У 1977 р. вчений запропонував використовувати підприємницькі зони в “дуже малих масштабах” у Великобританії. Через три роки у 1980 р. уряд М. Тетчер увів у дію перший закон про підприємницькі зони. Наступного року було вибрано території для розташування таких зон [5].

На сьогодні у Великобританії функціонує 48 підприємницьких зон, половину з них було впроваджено ще у 2012 р., а нещодавно було утворено 24 нові зони, які розташовані по всій території країни. Підприємства, розміщені в межах цих зон, отримують податкові пільги та державну підтримку для ведення бізнесу терміном до п'яти років після їх першого розміщення у зоні. Такі зони зарекомендували себе як рушійна сила місцевої економіки, оскільки вони розкривають можливості розвитку громади, покращують інфраструктуру, залучають інвестиції, створюють робочі місця і зменшують безробіття, забезпечуючи довгострокове економічне зростання.

Із початку 1980-х рр. більшість штатів **США** теж запровадили програми підтримки підприємницьких зон (*enterprise zone*), в межах яких надавалися податкові пільги для інвесторів. Ідея створення підприємницьких зон була запозичена у 1980 рр. у Великобританії з метою зменшення рівня бідності у деяких містах. На той час бідність була спричинена масовою втечею заможного населення з центрів міст до передмість. Багатші сім'ї могли дозволити собі комфортніше житло за містом, і для зручності виїжджали з центральних районів міст до передмість, залишивши у містах сім'ї з меншими доходами. Підприємці теж покидали центри міст і розміщували свій бізнес на територіях безпечніших районів у передмістях, що, власне, і призвело до спустошення центральних районів багатьох міст [6].

Щоб повернути бізнес назад у місто, у кожному штаті почали впроваджувати програми надання пільг для міських територій, створюючи міські підприємницькі зони. До 1985 р. майже у 40 штатах були прийняті такі програми, кожна з яких була унікальною і враховувала особливості штату.

Міста охоче надавали частину їхніх територій для облаштування підприємницьких зон. Найбільша зона була розташована у західному передмісті Нью-Йорка (місті Джерсі-Сіті) і займала приблизно третину території міста. Перевагами для підприємств у таких зонах були: зниження податків, надання фінансової допомоги і пільг на купівлю обладнання.

Процедура створення підприємницьких зон у США здійснювалася у три етапи: 1) місцева громада ініціювала створення зони і вибирала місце її розташування; 2) лідери громад зверталися до адміністрації штату із заявкою для отримання дозволу на створення підприємницької зони; 3) на завершальному етапі адміністрація штату надавала дозвіл та інформацію про наявність і розмір податкових пільг.

Підприємницькі зони в різних штатах відрізнялися за призначенням та грошовими сумами податкових пільг. Деякі штати штучно ускладнювали процес, вимагаючи розробку планів економічного розвитку. Однак спільним було те, що надання пільг стимулювало приватні підприємства до розширення та створення нових робочих місць у депресивних районах, які забезпечували більше можливостей для працевлаштування мешканців цих територій.

Франція впровадила свою першу програму підтримки підприємницьких зон у 1997 р. На той час просторові нерівності у містах вражали. Деякі депресивні міські квартали з низьким рівнем доходу населення знаходилися всього за кілька кварталів від багатих сусідніх районів. Ці нерівності мали негативні соціальні та економічні наслідки.

У відповідь уряд впровадив програми створення підприємницьких зон, які передбачали податкові пільги і надання низки інших стимулів, спрямованих на залучення підприємств та зростання зайнятості в депресивних районах міст. Ці зони отримали назву “міські вільні зони” (*zones franches urbaines*) і були еквівалентом американських і британських підприємницьких зон.

На сьогодні у Франції налічується 100 міських вільних зон. Підприємства, які розташовані в межах таких зон, отримують податкові пільги щонайменше на п'ять років. До того ж, пільги надаються як новим фірмам, так і фірмам, які вже знаходилися у міській вільній зоні на момент її утворення [7].

Стимули, надані французькими програмами розвитку таких зон, є доволі значними. Для порівняння, у 2007 р. уряд Франції витрачав у середньому 1800 євро на робітника і 360 євро на одного мешканця таких зон, що значно більше, ніж 240 дол. на одного робітника в Каліфорнії, або 60 фунтів стерлінгів на одного мешканця у Великобританії [8]. За даними дослідників, на територіях, де була запроваджена політика підприємницьких зон, частка малих і середніх підприємств зросла до 14 %. Таким чином, завдяки політиці підприємницьких зон вдалося залучити у зони багато підприємств, не зважаючи на доволі високу вартість переміщень бізнесу у зони.

Досвід утворення підприємницьких зон свідчить про те, що такі зони можуть досягти успіху в залученні інвестицій у депресивні регіони. Подібні практики застосування теорії “точок зростання” набула розповсюдження в інших країнах. Вони стали ефективним інструментом підтримки місцевої економіки та залучення бізнесу у депресивні регіони.

Досліджуючи закордонні підприємницькі зони, можна провести паралель щодо територій пріоритетного розвитку в Україні. **Територія пріоритетного розвитку** (далі – ТПР) (*territory of priority development*) – це територія, на якій склалися несприятливі соціально-економічні умови та запроваджувався спеціальний режим інвестиційної діяльності для створення нових робочих місць.

На теренах України території пріоритетного розвитку стали з'являтися одночасно зі створенням спеціальних економічних зон. Такі території вважалися своєрідним доповненням до спеціальних економічних зон. Ключовими відмінностями між економічними зонами та територіями пріоритетного розвитку було те, що метою створення перших було залучення іноземних інвестицій, а другі створювалися для покращення соціально-економічного розвитку депресивних регіонів через залучення переважно вітчизняного капіталу.

Вітчизняна модель територій пріоритетного розвитку зародилася в Донецьку, у якому ще у 1989 р. виникла концепція розвитку міста як “зони вільного підприємництва”. Згодом такі території почали з'являтися в Криму, Волинській, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Чернігівській областях, у містах Харків та Шостка (табл. 1, рис. 1) [9].

Таблиця 1

Території пріоритетного розвитку в Україні

№ з/п	Місце розташування	Кількість населених пунктів та районів	Територія, га	Термін дії, роки
1	Автономна Республіка Крим	“Велика Ялта” (2 міста, 29 селищ, 1 село)	611 000	30 р. (2000 – 2030 рр.)
		“Алушта” (1 місто, 9 селищ, 16 сіл)		
		“Судак” (1 місто, 2 селища, 13 сіл)		
		“Феодосія” (1 місто, 5 селищ, 11 сіл)		
		“Сиваш” (2 міста, 1 район)		
		“Керч” (1 місто)		
		“Східний Крим” (1 район)		
2	Волинська область	1 місто	1 700	30 р. (1998 – 2028 рр.)
3	Донецька область	26 міст та 7 районів	714 000	30 р. (1998 – 2028 рр.)
4	Житомирська область	3 міста та 9 районів	1 554 000	30 р. (2000 – 2030 рр.)
5	Закарпатська область	Уся область (13 районів)	1 280 000	15 р. (1999 – 2014 рр.)
6	Луганська область	6 міст та 3 райони	519 000	30 р. (1999 – 2029 рр.)
7	Сумська область	1 місто	3 500	30 р. (2000 – 2030 рр.)
8	Харківська область	1 місто	31 000	30 р. (2000 – 2030 рр.)
9	Чернігівська область	7 районів	1 218 000	30 р. (2000 – 2030 рр.)

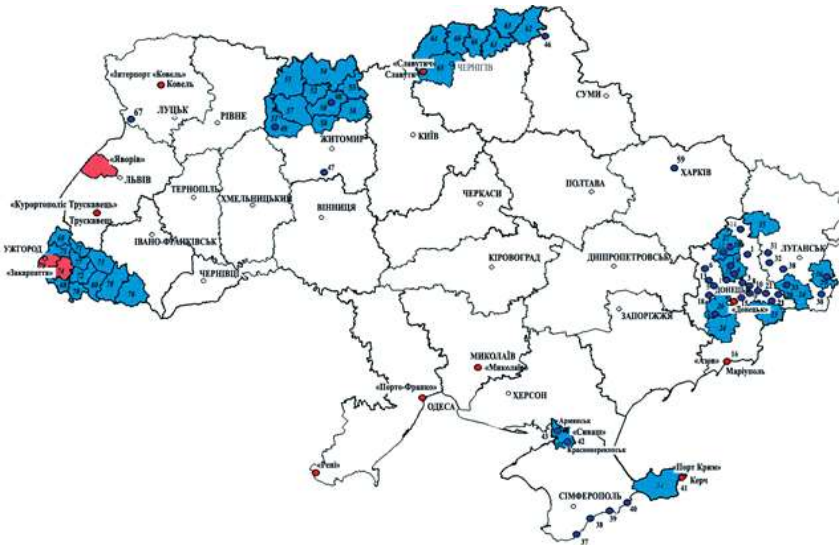


Рис. 1. Розташування територій пріоритетного розвитку в Україні [10]

В Україні розвиток територій пріоритетного розвитку не набув масштабності у зв'язку із скасуванням пільгового режиму оподаткування в межах цих територій у березні 2005 р. Необґрунтоване скасування пільг спровокувало численні позови суб'єктів господарювання до суду про відшкодування збитків, завданих діями влади. Радикальні зміни “правил гри” для сотень компаній зробили неможливим отримання прибутку і призвели до скорочення кількості інвестиційних проектів та спричинили масовий відтік інвестицій з цих територій (рис. 2).



Рис. 2. Кількість інвесторів та інвестиційних проектів на ТПР в Україні у 2000 – 2014 рр. [11]

Серед проблем державного управління територіями пріоритетного розвитку необхідно виокремити такі: законодавчі, концептуальні, територіальні, економічні, адміністративні проблеми.

1. Законодавчий аспект. В Україні не було єдиного рамкового закону про засади створення та функціонування територій пріоритетного розвитку. Їх діяльність регулювалася окремими законодавчими актами для кожної території зокрема.

Детальний аналіз цих нормативно-правових актів дав змогу виявити, що зазначені документи мали, як правило, декларативне спрямування. Вони встановлювали лише межі територій пріоритетного розвитку, визначали мету їх створення та порядок ліквідації і повноваження інституцій, які управляли їх діяльністю. При цьому жодних податкових чи митних пільг ці закони не передбачали [12]. У законодавстві не було прописано чітких вимог до компаній, які бажали працювати на територіях пріоритетного розвитку. Це означало, що будь-яка компанія могла скористатись пільгами. У підсумку деякі території пріоритетного розвитку стали зручним інструментом для зловживання пільгами та ухиленням від сплати податків. Тому прийняття єдиного закону стосовно цих територій дозволило б очистити економіку від “фіктивних” територій.

Окремими депутатами було розроблено низку законопроектів щодо удосконалення механізму функціонування існуючих територій пріоритетного розвитку. Серед запропонованих проектів доцільно виокремити такі:

1. Проект закону “*Про території пріоритетного розвитку*” [13]. Цей законопроект передбачав визначення території пріоритетного розвитку як території, на якій встановлювався спеціальний правовий режим економічної діяльності. Метою утворення таких територій було спрощення умов для залучення інвестицій у виробництво продукції, розвиток інфраструктури, надання туристичних, розважальних та інших послуг. Території пріоритетного розвитку мали створюватися терміном на 10 років, який продовженню не підлягав. При цьому інвестори, які мали намір реалізувати інвестиційні проекти на цих територіях, звільнялися на 10 років від сплати податку на прибуток.

2. Проект закону “*Про території перспективного розвитку*” [14]. Згідно з цим документом, територія перспективного розвитку визначалася як частина території в межах села, селища, міста, на якій протягом певного часу встановлювався спеціальний режим економічної діяльності. Метою утворення таких територій було спрощення умов для залучення інвестицій у виробництво продукції, орієнтованої на експорт, розвиток інфраструктури, створення робочих місць та подолання безробіття. При здійсненні експортних операцій, прибуток, отриманий від реалізації інвестиційних проектів, звільнявся від оподаткування на 10 років.

3. Проект закону “*Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в гірських районах України*” [15]. Законопроект передбачав визначення території пріоритетного розвитку як

території, на якій запроваджувався спеціальний режим інвестиційної діяльності. Метою утворення таких територій була ліквідація диспропорцій у рівні життя населення гірських зон та рівнинних територій. Території пріоритетного розвитку повинні були утворюватися винятково у гірських зонах з абсолютною висотою 400 і більше метрів над рівнем моря. Статус гірських зон надавався гірським районам Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей. Спеціальний режим інвестиційної діяльності на цих територіях впроваджувався на 30 років. При цьому інвестори звільнялися від: 1) сплати податку на додану вартість та ввізного мита щодо імпорту сировини, матеріалів, устаткування і обладнання; 2) сплати податку на прибуток на 3 роки, за умови якщо сума інвестицій була більша 500 тис. грн. Наступні два роки (з 4-го по 6-ий рік) прибуток мав оподатковуватися за ставкою у розмірі 50 % від діючої ставки оподаткування. Проект закону передбачав також відшкодування 10 % інвестованих коштів за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Позитивно оцінюючи законопроекти, зазначимо, що усі законодавчі ініціативи не були прийняті і залишилися у формі проектів. Уряд вважав, що подані законопроекти дублюють національне законодавство щодо регулювання спеціальних економічних зон. Вітчизняна влада не вбачала потреби у прийнятті цих законопроектів, обґрунтовуючи це тим, що за своєю сутністю території пріоритетного розвитку, незважаючи на їх формальну назву, є типами спеціальних економічних зон. Тому створення спеціальних економічних зон будь-яких типів, зокрема територій пріоритетного розвитку, повинно регулюватися Законом України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”.

Також важливо відзначити проблему нестабільності законодавства. Різкі законодавчі зміни знищили можливість отримання прибутку для інвесторів на цих територіях. Тому згодом, ухвалюючи закон, який регулюватиме діяльність таких територій, потрібно було б встановити мораторій на зміну законодавства щонайменше на рік.

2. Концептуальний аспект. Створення територій пріоритетного розвитку містило низку концептуальних помилок. Кожна така територія створювалася окремим законом, який визначав режими господарської діяльності в межах цієї території. Однак визначення терміна “територія пріоритетного розвитку” в різних законах відрізнялося між собою. Так, в законах щодо створення територій пріоритетного розвитку в Криму, Волинській, Донецькій, Житомирській, Луганській областях наводилися різні визначення змісту таких територій. У законах щодо створення територій пріоритетного розвитку у Чернігівській і Закарпатській областях, в містах Шостка і Харків визначення таких територій були відсутні [16].

Ще однією помилкою було встановлення надто тривалого періоду функціонування територій пріоритетного розвитку в Україні. Термін, на який

створювалися ці території, становив 30 років (для Закарпаття – 15 років). Пільговий режим оподаткування на територіях пріоритетного розвитку потрібно було б встановлювати лише на 5 років. Після чого ефективність цих територій мала би була ретельно оцінена, і могла бути продовжена лише за умови, ефективного їх функціонування [17].

Загальноприйнятою практикою створення територій пріоритетного розвитку є пожвавлення малого та середнього бізнесу та залучення інвестицій у депресивні регіони та передача імпульсу розвитку з цих територій на сусідні території. Однак, на відміну від промислово розвинутих країн, в Україні території пріоритетного розвитку створювалися для різних цілей. Такі території створювалися з метою реструктуризації гірничодобувних підприємств вугільних регіонів Волинської, Донецької та Луганської областей; розвитку міст із високою питомою вагою підприємств військово-промислового комплексу (міст Харкова та Шостки); ліквідації руйнівних наслідків Чорнобильської катастрофи у Житомирській та Чернігівській областях; ліквідації наслідків стихійних лих на Закарпатті; розвитку охорони здоров'я, відпочинку та туризму у Криму тощо [18].

Території пріоритетного розвитку в Україні виконували швидше функцію допоміжного інструменту регіональної політики, а не точок зростання місцевої економіки. На їх території не планувалося перспективних виробництв, які могли би бути точками росту регіону. Такі території не були спеціалізованими, тобто для їх резидентів було визначено дуже широкий спектр пріоритетних видів діяльності, за якими надавалися пільги. Наприклад, у Донецькій області існували такі пріоритети: сільське господарство; рибне господарство; гірничодобувна промисловість; геологія; переробка сільськогосподарської продукції; харчова промисловість; текстильна промисловість; пошиття одягу; виробництво меблів; виробництво деревини та виробів з деревини; целюлозно-паперова промисловість, хімічна промисловість; металургія та металообробка; машинобудування та приладобудування; виробництво електроенергії, газу та води; будівництво; готельне господарство; транспорт; дослідження і розробки; освіта, охорона здоров'я тощо [19]. У зарубіжних країнах перелік пріоритетних видів діяльності, за якими надавалися пільги, є значно вужчий. Існування великої кількості пріоритетів призвело до того, що, інвестиційні проекти, які реалізовувалися на територіях пріоритетного розвитку, не відрізнялися від тих, що здійснювалися в інших регіонах, які не отримували пільг. Тому перелік пріоритетів для кожної території мав би бути значно меншим, а розмір пільг – більшим. Це забезпечило б концентрацію коштів на підтримці дійсно важливих видів діяльності для кожної території та забезпечило б економічне зростання.

3. Територіальний аспект. Правильне розміщення територій пріоритетного розвитку відіграє ключову роль у їх функціонуванні. Загально прийнятою світовою практикою є надання статусу територій пріоритетного розвитку депресивним територіям. Однак Уряд України під час створення таких територій не враховував жодних показників їх розвитку, які би вказували на їх

депресивний статус у порівнянні з іншими регіонами. Створення цих територій здійснювалося “вручну” і хаотично без будь-яких економічних обґрунтувань. У підсумку території пріоритетного розвитку були зосереджені переважно в економічно розвинених районах (Донецька, Луганська області, м. Харків, м. Шостка), а депресивні регіони залишилися без підтримки.

Низька ефективність територій пріоритетного розвитку в Україні пояснювалася ще й тим, що вони розташовувались на відносно великих площах. У сукупності вони займали понад 10 % території країни. В Україні не було обмежень щодо максимальних меж розмірів територій, яким надавався пільговий режим оподаткування. У зарубіжній практиці такі території є невеликими анклавами. Однак в Україні світовий досвід не застосовувався. Території пріоритетного розвитку розміщувалися в межах цілих областей, адміністративних районів та міст. Зокрема вони охоплювали усю територію Закарпатської області, 50% території Житомирської області, 40% – Донецької та Чернігівської областей, майже 20% – Луганської області. У підсумку, ресурсів, що виділялися на інфраструктуру і преференції резидентам, виявлялося недостатньо для забезпечення бажаного росту і розвитку. З огляду на це, території пріоритетного розвитку повинні бути досить компактними, а преференції резидентам мають бути доволі значними. Тому необхідно надавати статус таких територій окремим містам та районам, але не цілим областям.

4. Економічний аспект. Розподіл інвестицій за регіонами на територіях пріоритетного розвитку був вкрай нерівномірним. Він залежав від рівня соціально-економічного розвитку території, обсягу виробництва, розвитку інфраструктури, науково-технічного і кадрового потенціалу регіону. Понад 70% усіх інвестицій на території пріоритетного розвитку “відтягнула” на себе промислово розвинена Донецька область. У Крим надійшло 12 % сукупного обсягу інвестицій. Тоді як традиційні для України депресивні регіони (Волинська, Чернігівська, Сумська області) разом отримали незначну частку інвестицій (табл. 2) [20].

Таблиця 2

Співвідношення залучених інвестицій та отриманих пільг у ТПР

Регіон	Територія пріоритетного розвитку	Інвестиції		Податкові пільги	
		млн дол.	%	млн грн	%
1	2	3	4	5	6
Автономна Республіка Крим	“Велика Ялта”	70,0	1,68	20,3	0,27
	“Алушта”	65,7	1,57	13,5	0,18
	“Судак”	9,9	0,24	7,1	0,09
	“Феодосія”	3,1	0,07	1,0	0,01
	“Сиваш”	342,8	8,21	82,0	1,07
	м. Керч	14,9	0,36	8,5	0,11
	“Східний Крим”	1,6	0,04	0,3	0,00
Автономна Республіка Крим		508,0	12,17	132,7	1,74

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6
Волинська область	м. Нововолинськ	41,4	0,99	204,0	2,67
Донецька область	м. Вугледар	–	–	–	–
	м. Горлівка	46,9	1,12	114,3	1,50
	м. Дзержинськ	9,5	0,23	34,5	0,45
	м. Димитров	1,2	0,03	1,7	0,02
	м. Добропілля	6,3	0,15	5,2	0,07
	м. Донецьк	895,5	21,45	2 063,9	27,00
	м. Єнакієве	193,0	4,62	2 420,0	31,65
	м. Жданівка	–	–	–	–
	м. Кіровське	7,5	0,18	0,0	0,00
	м. Красноармійськ	457,1	10,95	60,4	0,79
	м. Макіївка	23,3	0,56	648,6	8,48
	м. Маріуполь	753,6	18,05	100,3	1,31
	м. Новогродівка	–	–	–	–
	Донецька область	м. Селидове	4,0	0,10	2,2
м. Сніжне		9,5	0,23	5,4	0,07
м. Торез		1,0	0,02	2,4	0,03
м. Шахтарськ		3,4	0,08	1,9	0,02
Волноваський р-н		10,6	0,25	4,7	0,06
Мар'їнський р-н		82,2	1,97	2,5	0,03
м. Костянтинівка		36,0	0,86	6,1	0,08
Костянтинівський р-н		10,2	0,24	39,0	0,51
м. Артемівськ		252,3	6,04	1 064,1	13,92
м. Краматорськ		71,6	1,72	275,3	3,60
м. Красний Лиман		–	–	–	–
м. Слов'янськ		43,5	1,04	21,4	0,28
Амвросіївський р-н		0,7	0,02	0,0	0,00
Слов'янський р-н		2,8	0,07	5,0	0,07
м. Дружківка		27,1	0,65	2,6	0,03
м. Зугрес		–	–	–	–
м. Іловайськ		–	–	–	–
м. Харцизьк		26,0	0,62	1,7	0,02
Старобешівський р-н		65,2	1,56	46,7	0,61
Шахтарський р-н		–	–	–	–
Донецька область	3040,0	72,83	6929,9	90,64	
Житомирська область	м. Бердичів	25,8	0,62	13,9	0,18
	м. Коростень	3,1	0,07	3,9	0,05
	м. Новоград-Волинський	43,0	1,03	44,9	0,59
	Коростенський р-н	0,7	0,02	0,0	0,00
	Новоград-Волинський р-н	0,2	0,00	0,0	0,00
	Лугинський р-н	–	–	–	–
	Народицький р-н	–	–	–	–
	Овруцький р-н	1,9	0,05	3,5	0,05
	Олевський р-н	0,6	0,01	0,1	0,00
	Малинський р-н	–	–	–	–
	Ємільчинський р-н	1,1	0,03	1,0	0,01
	Володарсько-Волинський р-н	21,3	0,51	4,4	0,06
	Житомирська область	97,7	2,34	71,7	0,94

Закінчення табл. 2

1	2	3	4	5	6
Закарпатська область	Закарпатська область	189,3	4,54	79,4	1,04
Луганська область	м. Брянка	1,4	0,03	0,0	0,00
	м. Первомайськ	0,9	0,02	0,7	0,01
	м. Стаханів	7,5	0,18	5,8	0,08
	м. Красний Луч	2,9	0,07	1,7	0,02
	Антрацитівський р-н	1,6	0,04	1,9	0,02
	м. Краснодон	14,0	0,34	2,3	0,03
	м. Свердловськ	17,3	0,41	8,4	0,11
	Кремінський р-н	4,0	0,10	3,1	0,04
	Краснодонський р-н	–	–	–	–
	Луганська область	49,6	1,19	23,9	0,31
Сумська область	м. Шостка	1,0	0,02	0,3	0,00
Харківська область	м. Харків	207,7	4,98	172,8	2,26
Чернігівська область	Городнянський р-н	0,2	0,00	0,1	0,00
	Корюківський р-н	18,4	0,44	19,3	0,25
	Новгород-Сіверський р-н	3,4	0,08	0,8	0,01
	Ріпкинський р-н	12,8	0,31	8,6	0,11
	Семенівський р-н	1,4	0,03	0,1	0,00
	Чернігівський р-н	2,8	0,07	1,4	0,02
	Щорський р-н	0,3	0,01	0,1	0,00
	Чернігівська область	39,3	0,94	30,4	0,40
Всього	ТПР	4 174,0	100,00	7 645,1	100,00

Ці цифри підкреслюють різний рівень ефективності територій пріоритетного розвитку і потребують детальнішого економічного аналізу функціонування кожної з них. Як свідчать дані табл. 2, навіть території пріоритетного розвитку одного регіону з однією адміністративною структурою та однаковими умовами інвестиційної діяльності працювали по різному. Так, обсяг залучених інвестицій серед територій пріоритетного розвитку Донецької області різнився у понад 1200 разів між м. Донецьк (895,5 млн дол.) та Амвросіївським районом (0,7 млн дол.). Великі міста регіону (Донецьк та Маріуполь) були апіорі більш привабливими для інвесторів, ніж типові шахтарські містечка (Торез, Шахтарськ та інші). Наявність лише податкових пільг не впливала на рішення інвестора розмістити виробничі потужності на певній території, якщо в її межах не було доступу до електроенергії, води, газу та інших ресурсів, і якщо вона мала не вигідне місце розташування, була відірвана від постачальників сировини і споживачів продукції. Серед територій пріоритетного розвитку в одинадцяти районах і містах, стан економіки в яких був надзвичайно складним, пільговий режим взагалі не стимулював інвесторів до розміщення капіталу. Зокрема, у шести містах (Вугледар, Жданівка, Новогродівка, Красний Лиман, Зугрес, Іловайськ) та Шахтарському районі Донецької області, у трьох районах (Лугинський, Народицький та Малинський) Житомирської області, у Краснодонському районі Луганської області протягом дії спеціального інвестиційного режиму жодних інвестицій не надійшло [21].

Більшість інвестицій (майже 70 %) на територіях пріоритетного розвитку була вітчизняного походження. Іноземні інвестиції становили лише 30 %. Якщо ж урахувати, що більшість іноземних інвестицій надходила з офшорних зон, то ці інвестиції також можна вважати вітчизняними, оскільки у такий спосіб український бізнес реінвестував власні прибутки, переведені в офшори. Тому реальний розрив між вітчизняними та іноземними інвестиціями був значно більшим. Території пріоритетного розвитку Волинської та Луганської областей повністю фінансувалися за рахунок національних інвесторів, а у решти територій співвідношення між національними та іноземними інвесторами коливалося. Тільки територія пріоритетного розвитку в м. Шостка повністю фінансувалася за рахунок іноземних інвестицій [22].

Аналіз умов надання пільг на територіях пріоритетного розвитку засвідчує, що усі території мали доволі високий бар'єр входження інвестицій, який був майже недоступним для малих та середніх інвесторів. Так, на деяких територіях для отримання пільг, сума інвестицій повинна була бути більшою 3 млн дол. США – у м. Харків; 1 млн дол. – у м. Шостка, Донецькій та Луганській областях; 0,5 млн дол. – у Чернігівській та Житомирській областях; 0,25 млн дол. – у Закарпатській та Волинській областях [23]. Зважаючи на це, ні внутрішні, ні іноземні інвестори не могли подолати бар'єри на входження інвестицій. Зазначимо, що за кордоном система надання пільг зорієнтована передусім на малі та середні підприємства, які функціонують на цих територіях.

Детальний аналіз співвідношення обсягу отриманих пільг та обсягу залучених інвестицій дав змогу зробити висновок, що пільги, надані на територіях пріоритетного розвитку не корелювали з обсягами залучених інвестицій. Зокрема, інвестори на території пріоритетного розвитку у м. Єнакієве отримали найбільший обсяг пільг – майже третину від усіх пільг, наданих регіонам України (31,7%). Водночас на цю територію було залучено всього 4,6 % інвестицій. Це може підтверджувати факт неефективного надання пільг та зловживання преференціями на цій території. Значний обсяг пільг отримали також міста: Донецьк (27,0 %); Артемівськ (13,9 %); Макіївка (8,5 %); Краматорськ (3,6 %). Загалом, території пріоритетного розвитку в Донецькій області отримали 90 % від усіх пільг, наданих регіонам України (рис. 3).

Типовими для більшості територій пріоритетного розвитку були пільги: 1) зі сплати ввізного мита і податку на додану вартість на сировину, матеріали, обладнання і устаткування, які ввозилися для потреб реалізації інвестиційних проєктів; 2) зі сплати податку на прибуток терміном на 2 – 3 роки, з наступним зменшенням ставки податку удвічі; 3) зі сплати земельного податку; 4) зі сплати зборів до державних фондів.

Найбільші пільги із податку на додану вартість у 2005 р. отримали території пріоритетного розвитку у м. Донецьк (27,9 %) і м. Маріуполь (11,5%);

ввізного мита – м. Єнакієве (42,5 %) та м. Донецьк (36,0 %); податку на прибуток – м. Єнакієве (31,7 %) та м. Донецьк (19,6 %); плати за землю – м. Харків (97,6 %) від усіх наданих пільг. Найбільші пільги з податку на додану вартість у 2005 р. отримали території пріоритетного розвитку у м. Донецьк (27,9 %) і м. Маріуполь (11,5 %); ввізного мита – м. Єнакієве (42,5 %) та м. Донецьк (36,0 %); податку на прибуток – м. Єнакієве (31,7 %) та м. Донецьк (19,6 %); плати за землю – м. Харків (97,6 %) від усіх наданих пільг.

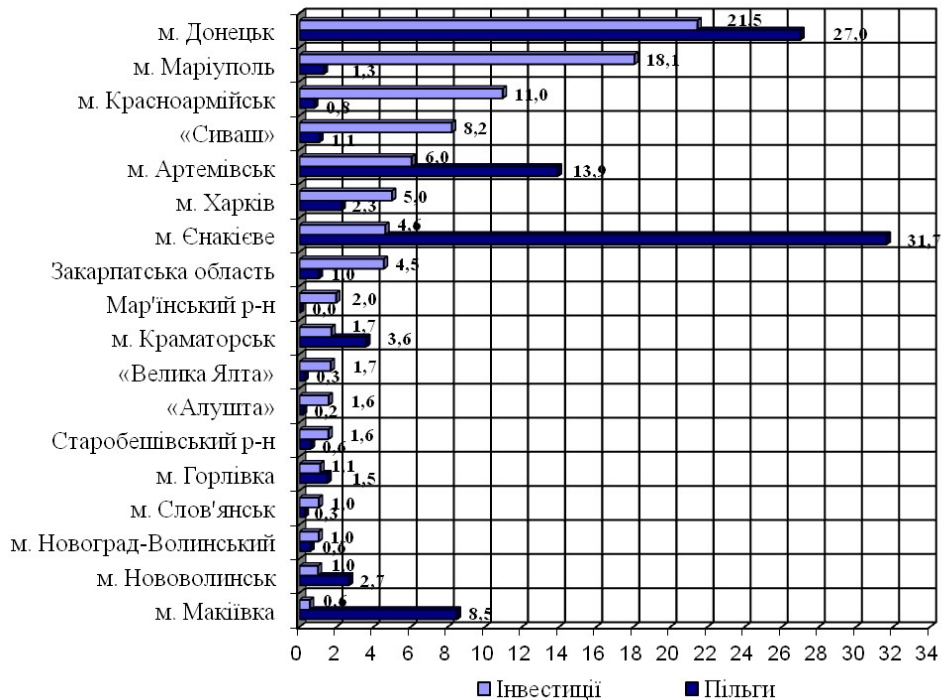


Рис. 3. Співвідношення отриманих пільг та залучених інвестицій в окремих ТПР, % [24]

У структурі отриманих пільг більшість становили пільги зі сплати непрямих податків (ввізного мита та ПДВ), сукупна частка яких становила 80 % від усіх наданих преференцій.

Пільги зі сплати прямих податків (податку на прибуток підприємств та плати за землю) становили незначну частку у структурі наданих податкових пільг – всього 20%. Як засвідчує світовий досвід, регулюючий вплив прямих податків вважається більш потужним, оскільки ці податки (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, податок на майно та земельну ділянку) безпосередньо пов'язані з доходом або майном платника, а сума податку залежить від величини доходів. На відміну від них, непрямі податки (ПДВ,

акцизний збір, мито) є податками на споживання, встановлюються у формі певної надбавки до вартості товару, і меншою мірою стимулюють залучення інвестицій. Тому система податкових пільг для резидентів територій пріоритетного розвитку мала би стосуватися передусім прямих податків. Звільнення від сплати податку на прибуток підприємств, які займалися виробничою діяльністю, стимулювало б їх ділову активність. А зменшення ставки податку на доходи фізичних осіб стимулювало б приплив населення працездатного віку на ці території.

5. Адміністративний аспект. Світова практика передбачає два варіанти створення територій пріоритетного розвитку. Перший означає створення їх з ініціативи центральної влади й у рамках державної програми. Другий – створення таких територій за ініціативи місцевої влади. У сучасних економічних умовах більшість ініціатив щодо створення територій пріоритетного розвитку виходить від місцевих органів влади. Світовий досвід засвідчує, що місцева влада є хорошим керівником таких територій.

В Україні усі території пріоритетного розвитку створювалися указами Президента. Глава держави започаткував існування таких територій, до того ж половину з них – практично в один день [25]. Зрозуміло, що про фундаментальне техніко-економічне обґрунтування і нормативне забезпечення таких територій говорити не доводилося. В Україні не було чітко сформульованої та офіційно затвердженої стратегії та програм розвитку територій пріоритетного розвитку, що позначилося на їх функціонуванні. Процес створення цих територій мав переважно стихійне спрямування.

На сьогодні позиція української влади щодо відновлення територій пріоритетного розвитку розпливчата і незрозуміла. У програмах Уряду України не згадується про можливість використання територій пріоритетного розвитку як інструментів залучення інвестицій. У роботі територій пріоритетного розвитку дійсно спостерігалися певні проблеми, але це було пов'язано з невдалим вибором місця розташування із поганою інфраструктурою та непрозорими умовами роботи для інвесторів. Зловживання пільгами в деяких територіях дійсно мали місце, але замість того, щоб предметно боротися зі зловживаннями, вітчизняна влада обрала шлях ліквідувати систему територій пріоритетного розвитку, не зважаючи на низку успішних проєктів, які дозволили залучити інвестиції та створити робочі місця. Тим самим було знищено можливість впровадження в Україні потужного механізму прискорення розвитку економіки та залучення інвестицій.

Вітчизняний уряд має всі важелі, щоб усунути перелічені недоліки державного регулювання і відновити функціонування територій пріоритетного розвитку в Україні, які можуть стати точками зростання економіки. Тому для вирішення проблеми залучення інвестицій у депресивних регіонах уряду необхідно переглянути політику щодо відновлення територій пріоритетного розвитку.

Подальше застосування таких територій в Україні доцільно передбачити формі підприємницьких зон. Для цього уряду необхідно здійснити такі кроки:

– законодавчо закріпити єдине визначення терміна “підприємницька зона” як невеликої, досить компактною території (від частини території населеного пункту до території кількох близько розташованих населених пунктів), у якій є економічний, транспортний, інноваційний потенціал, сприятливі географічні і природно-кліматичні умови; і на якій встановлено особливий правовий режим здійснення інвестиційної діяльності;

– розробити законодавчу базу, що регулюватиме процес створення і функціонування підприємницьких зон, яка б відповідала всім міжнародним вимогам; унормувати загальні засади використання таких зон в одному рамковому законі (наприклад, у Законі України “Про підприємницькі зони”), передбачивши у ньому гарантування прав інвесторам на цих територіях;

– розробити стратегію формування та функціонування підприємницьких зон в Україні, у якій визначити кількість таких зон, географію їх розташування; напрями розвитку та перелік першочергових завдань для кожної з них, а також бажані інвестиційні проекти, що будуть реалізуватися в їх межах. Створення підприємницьких зон доцільно передбачити у регіонах України, у яких валовий регіональний продукт на душу населення за останні 5 років є нижчим за 60% від середнього значення по Україні (це, насамперед, Чернівецька, Закарпатська, Тернопільська, Луганська та Донецька області). Претендувати на створення підприємницьких зон може будь-який адміністративний район цих областей (чи об’єднана територіальна громада), у яких рівень прямих іноземних інвестицій та капітальних інвестицій за останні 5 років є меншим за 25 % від середнього значення по області;

– створити максимально сприятливі податкові та інституційні умови для подальшого розвитку підприємницьких зон; зокрема внести до Податкового кодексу (у розділ спеціальні податкові режими) положення, якими внормувати порядок надання пільг суб’єктам господарювання в межах зон. Першочерговими мають бути пільги на сплату податку на прибуток підприємств. Досвід пільгового оподаткування потрібно запозичити у Франції, де існує така шкала податкових ставок: протягом перших 2-ох років податок на прибуток не сплачується; на 3-ій рік оподатковується лише 25 % прибутку; на 4-ий рік – 50% прибутку; на 5-ий рік – 75 % прибутку; починаючи із 6-го року – весь прибуток підлягає оподаткуванню.

Реалізація зазначених заходів дасть змогу створити необхідні умови для активізації інвестиційної діяльності в Україні, сприятиме відновленню вітчизняної економіки та забезпеченню економічного зростання депресивних територій. Підприємницькі зони можуть стати “полюсами зростання” економіки регіону, а їх пришвидшений розвиток стимулюватиме розвиток інших територій. Фокусування непрямої державної підтримки на обмежену кількість міст буде мати сильний вплив на розвиток економіки. Підтримка малих і середніх міст та прилеглих сільських територій через надання податкових пільг і стимулів, ще більше зміцнить їх позиції в регіоні та забезпечить приплив інвестицій. Швидко

економічне зростання створить робочі місця у сільських та міських районах, що сприятиме економічному розвитку цих територій.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити певні висновки.

1. З'ясовано, що ідея створення територій пріоритетного розвитку не нова, вона перейшла від теорії “полюсів росту”, в рамках якої показано, що просторовий розвиток економіки не відбувається рівномірно, а концентрується в окремих точках або полюсах. Ця теорія пропонує вирішувати регіональні проблеми шляхом створення “штучних полюсів зростання” в менш розвинених районах країни.

2. Показано, що ідеї полюсів зростання реалізуються у формах: спеціальних економічних зон, підприємницьких зон, індустріальних парків територій пріоритетного розвитку. У країнах Західної Європи (Великобританії, Франції) і США найпоширенішою практикою є використання підприємницьких зон для підтримки бізнесу та залучення інвестицій у депресивні регіони, тоді як в Україні більш поширеними були території пріоритетного розвитку.

3. Виявлено основні проблеми створення та функціонування територій пріоритетного розвитку в Україні. Такими проблемами є законодавчі, концептуальні, територіальні, економічні та адміністративні. Неefективність функціонування територій пріоритетного розвитку зумовлена переважно прогалинами в законодавстві, невдалим вибором їх місця розташування та нечіткими умовами діяльності для резидентів цих територій.

4. Обґрунтовано, що вітчизняний уряд має всі важелі для усунення перелічених проблем і відновлення функціонування територій пріоритетного розвитку в Україні. Для вирішення проблеми залучення інвестицій у депресивні регіони України уряд має переглянути політику щодо відновлення територій пріоритетного розвитку. Подальше застосування таких територій в Україні повинно здійснюватися у формі підприємницьких зон.

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

Список використаної літератури

1. Васенко В. К. Вільні економічні зони – важливі інструменти детінізації економіки // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. 2005. № 13. С. 49—56.

2. Бакланов П. Я. Территории опережающего развития: понятие, структура, подходы к выделению // Региональные исследования. 2014. № 3 (45). С. 12—19.

3. Vertakova Y., Polozhentseva Y., Klevtsova M. The formation of the propulsive industries of economic development acting as the growth poles of regions // Procedia economics and finance. 2015. Vol. 24. P. 750—759.

4. Komarovskiy V., Bondaruk V. The role of the concept of “growth poles” for regional development // Journal of public administration, finance and law. 2013. Vol. 4. P. 31—42.

5. Hirasuna D., Michael J. Enterprise Zones: A Review of the Economic Theory and Empirical Evidence // Policy Brief. Minnesota House of Representatives. Research Department. 2005. URL : <https://www.leg.state.mn.us/docs/2005/other/050167.pdf> (date of using: 25.05.2019).
6. Billings S. Do Enterprise Zones Work? An Analysis at the Borders // Public Finance Review. 2009. Vol. 37. № 1. P. 68—93.
7. Charnoz P. French enterprise zone program: did it help the residents of deprived neighborhoods? // Regional development and globalization: best practices. 54th Congress of the European Regional Science Association (ERSA). Sankt Petersburg, 2014. 30 p.
8. Mayer T., Mayneris F., Py L. The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France // Journal of Economic Geography. 2017. Vol. 17. Issue 4. P. 709—752.
9. Основні показники по ТПП: інформаційні дані Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a76e9b9-fd83-44de-af22-274d9bc47c78&title=OsnovniPokaznikiPoTpr&showMenuTree=true> (дата звернення: 15.03.2019).
10. Дацишин М., Керецман В. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні. Київ : К.І.С., 2007. 102 с.
11. Надходження та освоєння інвестицій у спеціальних (вільних) економічних зонах та на територіях пріоритетного розвитку України за інвестиційними проектами у 2010 році : статистичний бюлетень. Київ : Державна служба статистики України, 2011. 214 с.
12. Шутова О. С. Вільні економічні зони як різновид територіальних податкових звільнень // Часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 157—161.
13. Про території пріоритетного розвитку : проект Закону України № 7255 від 15.10.2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38779 (дата звернення: 15.03.2019).
14. Про території перспективного розвитку : проект Закону України № 6352 від 28.04.2010 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=37616 (дата звернення: 15.03.2019).
15. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку у гірських зонах України : проект Закону України № 4102 від 18.02.2016 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58213 (дата звернення: 15.03.2019).
16. Єгорова О. О. Території пріоритетного розвитку в Україні: проблеми та перспективи // Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. 2010. (Серія: Регіональний розвиток). URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/364> (дата звернення: 15.03.2019).
17. Krushynska A. The rationale of creation of priority development territories of tourist type // Journal of geography, politics and society. 2016. Vol. 6 (1). P. 30—34.
18. Feshchenko N. Special economic zones and territories of priority development in terms of modern economic policy of Ukraine // Financial University Bulletin. 2013. Vol. 4. P. 69—80.
19. Основні показники по ТПП...
20. Алексич К. О. Особливості функціонування суб'єктів господарювання в умовах територій пріоритетного розвитку // Економіка і організація управління. 2016. № 4 (24). С. 277—287.
21. Романюк С. А. Аналіз результативності підтримки депресивних територій в Україні // Теорія та практика державного управління. 2013. № 1 (40). С. 271—279.

22. Кіндзерський Ю. В. Промисловість України: стратегія і політика структурно-технологічної модернізації : монографія / Інститут економіки та прогнозування НАН України. Київ, 2013. 536 с.

23. Основні показники по ТПП...

24. Алексич К. О. Особливості функціонування суб'єктів господарювання в умовах територій пріоритетного розвитку... С. 277—287.

25. Дацишин М., Керецман В. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні... 102 с.

Статтю подано: 18.03.2019

Статтю схвалено: 28.03.2019

Fedorchak Olga Vasylivna

PhD in Public Administration, Associate Professor, Senior Lecturer of the Department of Public Administration, Lviv Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine

ORCID: 0000-0001-9965-5135

e-mail: olya.fedorchak@gmail.com

FEATURES OF REALIZATION OF INVESTMENT POLICY ON TERRITORIES OF PRIORITY DEVELOPMENT IN UKRAINE

Problem setting. Ukraine has significant regional imbalances in attracting investment. The most attractive for investors is Kiev city, where almost 60% of foreign investments are accumulated. At the same time the rest of the regions remain unattractive for investors. The unsatisfactory situation in the regions is a reflection of unfavorable investment climate and requires a radical improvement of investment policy. Creation of the territories of priority development can stimulate investment inflows and accelerate the development of depressed regions.

Recent research and publications analysis. An important contribution to the study of priority development territories was made by: K. Aleksyich, P. Baklanov, M. Datsyshyn, N. Feshchenko, A. Harus, L. Iholkina, O. Ivashko, N. Kashyna, Yu. Kindzerskyi, V. Komarovskiy, A. Krushynska, R. Maslo, V. Osypova, T. Raxlis, S. Romaniuk, G. Rumiantseva, A. Sokirko, M. Soldak, O. Yehorova, P. Zhuk. The practice of using enterprise zones is described by foreign researchers: S. Billings, P. Charnoz, D. Girasuna, T. Mayer and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The analysis of literature on this problem has shown that there is no unity of opinion and clear position of scientists regarding the feasibility of restoration of the priority development territories in Ukraine.

The purpose of the article is to reveal the essence of the territories of priority development, to analyze the international and domestic experience of their functioning, to identify the problems of their functioning and to formulate proposals for their restoration to improve the investment climate in Ukraine.

Paper main body. Theoretically, the idea of creation of the priority development territories is not new. It moved from the theory of “growth poles” that appeared in Europe in the 1950s. Within the framework of this theory, it is shown that the spatial development of the economy does not take place evenly, but concentrates at separate points or poles. The

theory of “growth poles” propose to solve regional problems by creating “artificial growth poles” in less developed areas of the country.

The ideas of the growth poles are realized in such forms as special economic zones, enterprise zones, territories of priority development, industrial parks etc. In the countries of Western Europe (Great Britain, France) and the USA the most common practice was the use of enterprise zones.

In Ukraine there were spread the territories of priority development. These were the territories with unfavorable socio-economic conditions where a special regime of investment activity was introduced. In 1990's there were created 72 territories of priority development in 9 regions of Ukraine: in Crimea and in Chernihiv, Donetsk, Kharkiv, Luhansk, Sumy, Transcarpathian, Volyn and Zhytomyr Regions.

Among the problems of creation and functioning of the priority development territories in Ukraine, we distinguished the following: legislative, conceptual, territorial, economical and administrative. It should be emphasized that the problem was not in the territories of priority development themselves, but in the public administration of these territories. The government has all levers to eliminate the listed problems and restore the functioning of the priority development territories in Ukraine. Further application of such territories in Ukraine should be done in the form of enterprise zones.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The results of the research confirm that the economically developed countries use territories of priority development as tools for supporting entrepreneurship and attraction of investments in depressed regions. But in Ukraine the practice of creation and functioning of these territories was ineffective. It was primarily due to the ineffective public administration, gaps in legislation, unsuccessful choice of their location, and unclear conditions of activities for residents of these territories. Therefore, in order to solve the problem of attracting investment in depressed regions in Ukraine, the government should review the policy regarding the restoration of the priority development territories.

In the further research we plan to study other tools of investment policy, such as: industrial parks and special economic zones in order to improve the investment climate in Ukraine.

Key words: public administration; investment policy; investments; territories of priority development; enterprise zones.

References

1. Vasenko, V. K. (2005). Vilni ekonomichni zony – vazhlyvi instrumenty detinizatsii ekonomiky. *Problemy i perspektyvy rozvytku bankivskoi systemy Ukrainy*, Vol. 13, pp. 49-56 [in Ukrainian].
2. Baklanov, P. Ja. (2014). Territorii operezhajushhego razvitija: ponjatie, struktura, podhody k vydeleniju. *Regional'nye issledovanija*, Vol. 3(45), pp. 12-19 [in Russian].
3. Vertakova, Y., Polozhentseva, Y., Klevtsova, M. (2015). The formation of the propulsive industries of economic development acting as the growth poles of regions. *Procedia economics and finance*, Vol. 24, pp. 750-759.
4. Komarovskiy, V., Bondaruk, V. (2013). The role of the concept of “growth poles” for regional development. *Journal of public administration, finance and law*, Vol. 4, pp. 31-42.
5. Hirasuna, D., Michael, J. (2005). Enterprise Zones: A Review of the Economic Theory and Empirical Evidence. In Policy Brief. Minnesota House of Representatives. Research Department. URL : <https://www.leg.state.mn.us/docs/2005/other/050167.pdf>.

6. Billings, S. (2009). Do Enterprise Zones Work? An Analysis at the Borders. *Public Finance Review*, Vol. 37(1), pp. 68-93.

7. Charnoz, P. (2014). *French enterprise zone program: did it help the residents of deprived neighborhoods?* In Regional development and globalization: best practices, 54th Congress of the European Regional Science Association. Sankt Petersburg, pp. 1-30.

8. Mayer, T., Mayneris, F., Py, L. (2017). The impact of urban enterprise zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France. *Journal of Economic Geography*, Vol. 17(4), pp. 709-752.

9. Osnovni pokaznyky po TPR. (2018). URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a76e9b9-fd83-44de-af22-274d9bc47c78&title=OsnovniPokaznikiPoTpr&showMenuTree=true> [in Ukrainian].

10. Datsyshyn, M., Keretsman, V. (2007). *Instytutsiine zabezpechennia rehionalnoi polityky ta praktyka vzaiemodii orhaniv vlady v Ukraini*. Kyiv: K.I.S. 102 p. [in Ukrainian].

11. Nadkhodzhenia ta osvoiennia investytsii u spetsialnykh (vilnykh) ekonomichnykh zonakh ta na terytoriiakh priorytetnoho rozvytku Ukrainy za investytsiynomy proektamy u 2010 rotsi. (2011). Kyiv. 214 p. [in Ukrainian].

12. Shutova, O. S. (2013). Vilni ekonomichni zony yak riznovyd terytorialnykh podatkovykh zvilnen. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, Vol. 1., pp. 157-161 [in Ukrainian].

13. Pro terytorii priorytetnoho rozvytku. № 7255. (2010) [in Ukrainian].

14. Pro terytorii perspektyvnoho rozvytku. № 6352. (2010) [in Ukrainian].

15. Pro spetsialnyi rezhym investytsiinoi diialnosti na terytoriiakh priorytetnoho rozvytku u hirskykh zonakh Ukrainy. № 4102. (2016) [in Ukrainian].

16. Yehorova, O. O. (2010). Terytorii priorytetnoho rozvytku v Ukraini: problemy ta perspektyvy. *Analitichna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzen*. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/364> [in Ukrainian].

17. Krushynska, A. (2016). The rationale of creation of priority development territories of tourist type. *Journal of geography, politics and society*, Vol. 6(1), pp. 30-34.

18. Feshchenko, N. (2013). Special economic zones and territories of priority development in terms of modern economic policy of Ukraine. *Financial University Bulletin*, Vol. 4, pp. 69-80.

19. Osnovni pokaznyky po TPR. (2018). URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9a76e9b9-fd83-44de-af22-274d9bc47c78&title=OsnovniPokaznikiPoTpr&showMenuTree=true> [in Ukrainian].

20. Aleksykh, K. O. (2016). Osoblyvosti funktsionuvannia sub'iektiv hospodariuvannia v umovakh terytorii priorytetnoho rozvytku. *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia*, Vol. 4(24), pp. 277-287 [in Ukrainian].

21. Romaniuk, S. A. (2013). Analiz rezultatyvnosti pidtrymky depresyvnnykh terytorii v Ukraini. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, Vol. 1(40), pp. 271-279 [in Ukrainian].

22. Kindzerskyi, Yu. V. (2013). *Promyslovisht Ukrainy: stratehiia i polityka strukturno-tekhnologichnoi modernizatsii*. Kyiv: Instytut ekonomiky ta prohnozuvannia NAN Ukrainy. 536 p. [in Ukrainian].

23. Osnovni pokaznyky po TPR. (2018)... [in Ukrainian].

24. Aleksyich, K. O. (2016). Osoblyvosti funktsionuvannia sub'iektiv hospodariuvannia v umovakh terytorii prioryetnoho rozvytku... pp. 277-287 [in Ukrainian].

25. Datsyshyn, M., Keretsman, V. (2007). *Instytutsiine zabezpechennia rehionalnoi polityky ta praktyka vzaiemodii orhaniv vlady v Ukraini...* 102 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 18.03.2019

Paper accepted: 28.03.2019

Цитування: Федорчак О. В. Особливості реалізації інвестиційної політики на територіях пріоритетного розвитку в Україні // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1(58) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 65—87. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.58.2019.168702>).

Citation: Fedorchak, O. V. (2019). Osoblyvosti realizatsii investytsiinoi polityky na terytoriiakh prioryetnoho rozvytku v Ukraini. *Efficiency of Public Administration*, Issue 1(58), pp. 65-87. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.58.2019.168702>).